

## FSN Forum en Afrique

consultation en ligne  $n^{o}$  15

Synthèse de la

du 05.05.2020 au 02.06.2020

Fait partie intégrante du

Forum global sur la sécurité alimentaire et la nutrition



## L'Accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine et le développement agricole: Enjeux et perspectives

### À propos de cette discussion en ligne

Ce document présente une synthèse de la discussion en ligne *L'Accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine et le développement agricole: Enjeux et perspectives* tenue sur le Forum global sur la sécurité alimentaire et la nutrition (Forum FSN) de la FAO du 5 mai au 2 juin 2020. Cette discussion a été modérée par Jean Senahoun du Bureau régional de la Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour l'Afrique à Accra, Ghana.

Cette discussion en ligne avait pour but d'ouvrir un échange d'idées sur les enjeux et les perspectives de la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) dans le secteur agricole africain et ses incidences sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Les participants ont échangé leurs vues sur les impacts potentiels de la zone commerciale en général, et plus particulièrement sur la sécurité alimentaire et le développement agricole. Ils ont en outre abordé la question du commerce transfrontalier informel et la manière dont celui-ci pourrait être traité dans le cadre de l'accord de libre-échange (ZLECAf). Enfin, la discussion a suscité des commentaires qui soulignent la nécessité d'impliquer davantage d'acteurs dans les processus d'élaboration des politiques liées à la ZLECAf.

Durant les quatre semaines de discussion, des participants de 17 pays ont apporté 25 contributions. La présentation du sujet et les questions proposées, ainsi que les contributions reçues, sont disponibles sur la page de la discussion: <a href="https://www.fao.org/fsnforum/activities/discussions/AFCFTA">www.fao.org/fsnforum/activities/discussions/AFCFTA</a>

### 1. Défis potentiels de la mise en œuvre de la ZLECAf en général

Certains participants ont discuté de l'impact potentiel de la ZLECAf en général, et ont pour la plupart souligné les difficultés qui pourraient surgir au cours du processus de mise en œuvre. Ils estiment en effet que la zone commerciale pourrait aider l'Afrique à réaliser son potentiel agricole et économique (Souré Alpha Ousmane, Emile Houngbo) et promouvoir une croissance inclusive et un développement durable en renforçant les espaces commerciaux pour les produits agricoles et les denrées alimentaires. Dans le même temps, d'autres participants ont souligné qu'une mise en œuvre efficace de la ZLECAf risque

d'être difficile, car il est fréquent que les accords continentaux et régionaux ne fonctionnent pas en Afrique en raison de décisions et de pratiques nationales contradictoires et d'un manque général d'intégration des États africains (Emile Houngbo). Il est donc crucial de tirer les leçons des expériences des Communautés économiques régionales et d'autres organisations similaires, telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Emile Houngbo, Puff Ray Mukwaya), la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Communauté de l'Afrique de l'Est (Puff Ray Mukwaya, Titus Msagati).

En outre, il convient de soutenir la ZLECAf par des initiatives qui contribuent à susciter l'intérêt des pays vis-à-vis de sa création (Emile Houngbo).

D'autres intervenants ont également souligné les défis potentiels liés à une mise en œuvre réussie de la ZLECAf. Certains ont fait remarquer la présence dans la littérature de nombreux exemples illustrant l'ingérence fréquente des gouvernements africains dans le libre-échange; ils ont notamment tendance à interdire les exportations de denrées alimentaires de base dès les premiers signes d'une éventuelle pénurie intérieure. Cela compromettrait la confiance dans l'approvisionnement interafricain (Mafa Chipeta). D'autres commentaires ont fait ressortir l'absence de données concernant l'agriculture faute de mécanismes de collecte de données et de collaboration entre les États signataires de la ZLECAf. Les participants ont posé la question de savoir comment améliorer la surveillance des mouvements transfrontaliers de produits agricoles et comment collecter, mettre à disposition et utiliser les données à ce sujet (John Ede). Du fait que le commerce transfrontalier est en grande partie informel et donc non enregistré, il est difficile de produire des estimations précises (Dick Tinsley).

Enfin, les participants ont abordé la question de savoir si les accords de libre-échange en général sont susceptibles de produire les résultats souhaités dans la pratique. Un a dans quelle mesure le libre-échange est réellement "libre", soulignant que les accords de libre-échange impliquent souvent divers coûts sociétaux, économiques et environnementaux. Par conséquent, avant de se prononcer sur ces accords, les pays doivent avoir une idée précise des avantages et des coûts qu'ils impliquent (Dugasa Dirbaba). Un autre participant a souligné que bon nombre d'accords de libéralisation du commerce ont finalement été abandonnés du fait des défaillances du marché. Il est vrai que les marchés sont souvent incapables de remplir leur véritable fonction, à savoir l'ajustement de l'offre à la demande, et que les coûts liés à la correction de ces défaillances du marché sont souvent bien plus élevés que les bénéfices découlant des opérations commerciales. Cette problématique s'appliquant également au commerce des produits alimentaires, dont la demande n'est pas élastique, les accords de libre-échange ne sont pas nécessairement recommandables pour les pays dont l'économie dépend principalement de la production agricole (Jean-Marc Boussard).

### 2. L'impact de la ZLECAf sur la sécurité alimentaire et le développement agricole

Un participant a fait observer que l'impact de l'accord de libre-échange d'Afrique dépendrait largement des politiques et pratiques nationales et locales existantes. Plus précisément, une bonne compréhension des causes de l'insécurité alimentaire nationale et des stratégies opérationnelles déjà en place pour assurer la sécurité alimentaire et le développement agricole aideraient les gouvernements à se positionner correctement dans les processus d'élaboration des politiques dans le contexte de la ZLECAf. Cela accroîtrait alors les chances que zone de libre-échangeces pays (Eileen Omosa).

Certains participants ont souligné les effets positifs potentiels de la ZLECAf sur la sécurité alimentaire, en faisant valoir que la zone commerciale pourrait faciliter l'accès à une offre plus importante de produits alimentaires moins chers et de meilleure qualité (David Michael). Ils ont toutefois également précisé



qu'il fallait veiller à ce que la production alimentaire nationale satisfasse d'abord le marché intérieur avant que les pays ne se lancent dans l'exportation. Le Sénégal a été cité en exemple, pays riche en ressources halieutiques mais où le commerce international a entraîné une pénurie de poisson sur le marché intérieur. Dans le contexte spécifique de ce pays, la ZLECAf devrait contribuer à éviter des accords de pêche défavorables et à assurer au contraire un approvisionnement intérieur en poisson suffisant pour promouvoir des régimes alimentaires riches en protéines pour la population du pays (Jacques Diouf). De manière générale, il conviendrait, dans le cadre de la ZLECAf, de mettre en place une politique continentale assortie de seuils bien définis afin de déterminer à quel moment les pays disposent d'une sécurité alimentaire suffisante pour exporter leurs excédents de production vers d'autres pays africains (Mary Mwema, Eileen Omosa). De même, un autre participant a évoqué la nécessité pour la ZLECAf de garantir aux pays un niveau minimum d'approvisionnement alimentaire, en particulier lorsque cet approvisionnement risque d'être interrompu, par exemple en période de sécheresse (David Michael). Le fait est qu'un marché commun de libre-échange ne peut guère assurer à lui seul une distribution équitable des denrées alimentaires (Thomas Hinkelmann).

Un autre problème lié à l'offre et à la demande sur le marché tient au fait que la plupart des pays africains connaissent des déficits agricoles depuis plusieurs décennies, alors que l'accroissement des échanges commerciaux suppose des excédents qui peuvent ensuite être échangés. En outre, les préférences alimentaires, partiellement déterminées par l'aide alimentaire et les accords commerciaux préférentiels, se tournent de plus en plus vers des produits de base tels que le blé, pour lequel l'Afrique ne



sera jamais un producteur compétitif au niveau mondial. Les participants ont estimé qu'une stratégie pour les gouvernements visant à faciliter la participation à des opportunités commerciales accrues pourrait consister à fournir un soutien ciblé à la culture de quelques produits de base clés (Mafa Chipeta). Un autre participant a souligné que ZLECAfpourrait contribuer à revitaliser la production agricole africaine en termes de productivité et de sécurité alimentaire. Par ailleurs, il convient d'encourager l'esprit d'entreprise dans les activités à valeur ajoutée afin de répondre aux diverses préférences alimentaires (Mary Mwema). Les plateformes numériques contenant des données en temps réel sur l'offre et la demande de denrées alimentaires représentent un outil important pour faciliter le commerce international; elles sont particulièrement utiles compte tenu des variations météorologiques et climatiques sur le continent ainsi que de la saisonnalité des produits alimentaires.

Les participants ont également débattu de l'impact possible de la ZLECAf sur les relations commerciales actuelles entre le Nord et le Sud. Certains ont souligné que, même si le renforcement de la collaboration intra-africaine exige des réformes vastes et complexes pour réaliser son plein potentiel, celle-ci entraînerait des gains substantiels à long terme en termes de création d'emplois et de disponibilité accrue de matières premières moins chères et d'aliments divers. Ceux-ci dépasseraient de loin les bénéfices à court terme du commerce traditionnel avec les anciens colonisateurs de l'Afrique dans lequel les pays africains sont restés piégés depuis des années (Ernest Molua). Dans le même temps, les participants ont souligné que la ZLECAf ne suffit pas nécessairement à éviter l'infiltration de sociétés non

africaines dans les systèmes alimentaires africains, et se sont notamment demandé si les «règles d'origine» seraient suffisantes à cet égard (Centre africain pour la biodiversité). La zone de libre-échange a été activement soutenue par l'Union européenne, où elle est considérée comme une grande opportunité pour le marché européen des exportations. Au cours de la dernière décennie, certains pays africains ont imposé des restrictions aux importations ou des droits de douane élevés sur les produits de l'Union européenne en raison des effets négatifs de ces exportations agricoles subventionnées sur les agriculteurs africains. Néanmoins, ces dernières années, l'Union européenne a conclu des accords commerciaux bilatéraux avec quelques pays stratégiquement importants, en vertu desquels ces mêmes pays s'engagent à supprimer les droits de douane qui frappent les produits industriels de l'Union européenne et à maintenir des droits de douane peu élevés sur les produits agricoles, facilitant ainsi l'exportation sans restriction de ces produits. Certains pourraient prétendre que les «règles d'origine» permettraient de résoudre ce problème, mais les États membres de l'Union africaine restent encore en désaccord sur ce point. La définition de ces règles d'origine devra être soigneusement négociée afin d'éviter qu'elles ne soient exploitées par des entités non africaines pour accéder au marché (Lizzy).

Les participants ont souligné que si l'Union européenne veut vraiment respecter les intérêts africains et contribuer à promouvoir une agriculture durable, il faudrait procéder au gel des accords commerciaux bilatéraux entre l'Union européenne et les pays africains et proposer à ces derniers un libre accès au marché européen pour les produits agricoles (Brot für die Welt).

Les participants ont fait observer que la suppression des barrières commerciales pourrait ouvrir la voie à de puissantes entreprises agroalimentaires africaines qui déplaceraient les petits producteurs et négociants de denrées alimentaires, les privant ainsi de leurs moyens de subsistance (African Centre of Biodiversity, Brot für die Welt, Victor Iwuoha, Jessie Rivera Fagan). En effet, les petits producteurs éprouvent beaucoup plus de difficultés à accéder aux marchés d'exportation que les moyens et grands producteurs (Dick Tinsley, Jessie Rivera Fagan). Beaucoup ne sont pas en mesure de produire les excédents nécessaires à l'exportation, la qualité de leurs produits est généralement inférieure à celle des grandes exploitations (Dick Tinsley) et les coûts liés au respect des normes de qualité internationales sont disproportionnés pour eux (Dick Tinsley, David Michael). Il est donc crucial de soutenir les agriculteurs et les autres petits opérateurs afin qu'ils puissent bénéficier de plus grandes opportunités commerciales (Jessie Rivera Fagan). À cet égard, des associations d'agriculteurs et de commerçants bien gérées sont essentielles pour améliorer la position de négociation de ces acteurs et renforcer leur voix dans le processus décisionnel (Eileen Omosa). Un programme de partenariat pourrait s'avérer utile pour renforcer les capacités des micros, petites et moyennes entreprises et faciliter les alliances avec des acteurs plus importants, tout en se concentrant sur la promotion des améliorations de la productivité et l'utilisation accrue de solutions innovantes (David Michael).

Les participants ont souligné que le fait de donner la priorité aux chaînes de valeur régionales plutôt que mondiales peut constituer une amélioration, mais ne règle pas automatiquement les questions d'équité sociale et de durabilité écologique. À cet égard, il est capital de savoir quelle sera la définition du développement agricole qui sera appliquée dans le cadre de la ZLECAf. Il semble que l'objectif soit ici la standardisation et donc l'industrialisation des systèmes alimentaires, ainsi que la construction du pouvoir des sociétés africaines, malgré le fait que l'expérience a montré que ce type de système accentue les inégalités. En revanche, la ZLECAf devrait être considérée comme une opportunité de promouvoir des systèmes alimentaires centrés sur l'homme et la nature et basés sur la souveraineté alimentaire. En outre, la libéralisation des échanges commerciaux doit être réglementée en fonction d'objectifs sociaux et économiques et être assortie de politiques de développement de l'État qui conditionnent les échanges commerciaux à des programmes de développement élaborés démocratiquement. Les participants ont

# Produits sensibles et exclus, denrées alimentaires et sécurité alimentaire

Dans le cadre de la ZLEACf, les pays africains se sont engagés à libéraliser la quasi-totalité des échanges commerciaux en supprimant les droits de douane sur 90 pour cent des marchandises. Les 10 pour cent restants sont répartis entre les produits sensibles et exclus, à savoir les produits pour lesquels aucune réduction tarifaire ne serait proposée; la liste de ces produits n'est toutefois pas encore disponible. Certains participants ont indiqué que cette liste devrait idéalement être limitée à un très petit nombre de produits alimentaires de base (David Michael). Toutefois, les gouvernements peuvent être tentés de classer les produits de base clés comme "sensibles" ou de les protéger d'une autre manière, ce qui entraverait le commerce de gros volumes de produits de base (Mafa Chipeta). Les participants ont estimé que le fait de placer des produits alimentaires clés sur la liste des produits sensibles ou exclus pourrait avoir différentes implications pour la sécurité alimentaire. D'une part, cela pourrait avoir un impact négatif sur la sécurité alimentaire, car le coût du commerce de ces biens serait plus élevé et donc les économies d'échelle seraient moindres (Mary Mwema). Par contre, comme les barrières commerciales ont toujours existé, l'inclusion de produits alimentaires clés dans la liste n'affecterait pas nécessairement la sécurité alimentaire. Un participant a suggéré que chaque pays puisse maintenir un tarif de 7 pour cent pour les denrées alimentaires qu'il produit en quantités suffisantes, tandis que les produits non produits dans le pays importateur pourraient faire l'objet d'une exonération tarifaire (Victor Iwuoha).

fait valoir que l'intégration régionale devrait également viser à promouvoir le transfert de connaissances entre les agriculteurs, les négociants et les distributeurs de produits alimentaires et à soutenir les systèmes alimentaires locaux. De manière plus générale, il est essentiel de démocratiser le processus d'intégration afin d'empêcher les acteurs puissants d'exercer une influence indue, et de faire en sorte que les processus de négociation et de planification soient totalement ouverts à la participation de la société civile (Centre africain pour la biodiversité).

#### 3. Aborder le commerce transfrontalier informel dans le contexte de la ZLEACf

Pour un participant, il est d'abord essentiel de comprendre quelle est la définition de termes tels que "commerce transfrontalier" et "formel" par rapport à "informel" dans les différents pays africains, et comment ces questions ont été abordées dans les différentes politiques. Il faudra que les politiques commerciales nationales et internationales définissent le commerce transfrontalier à différents

niveaux, selon qu'il s'agit de denrées alimentaires transportées par camion, par train ou par avion, afin de traiter de manière adéquate le commerce informel (Eileen Omosa). En effet, le manque de politiques continentales régissant les questions relatives au commerce informel peut faire obstacle à la formalisation inclusive du commerce agricole en Afrique (Mary Mwema).

Les participants ont souligné que le commerce transfrontalier informel pose des défis importants aux commerçants et aux entreprises locales et peut entraîner une concurrence déloyale avec l'approvisionnement alimentaire local (Mary Mwema), mais aussi qu'il reflète le coût relativement élevé des activités commerciales par les canaux formels (David Michael, Victor Iwuoha). La solution passerait donc par une réduction de ces coûts dans tous les pays membres de la ZLEACf (David Michael). Des recommandations plus spécifiques ont été formulées pour encourager et promouvoir le commerce transfrontalier formel, notamment la création de plateformes commerciales numériques intégrées, qui peuvent être particulièrement utiles pour les denrées agricoles périssables (Puff Ray Mukwaya), et la mise en place de systèmes de traçabilité utilisant la géolocalisation pour assurer le suivi des produits agricoles (Mary Mwema).

D'autres participants ont estimé que l'une des conditions essentielles pour faciliter le commerce est la mise en place d'espaces d'interaction adéquats et ont formulé des recommandations détaillées à ce sujet. Il convient tout d'abord de créer des espaces d'interaction politique. Le discours politique concernant la fermeture des frontières et les critiques récurrentes à l'encontre des acheteurs ou des vendeurs des pays voisins sont souvent considérés comme un obstacle à l'établissement de relations commerciales (Thierry Lassalle, Mary Mwema). La création de cadres de consultation communs, tels que la Commission mixte Niger-Nigéria, et l'établissement de relations entre les chambres de

commerce régionales des pays voisins favorisent la compréhension mutuelle, ce qui peut aider à améliorer le fonctionnement des marchés transfrontaliers. En deuxième lieu, il faut promouvoir des espaces physiques qui facilitent le commerce des produits agricoles sous la forme de couloirs commerciaux et de marchés. Par ailleurs, les plates-formes commerciales sous-régionales et les marchés de demi-gros constituent un centre d'interaction et d'intégration entre deux types d'économies généralement imperméables l'une à l'autre: elles permettent en effet de concentrer la production dispersée d'un grand nombre de producteurs familiaux et donnent aux acheteurs en gros la possibilité de s'approvisionner auprès de grands transporteurs dans des délais économiquement rentables. Des exemples concrets sont observés dans les marchés de demigros le long de la frontière entre le Niger et le Nigéria (dans les régions de Tahoua, Maradi, Zinder et Diffa), créés par le gouvernement du Niger avec le cofinancement, entre autres, du FIDA, de l'Agence française de développement (AFD) et de la Banque mondiale. Le développement de ces marchés a montré que des infrastructures appropriées peuvent contribuer à accroître le flux de marchandises.

Par ailleurs, en République-Unie de Tanzanie, les marchés de demi-gros de maïs de Kibaigwa et de riz de Mbarali, cogérés par le mouvement paysan MVIWATA (et soutenus au départ par un cofinancement de l'AFD et de l'Union européenne) ont permis de relier la production agricole des exploitations familiales aux grands centres de consommation (Thierry Lasalle).



© FAO/Pius Ek

#### RESSOURCES ENVOYÉES PAR LES PARTICIPANTS

**FAO.** 2007. Agricultural trade policy and food security in the Caribbean: structural issues, multilateral negotiations and competitiveness [en ligne]. Rome. [Cité le 30 juin 2020]. www.fao.org/3/a1146e/a1146e00.htm

**Houngbo, E.N.** 2020. *L'intégration des échanges pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'espace CEDEAO: Mythe ou réalité?* [en ligne]. Porto-Novo, Université Nationale d'Agriculture. [Cité le 30 juin 2020].

http://assets.fsnforum.fao.org.s3-eu-west-1.amazonaws.com/public/discussions/contributions/Article Réflexion Intégration des échanges dans l'espace CEDEAO OK.pdf

Mwema, M. 2020. The African Continental Free Trade Area. In: You Dig? [en ligne]. [Cité le 30 juin 2020]. https://marymwema.wordpress.com/2020/05/30/the-african-continental-free-trade-area

Nkana, G. 2014. MVIWATA na MASOKO kwa Wakulima Tanzania [vidéo]. [Cité le 30 juin 2020]. www.youtube.com/watch?v=Pangd9vmaZY

#### Forum global sur la sécurité alimentaire et la nutrition > Forum FSN

Économie Agroalimentaire - Développement économique et social www.fao.org/fsnforum/fr > fsn-moderator@fao.org

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Rome, Italie

