

CHAPITRE 1: Introduction

1 GÉNÉRALITÉS ET CONTEXTE

L'intégration régionale est une stratégie qui a été recommandée aux pays africains et qu'ils ont adoptée comme facteur essentiel pour parvenir à des performances commerciales améliorées et au développement économique. En dehors de ces considérations fonctionnelles, il existe une dimension politique importante qui incite à l'intégration; elle prend sa racine dans le sentiment d'identité partagée ressenti par de nombreux États africains et leurs dirigeants. Le processus actuel d'intégration régionale sur le continent remonte au Plan d'action de Lagos de 1980⁴. Il repose sur huit Communautés économiques régionales (CER) qui doivent former les éléments de base de la Communauté économique africaine tels que stipulés dans le Traité de juin 1991 instituant la Communauté économique africaine (ci-après désignée dans les présentes par le Traité d'Abuja)⁵. Chacune des CER est déjà engagée dans un processus de libéralisation des échanges et d'intégration régionale, dont l'objectif ultime, comme énoncé dans le Traité d'Abuja, est la création d'un marché commun et d'une union monétaire africaine. Toutefois, les lents progrès réalisés dans l'intégration globale et la détérioration croissante de la situation de la sécurité alimentaire sur le continent ont conduit les dirigeants africains à choisir le secteur agricole pour accélérer la création d'un Marché commun africain pour les produits agricoles sans porter atteinte aux objectifs du Traité d'Abuja.

L'intégration économique peut se faire à divers niveaux, diverses allures et conformément à différents mécanismes institutionnels en fonction des objectifs et des conditions initiales des membres. Le schéma linéaire classique de l'intégration économique voit les pays évoluant sur la base d'un continuum allant d'une zone d'échanges préférentiels à une union économique et monétaire⁶, en passant par une zone de libre-échange, une union douanière et un marché commun. Les projets d'intégration économique se conforment, dans la pratique, rarement à ce type de catégories nettement tranchées. Un marché commun de l'agriculture, par exemple, ne nécessite pas l'adoption *de jure* de politiques agricoles communes, mais les pressions du marché découlant d'une intégration peuvent promouvoir *de facto* une convergence des politiques. En effet, l'harmonisation des politiques peut fort bien être nécessaire pour rendre l'intégration des échanges opérationnelle.

Les problèmes rencontrés par les premières initiatives d'intégration ont été imputés à un certain nombre de causes, notamment: les coûts élevés résultant des détournements

⁴ *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, 1980 – 2000*, adopté par la Deuxième session extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, Lagos, Nigeria, 29 avril 1980. Disponible à l'adresse: http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan.pdf.

⁵ Voir le Chapitre 3 ci-dessous pour une analyse plus approfondie de la Communauté économique africaine.

⁶ Dans une zone d'échanges préférentiels, les pays membres adoptent des tarifs (droits de douane ou taxes d'effet similaire) plus bas dans les échanges mutuels tout en conservant leurs tarifs originaux par rapport au reste du monde. Dans une zone de libre-échange (ZLE), les membres vont un peu plus loin et suppriment les tarifs douaniers aux échanges entre eux. Dans une union douanière, les membres suppriment les barrières tarifaires entre eux et adoptent un tarif extérieur commun, suppriment la nécessité des règles d'origine. Le marché commun va au-delà de l'union douanière en suppriment les barrières à la circulation des facteurs de production (capitaux, main-d'œuvre). Une union économique et monétaire totale implique, en outre, l'harmonisation des autres politiques telles que les politiques relatives aux devises étrangères et aux questions sociales.

des échanges, les plus-values commerciales limitées dues aux barrières structurelles et administratives, les préoccupations budgétaires liées à la perte de recettes tarifaires, les craintes de perte de la souveraineté nationale, les injustices perçues dans le partage des avantages, le manque d'un soutien fort de la part du secteur privé et de la société civile et le manque de volonté politique. La création d'un marché commun de l'agriculture devrait prendre en compte les causes des échecs précédents et identifier les voies et moyens pour garantir la réalisation des gains les plus importants possibles de l'intégration.

À cet effet, l'on nourrit un grand espoir que la nouvelle approche au régionalisme peut remporter un plus grand succès⁷. Le régionalisme ouvert – par opposition aux projets précédents de produits de substitution aux importations – minimise les coûts associés aux détournements des courants commerciaux en maintenant les barrières extérieures à un bas niveau. En réglant la question des barrières administratives et structurelles, l'intégration poussée peut générer des gains en termes de dynamisme et d'efficacité qui sont plus importants que les plus-values commerciales statiques tirées de la simple réduction des tarifs. En Afrique, les coûts liés aux normes techniques incompatibles et aux retards inutiles accusés aux frontières, par exemple, constituent des obstacles commerciaux majeurs. En outre, la taille réduite des marchés locaux empêche les entreprises de réaliser des économies d'échelle et peut susciter des pratiques anti-concurrentielles. Une forte intégration peut atténuer ces écueils à la croissance. Les gouvernements africains sont fort conscients de la nécessité de garantir le partage équitable des avantages tirés de l'intégration économique. Les dirigeants africains au pouvoir et aux commandes du secteur privé ainsi que les partenaires au développement de l'Afrique soutiennent fortement les nouvelles initiatives régionales et les efforts d'intégration commencent à porter fruit.

L'on est amené à remarquer, d'entrée de jeu, que les pays africains sont déjà engagés en faveur du processus de création d'une Communauté économique africaine, tel qu'indiqué dans le Traité d'Abuja. Ce processus envisage la création de zones de libre-échange et d'unions douanières au niveau des CER au cours de la troisième phase, comme énoncé à l'Article 6 du Traité d'Abuja⁸. La phase de libéralisation du commerce interne de ce processus au niveau continental (voir Stade IV), qui implique la suppression de toutes les barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce de tous produits, devra être réalisée d'ici 2019. Toutefois, un besoin d'accélération de ce processus est apparu nécessaire dans le secteur agricole et, en particulier, en ce qui concerne les produits alimentaires de base. Telle est la justification du présent projet.

Toutefois, avant de poursuivre l'analyse des problèmes principaux, il est souhaitable d'élucider un certain nombre de définitions.

L'utilisation du terme «marché commun» dans le contexte de l'intégration régionale est communément associée à la circulation non restreinte des travailleurs et autres facteurs de production (capitaux et entreprises) en sus de tarifs extérieurs communs et de la circulation sans imposition de tarifs sur les biens et services, tel qu'implique

⁷ Le régionalisme ouvert s'entend au sens d'adhésion illimitée, conformément à l'Article XXIV du GATT qui interdit un renforcement des barrières externes et plaide pour la liberté des membres de libéraliser leurs échanges les uns avec les autres sur une base de réciprocité. Une interprétation donnée par Renato Ruggiero, ancien directeur général de l'OMC, irait plus loin pour suggérer la suppression progressive des barrières internes au sein du groupement et vis-à-vis des non-membres du groupement à une allure peu ou prou identique et dans le même délai.

⁸ Le Traité d'Abuja envisage la création d'unions économiques et monétaires africaines en six phases, sur une période allant de 34 à 40 ans (voir Tableau).

la pratique dans une union douanière. Toutefois, il faut se rappeler que le marché commun pour les produits agricoles de l'Union africaine envisagé ne remplit pas ces conditions à ce stade et l'utilisation du terme « marché commun » est au mieux un titre indicatif d'une aspiration, exprimant l'objectif ultime de création d'une Communauté économique africaine. Ainsi, le terme « marché commun » tel qu'utilisé tout au long de la présente étude renvoie-t-il à la création d'une **zone de libre-échange** des produits agricoles sur toute l'étendue du continent.

1.1 But de l'étude

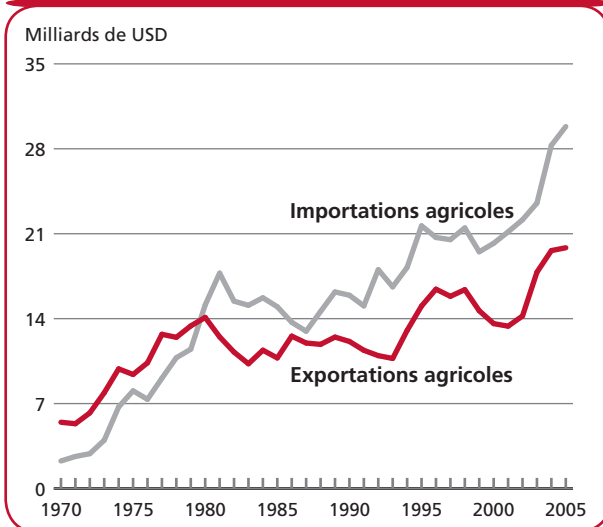
L'Afrique est la seule région du monde en voie de développement où la moyenne régionale de production alimentaire par personne est en baisse constante depuis ces dernières quarante années, exposant d'importantes franges de la population au risque d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Bien que la prévalence de la malnutrition ait baissé au cours de ces deux dernières décennies, passant de 36% en 1979-81 à 27% en 2005, le nombre absolu de personnes malnutries a augmenté dans la même période.

L'agriculture, notamment la pêche et la foresterie, continue de dominer les économies de la plupart des pays africains et constitue un facteur important de croissance économique. Ce secteur continue à produire l'essentiel des vivres consommés en Afrique, représentant environ 60% de l'emploi total et environ 20% des exportations totales de marchandises et du PIB dans de nombreux pays. Le secteur est la principale source de matières premières pour l'industrie, étant donné que près des deux tiers de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier dans la plupart des pays africains sont basés sur les matières premières agricoles. Le secteur agricole est le principal acquéreur d'outils simples (outils et équipements agricoles, par exemple) et de services (comme, par exemple, le transport) et les paysans sont les principaux consommateurs de biens de consommation produits localement.

En dépit de l'importance de l'agriculture dans leurs économies, les échanges de produits agricoles entre pays africains demeurent relativement faibles. Les importations de produits agricoles vers le continent croissent plus vite que les exportations depuis 1970 et l'Afrique, dans son ensemble, est une région importatrice nette de produits agricoles depuis 1980. La Figure 1 indique l'évolution des performances de l'agriculture africaine de 1970 à 2005. Les tendances des exportations africaines se caractérisent par un petit nombre de produits traditionnels et la dépendance vis-à-vis de l'accès préférentiel à un nombre restreint de marchés des pays développés.

La contre-performance et la contribution en baisse du secteur agricole dans la plupart des pays africains sont symptomatiques de la formation inadéquate du capital et de la forte décapitalisation (vis-à-vis des pays développés) qui accroissent les coûts et entraînent une productivité plus faible dans le secteur agricole. Le

Figure 1. Évolution des échanges de produits agricoles de l'Afrique de 1970 à 2005



continent a été et demeure assailli par des catastrophes naturelles et anthropiques qui ont affecté et affectent considérablement les petits paysans pratiquant l'agriculture de subsistance, dont la plupart sont des femmes. Par ailleurs, la contre-performance du secteur agricole a contraint de nombreux agriculteurs et d'autres agents économiques à adopter des pratiques qui dégradent les ressources foncières, épuisent les forêts et autres végétations naturelles, détruisent les ressources marines et autres ressources aquatiques. Malgré ce constat peu reluisant, l'agriculture demeurera, dans un proche avenir, le secteur le plus important pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté en Afrique.

Ces problèmes sus-indiqués et les approches de solutions sont au cœur du débat sur le développement de l'Afrique depuis le Plan d'action de Lagos de 1963 et du Traité d'Abuja de 1991. En 2001, l'Assemblée des Chefs d'États de la défunte Organisation de l'unité africaine (OUA) a décidé qu'un catalyseur possible de solution au problème d'insécurité alimentaire auquel est confrontée l'Afrique serait la création d'un marché commun africain de produits agricoles sous les auspices de l'Union africaine. Pour maintenir l'intérêt et l'engagement politique en faveur de ce processus, il faut, de toute urgence, des orientations sur les moyens pratiques pour aller de l'avant. Dans cette optique, la FAO a été sollicitée pour fournir une assistance technique à la Commission de l'Union africaine, à ses États membres et aux Communautés économiques régionales (CER)⁹ pour la mise en œuvre de stratégies et programmes visant à accroître le commerce intra-africain et à améliorer la sécurité alimentaire. Les recommandations de la présente étude visent à atteindre cet objectif.

La création d'un marché commun agricole africain aurait une incidence directe sur le développement de l'agriculture, des échanges et de la sécurité alimentaire dans les pays africains en levant certains des obstacles qui entravent le développement durable du secteur agricole et perpétuent les taux élevés de pauvreté et de malnutrition dans la région. L'intégration régionale impliquerait l'adoption de réformes commerciales non discriminatoires et similaires dans leurs grandes lignes, facteur qui favoriserait l'efficacité économique, le commerce, l'investissement et la croissance. L'existence d'un marché commun qui supprime les obstacles internes au commerce et harmonise – mais ne renforce pas – la protection externe, permettrait une meilleure utilisation des ressources africaines pour répondre aux besoins des populations du continent africain et pourrait contribuer à la stabilité économique et politique et à la solidarité¹⁰.

Une plus grande ouverture et intégration commerciale pourrait également aider à atténuer certains des problèmes qui contribuent au sous-développement du secteur agricole en Afrique. Ce sont, notamment, les contraintes agro-écologiques et les limitations de ressources entravant la production, en sus des facteurs économiques, sociaux et institutionnels qui jouent sur l'exploitation bénéfique et durable des intrants

⁹ Les cinq communautés économiques régionales (CER) principales qui constitueront la base de ce projet sont comme suit: 1) l'Union du Maghreb Arabe (UMA); 2) Le Marché commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (COMESA); 3) La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC); 4) La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO); et 5) la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC).

¹⁰ L'utilisation du terme «marché commun» le contexte de l'intégration régionale est couramment associée à la circulation sans restriction de la main-d'œuvre et d'autres facteurs de production (capitaux et entreprises) en sus du tarif extérieur commun et de la circulation en franchise des biens et services associés à une union douanière. Toutefois, il faut se rappeler que le marché commun de produits agricoles de l'Union africaine proposé ne remplit pas ces conditions à l'heure actuelle et que l'utilisation du terme «marché commun» est, au mieux, l'expression d'une aspiration, reflétant autrement dit l'objectif ultime de création d'une Communauté économique africaine. Ainsi, le terme marché commun renvoie simplement à une zone de libre-échange tel qu'entendu au sens de la littérature sur le commerce général.

et des ressources. L'intégration du marché peut également améliorer l'efficacité et la durabilité de l'exploitation des ressources, et venir en complément à d'autres programmes pour atténuer les contraintes d'approvisionnement.

L'évolution vers un marché commun de produits agricoles nécessiterait une stratégie minutieusement conçue qui s'appuie sur les groupements économiques régionaux existant déjà et prenant en compte un large éventail de problèmes. Il s'impose, en particulier, de renforcer la prise de conscience par les gouvernements des implications des politiques auxquelles les pays auront à faire face quand ils deviendront membres du marché commun régional pour leur permettre d'apprécier l'acceptabilité au plan intérieur et jauger leur degré d'attachement à cette initiative.

L'assistance technique de la FAO aidera l'UA à analyser les obstacles nationaux et régionaux actuelles à l'intégration réussie des marchés. Elle donnera aussi à l'UA les éléments de base pour évaluer les avantages de la création d'un marché commun continental de produits agricoles en s'appuyant sur les CER existantes comme moyen de réaliser l'objectif à long terme de création d'un Marché commun africain¹¹.

L'étude aidera, en particulier, à:

1. évaluer la situation de l'offre et de la demande de produits agricoles dans les États membres de l'UA, en mettant un accent particulier sur les produits stratégiques;
2. analyser les barrières nationales actuelles à l'intégration des marchés, notamment celles ayant trait à l'échange et à la commercialisation de produits agricoles, en mettant un accent particulier sur les produits stratégiques tels qu'appréhendés dans l'optique des CER existantes;
3. identifier les principales modifications de politiques et de dispositions juridiques que les États membres auraient à mettre en œuvre pour remplir les conditions d'un marché commun régional de produits agricoles stratégiques;
4. suggérer les méthodes accélérées pour aider les gouvernements à évaluer et harmoniser leurs cadres législatifs et leurs engagements juridiques ainsi que les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux;
5. présenter les options pour le renforcement et l'harmonisation des régimes commerciaux dans le contexte des CER existantes en prenant en compte les diverses situations physiques, politiques, sociales et économiques dans les différents pays/régions de l'Afrique.

L'étude aidera également les États membres de l'UA à analyser d'autres moyens de renforcer les échanges dans la région, y compris par les programmes actuels et prévus de développement régional, d'investissement et de garantie de la sécurité alimentaire. Au nombre de ceux-ci figurent les programmes visant à renforcer la production compétitive et la capacité de commercialisation des pays en matière de produits alimentaires de base ainsi que ceux liés à la facilitation des échanges et au renforcement des capacités en matière de services de régulation.

Plusieurs initiatives ont permis de modeler la nature du présent projet. Il s'agit, d'abord, du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui est un programme de l'Union africaine et un engagement pris par les dirigeants africains

¹¹ Les produits alimentaires de base auxquels il est fait référence tout au long du présent document incluent les composantes primaires et usinées des produits suivants: céréales, racines et tubercules, les huiles et matières grasses, les produits laitiers, les produits d'élevage et la viande.

sur la base d'une vision commune et d'une conviction partagée qu'ils ont le devoir impérieux d'éradiquer la pauvreté et d'engager leurs pays sur le chemin d'une croissance et d'un développement durables et, dans le même temps, de participer plus activement à l'économie mondiale. L'objectif du NEPAD est de donner un coup d'accélérateur au développement de l'Afrique en comblant les déficits actuels dans les secteurs prioritaires afin de permettre au continent de rattraper les autres régions développées du monde. En 2003, avec ses partenaires au développement, le NEPAD a formulé le Programme intégré de développement de l'agriculture en Afrique (CAADP), dont l'objectif principal est le développement tiré par l'agriculture, qui élimine la faim, réduit la pauvreté et l'insécurité alimentaire tout en ouvrant la voie à l'expansion du commerce. L'Encadré 1 fait un résumé des objectifs et du champ d'intervention du CAADP. Le deuxième Pilier du CAADP a un rapport direct avec les activités dans le cadre de la présente étude dans la mesure où le NEPAD est responsable de la coordination des programmes régionaux pour garantir leur harmonisation entre les diverses CER. Ces points seront examinés dans les chapitres ultérieurs.

Par ailleurs, l'on reconnaît de plus en plus que les marchés africains de vivres et de produits agricoles sont extrêmement fragmentés sur des bases régionales, nationales, voire infranationales. Cette situation a pour conséquence l'existence de marchés segmentés de taille sous-optimale, facteur entravant la rentabilité de l'investissement privé substantiel aux différentes phases de la chaîne de production et de commercialisation des produits. Ces écarts segmentés entre la production régionale/nationale et la demande régionale sont de plus en plus comblés par les importations d'origine non africaine [et dans certains cas par le recours à des pratiques commerciales injustes], même là où il existe des excédents commercialisables.

Une solution pratique à ce problème a été élaborée suite à la Réunion de l'UA, qui s'est tenue en 2004 à Syrte, en Libye et, par la suite, lors du Sommet de l'UA/NEPAD, qui s'est tenu en décembre 2006 sur la sécurité alimentaire en Afrique. L'idée est que pour parvenir à des économies significatives d'intégration verticale et de large portée dans le domaine de l'agriculture africaine, l'accent devrait être mis au niveau régional/sous-régional sur un nombre restreint de *produits stratégiques*, sans porter atteinte aux efforts en cours pour réaliser des améliorations à l'échelle du secteur. Ainsi, pour les produits stratégiques retenus, un *Marché commun africain*, qui transcende les frontières nationales et régionales, offrirait un cadre économique approprié pour favoriser l'investissement privé au niveau des économies régionales. Ceci implique que pour les produits stratégiques retenus, il s'impose de porter l'intégration des marchés au-delà du processus actuel de réforme pour créer une zone de libre-échange (ZLE) au niveau continental. Seraient considérés comme produits stratégiques, les denrées qui:

- ont un poids important dans le panier de la ménagère africaine;
- ont un poids considérable dans la balance commerciale de la région de par leur contribution aux recettes en devises étrangères ou sont importées en grandes quantités pour combler le déficit entre la production et la demande africaines; et
- ont un potentiel de production considérable inexploité en Afrique du fait principalement des contraintes internes du côté de l'offre ainsi que d'entraves extérieures, telles que les subventions agricoles et les mesures d'accompagnement auxquelles ont recours les partenaires commerciaux de l'Afrique.

Ces produits ont été identifiés dans la première Déclaration du Sommet d'Abuja en 2007 sur la sécurité alimentaire, comme indiqué dans l'Encadré 2.

ENCADRÉ 1

Le Programme intégré de développement de l'agriculture en Afrique (CAADP)

Le Programme intégré de développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) a été conçu pour faire face aux principaux défis auxquels est confrontée l'agriculture africaine. Parmi celles-ci, l'on peut citer, notamment, les difficultés liées aux marchés/aux échanges, les obstacles technologiques et les contraintes de politique qui ont conduit à une productivité faible et, en conséquence, à l'insécurité alimentaire. Il a été approuvé par le Sommet de l'UA qui s'est tenu en juillet 2003 à Maputo, au Mozambique et il a été donné à toutes les CER africaines mandat de conduire le programme dans leurs régions respectives. Le NEPAD est l'organe principal chargé de la mise en œuvre du CAADP.

L'objectif général du CAADP est d'aider les pays africains à parvenir à un niveau de croissance économique plus important, grâce au développement tiré par l'agriculture, à éliminer la faim, à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire et à favoriser l'expansion du commerce. Le CAADP vise à atteindre des taux de croissance de l'agriculture de l'ordre de 6%, ce qui permettrait aux États africains de réaliser le premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies qui est de réduire la faim et la pauvreté de moitié à l'horizon 2015.

Au départ, le CAADP reposait sur quatre piliers essentiels. Un cinquième pilier a, toutefois, été ajouté pour traiter de la question du secteur de l'élevage, des pêcheries et de la foresterie:

Pilier 1: Extension des zones de gestion durable de la terre et de l'eau;

Pilier 2: Amélioration des infrastructures rurales et des capacités liées aux échanges pour favoriser l'accès aux marchés;

Pilier 3: Amélioration de la fourniture de produits, réduction de la faim et amélioration des réponses aux crises alimentaires d'urgence;

Pilier 4: Renforcement de la recherche agricole, diffusion et adoption de technologies; et

Pilier 5: Développement durable de l'élevage, des ressources halieutiques et de foresterie.

En proclamant le CAADP, les États membres de l'UA ont convenu de consacrer au moins 10% de leurs budgets nationaux à l'agriculture et au développement rural; en conséquence, les CER doivent indiquer la direction à suivre aux niveaux national et régional, conformément à la vision globale du Traité d'Abuja de 1991 pour la création éventuelle d'un marché commun africain et d'une union économique et monétaire africaine. Pour mettre en œuvre le CAADP, des conventions et des accords doivent être élaborés aux niveaux national et régional, mettant en exergue les politiques, stratégies et programmes-clés, les défaillances actuelles, les niveaux d'investissement et les mécanismes de dialogue requis pour une mise en œuvre efficace et à base élargie.

Cette Déclaration constitue le schéma directeur du projet de marché commun, vu que les produits stratégiques principaux identifiés constitueront la base de la présente étude. En outre, les cinq CER de base qui constituent l'objet de cette étude sont présentées dans l'Encadré 3. Toutefois, il est également important de noter que les pays africains disposent d'une marge de flexibilité par rapport aux *produits spéciaux* dans le cadre du Pilier relatif à l'accès au marché dans le contexte des négociations de l'OMC en cours. Les produits spéciaux sont ceux qui sont importants pour la sécurité alimentaire des pays en voie de développement, la sécurité des

ENCADRÉ 2**Déclaration du Sommet d'Abuja sur la sécurité alimentaire, décembre 2006**

.....Déclarons notre ferme engagement à:

Étendre les marchés, en accordant une attention particulière aux besoins propres à l'Afrique et à la promotion du commerce interafricain des aliments de base.

Pour atteindre cet objectif:

LES ÉTATS MEMBRES et les **CER** doivent assurer la promotion et la protection de la production du riz, des légumineuses, du maïs, du coton, de l'huile de palme, de la viande de bœuf, des produits laitiers, de la volaille et des produits halieutiques en tant que produits de base stratégiques au niveau continental: du manioc, du sorgho et du mil au niveau sous-régional, y compris les produits revêtant une importance particulière au niveau national;

LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE et le **NEPAD** doivent faciliter la réalisation de l'autosuffisance, au niveau continental, d'ici à 2015, dans la production du riz, du maïs, du sorgho/mil et du manioc, de l'huile de palme, de la viande de bœuf, de la volaille, de la pisciculture (carpe/silure) et le traitement à 50% du coton produit en Afrique d'ici à 2015 tout en déployant également des efforts visant à accroître rapidement la transformation au niveau local des autres produits de base;

LES ÉTATS MEMBRES et les **CER** doivent prendre les mesures urgentes ci-après en vue d'accélérer la culture de ces produits de base stratégiques, à savoir:

L'ACCELERATION de la mise en œuvre des dispositions relatives au commerce, adoptées par les Communautés économiques régionales (CER), grâce à la réduction des barrières tarifaires et à l'élimination des barrières non-tarifaires au plan technique et autres d'ici à 2010 et prendre en considération ces mesures dans les négociations du cycle de Doha et de l'Accord de partenariats économiques (APE);

LA RATIFICATION et la mise en œuvre des normes et des qualités harmonisées, notamment des normes sanitaires et phytosanitaires dans les CER d'ici à 2010.

moyens de subsistance et les questions de développement rural. Ils devraient être identifiés par des indicateurs qui les relient aux trois critères sus-indiqués (la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance et le développement rural) et ils bénéficieront d'un traitement souple en termes de réduction tarifaire. Bien que les critères concernant l'identification des produits stratégiques de l'UA ne soient pas tout à fait identiques, les études entreprises par la FAO ont identifié tous les produits stratégiques (hormis le poisson) comme produits spéciaux pour les pays africains.

Concomitamment à leurs efforts pour renforcer le commerce inter-régional et assurer l'intégration à un niveau continental, les États africains membres du groupe ACP ont, par le passé, eu des liens étroits avec l'Europe par le biais d'une série d'accords commerciaux, à commencer par les deux Conventions de Yaoundé, suivies

des Conventions de Lomé et, tout récemment, de l'Accord de Cotonou¹². Tous les pays africains bordant la Méditerranée, hormis la Libye, ont conclu des accords séparés qui régissent leurs rapports commerciaux avec la Communauté européenne (devenue par la suite Union)¹³. Certains de ces accords sont réciproques tandis que d'autres ne le sont pas; d'autres garantissent un accès non réciproque au marché à l'UE, tandis que d'autres encore, tels que le TDCA de l'Afrique du Sud, exigent l'ouverture des marchés intérieurs. Les pays africains membres des ACP sont, à présent, engagés dans les négociations d'accords de partenariats économiques (APE) qui ont été ouvertes en septembre 2002 et étaient censées déboucher sur la conclusion de nouveaux accords réciproques compatibles avec l'OMC avant fin 2007¹⁴.

Ceci voudrait dire que l'Afrique est partie pour enregistrer des pertes considérables du fait de la perte de ses préférences au sein de l'UE. De nouveaux marchés devront être trouvés, en particulier au sein même des pays africains pour renforcer les programmes de développement agricole de la région; se faisant, ce projet traduit l'urgence de la création d'un Marché commun de produits agricoles sur le continent. Le projet actuel fera fond sur les leçons tirées et les meilleures pratiques établies à partir des projets

ENCADRÉ 3 Les cinq CER de base et leurs États membres

Communautés économiques régionales

Union du Maghreb arabe (UMA)

Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA)

Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

États membres

Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie

Burundi, Comores, Congo (RD), Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Île Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Ouganda, Zambie, Zimbabwe

Angola, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, République du Congo (Congo), République démocratique du Congo (RDC), Guinée équatoriale, Gabon, Rwanda et Sao Tome et Principe

Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo

Angola, Botswana, Congo (RDC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Île Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe

¹² Accord de Cotonou, 23 juin 2000, [2000] OJ L 317/3 (entré en vigueur le 1er avril 2003).

¹³ Voir l'Accord euro-méditerranéen entre la CE et la Tunisie, daté du 17 juillet 1995, OJ L 097/98 (entré en vigueur le 1er mars 1998); Accord euro-méditerranéen entre la CE et le Maroc, le 26 février 1996, OJ L 70/00 (entré en vigueur 1er mars 2000); Accord euro-méditerranéen entre la CE et l'Égypte, signé le 25 juin 2001, COM (2001) 184, entré en vigueur le 1er juin 2004; Accord euro-méditerranéen entre la CE et l'Algérie, signé en avril 2002, OJ L 265 (entré en vigueur en septembre 2005).

¹⁴ Un accord global n'a pu être conclu avant le délai de fin 2007 et seule une poignée de pays africains ont convenu de signer l'APE intérimaire avec l'UE.

existants et servira de point focal pour l'échange de connaissances entre les diverses initiatives régionales bénéficiant de l'appui de la FAO.

En même temps que ces liens se développaient, la majorité des pays africains ont adhéré à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et ont été membres fondateurs au moment de la transformation du GATT en OMC, en 1995. Ces pays sont, à présent, engagés dans le Cycle des négociations de l'OMC de Doha, qui ont pour but de réduire les barrières au commerce au niveau mondial tout en veillant à ce que les aspects du commerce en rapport avec le développement ne soient pas négligés. Il est important de se rappeler que les États qui ne sont pas encore membres de l'OMC ne sont tenus par aucune obligation édictée par cet organe. Tout cadre proposé ne devrait donc pas être perçu comme une tentative d'imposer la discipline de l'OMC aux États souverains qui ont choisi de ne pas se soumettre à ces disciplines.

Ces négociations auront indubitablement un impact sur la forme que le Marché commun de produits agricoles prendra, vu que les accords qui découlent de ces négociations imposeront des obligations juridiques aux parties à ces négociations. Il est également probable qu'elles exercent une forte pression sur les parties chargées de mener les négociations, mettant ainsi à rude épreuve la capacité existant actuellement sur le continent.

1.2 Rôle du droit dans tout système commercial

Dans la création d'un MCAPA, un des objectifs doit être de mettre en place un cadre approprié qui influencera positivement la conduite des États membres et, donc, on l'espère, leurs économies. Toutefois, un trait commun à quasiment toutes les organisations régionales créées par les États africains, à ce jour, a été l'efficacité réduite quand il s'est agi d'influencer le comportement des États; autrement dit, les niveaux d'observation des dispositions juridiques ont été faibles et les avantages économiques engrangés négligeables. Dans l'élaboration d'un cadre juridique pour le MCAPA, un des principaux problèmes que l'on doit prendre en compte et souligner est le rôle important du droit dans les relations internationales, en général, et le commerce international, en particulier. L'objectif de la présente section est, donc, de relever un certain nombre d'éléments qui contribuent à une efficacité accrue.

1.2.1 Droit et coopération internationale

Le droit international exige que les États honorent leurs obligations juridiques. Toutefois, ce devoir n'est pas toujours rempli, même avec les meilleures intentions du fait d'un certain nombre de facteurs, dont les principaux sont l'ambiguïté, le manque de capacités et les facteurs temporels qui se conjuguent pour limiter les niveaux de conformité. L'ambiguïté ici s'entend de la prévalence de dispositions juridiques dont l'interprétation prête à une remise en cause, tandis que le manque de capacité fait référence à la capacité limitée de nombreux pays africains tant en termes financier que de capacité d'expertise technique appropriée. Les questions de capacité posent problème en Afrique, continent qui compte 34 des 50 pays les moins avancés au monde¹⁵. La référence au facteur temporel a trait aux délais souvent trop longs et souples impartis pour le respect des obligations juridiques. En conséquence, le respect ou non par un État de ses obligations peut dépendre de l'interprétation du délai dont il dispose pour s'y conformer.

Un des objectifs de la conclusion d'un accord juridique est de s'assurer de l'imposition de restrictions efficaces aux comportements des parties pour renforcer la prévisibilité

¹⁵ Nations Unies, *Least Developed Countries: Country Profiles*, disponibles à l'adresse <http://unohrrls.expressiondev.com/en/ldc/related/62/> (visitée le 9 août 2007).

du système commercial. Pour paraphraser Kenneth Dam, compter sur la bonne volonté des gouvernements pour réduire les obstacles aux échanges et promouvoir le commerce a peu de chance de porter fruits, à moins qu'une telle bonne volonté ne soit soutenue par des droits et des procédures substantiels¹⁶. Il est donc important de se rappeler que le droit n'est pas simplement un ensemble de règles substantielles, mais également des procédures et des processus qui servent à «identifier les intérêts communs dans des situations complexes et à formuler des politiques à court terme pour la réalisation d'objectifs à long terme»¹⁷.

Un cadre juridique bien élaboré garantira, donc, non seulement la prévisibilité et la stabilité de l'environnement commercial mais servira également de moyen efficace de résolution des conflits et de formulation des changements de politiques souhaités. Avec la mise en place d'un cadre juridique, la crédibilité du marché commun proposé sera renforcée, accroissant ainsi les perspectives d'investissements publics et privés plus importants dans le secteur agricole. Comme élément essentiel de ce cadre, il sera nécessaire de mettre en place des institutions qui pourront contrôler la mise en œuvre d'un protocole final basé sur l'avant-projet présenté en Annexe I. Ce domaine spécifique sera un des domaines où il ne sera pas nécessaire de tout reprendre depuis le début, vu que l'Union africaine dispose déjà d'un cadre institutionnel en place sous la forme de la Commission. L'utilisation appropriée des ressources de la Commission sera, donc, essentielle au succès du marché commun.

L'efficacité du marché commun proposé sera fortement limitée, si les obligations incombant aux parties sont réduites à l'état de «non-droit». Des règles claires, précises et contraignantes constituent la base de toute propension des États à se conformer au droit international. Lors de la rédaction du Protocole, il sera donc nécessaire de rédiger les obligations des États de la manière la plus claire possible, en gardant à l'esprit le fait qu'il y aura des domaines où la nécessité de compromis aboutira inévitablement à un langage ambigu. Toutefois, si les systèmes de résolution de litiges nécessaires sont en place, cela ne devrait pas s'avérer un obstacle majeur au succès du marché commun.

Un autre avantage additionnel qu'il y a à encourager les pays africains à adopter des obligations juridiquement contraignantes est que les rigueurs de la loi imposée par les engagements exécutoires les préparent à participer plus efficacement au système commercial multilatéral axé sur l'OMC. Actuellement, les pays en voie de développement et les pays les moins avancés bénéficient d'une grande flexibilité dans l'observation des obligations de l'OMC, mais, à mesure qu'ils se développeront, l'on attend d'eux qu'ils assument des obligations juridiques plus strictes. Un des problèmes clés à trancher sera, donc, le niveau de discrétion qu'il sera permis aux gouvernements nationaux de conserver dans le processus de création du marché commun de produits agricoles. Parmi les autres questions à examiner figurent le recours à des dispositions de «directives non impératives», l'intégration d'un mécanisme de résolution des différends et la participation des acteurs non-étatiques au marché commun.

Un problème connexe qui se pose, s'agissant de la résolution des litiges, en particulier, dans le contexte d'un grand nombre d'obligations qui se recoupent, auxquelles les États africains sont confrontés est la question des obligations emportant préséance. Si deux États sont membres de deux organisations différentes ayant des règles divergentes par rapport à une certaine question, quelles règles régiront toute dispute entre les

¹⁶ Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, (1970) p. 5.

¹⁷ Dam, *The GATT*, pp. 4-5.

parties concernant cette question? La réponse à cette question dépendra souvent du forum devant lequel le litige est posé. Ainsi, si deux pays qui sont membres à la fois du COMESA et de l'OMC soumettent un litige concernant l'application des mesures relatives au NPS à l'OMC, une violation des règles de ladite organisation relative aux NPS doit être évoquée et le Panel tranchera sur la base de l'OMC, tandis que si le différend est porté devant la Cour de justice du COMESA, les règles qui interviendront seront celles du COMESA relatives à ladite question. Définir, donc, les règles indiquant les juridictions où les litiges seront réglés constitue ainsi un aspect important du cadre juridique pour la libéralisation des échanges. Ce problème ne se poserait pas si un pays n'était soumis qu'à un seul ensemble de règles, ce qui explique pourquoi, au niveau africain, la création d'un MCAPA à l'échelle continentale pourrait être une meilleure option.

Pour élaborer un cadre juridique approprié pour la création d'un marché commun pour les produits agricoles, il est essentiel de savoir clairement ce que les États membres attendent d'un tel marché commun. Sans une idée claire de l'objet spécifique auquel servira le marché commun, le cadre juridique ne pourra remplir sa fonction et son efficacité s'en trouvera diluée. Ceci étant une question fondamentalement politique, il est essentiel que les dirigeants politiques définissent l'orientation nécessaire en la matière.

1.2.2 Question d'importance pour la formation d'un Marché commun continental

Après avoir examiné la nécessité de formuler les obligations conformément au droit, il est nécessaire de se pencher sur les domaines spécifiques où un consensus sur les lois applicables sera essentiel. Il existe un volume considérable de littérature qui a déjà identifié les problèmes juridiques qui se présentent dans la création d'un Marché commun continental de produits agricoles. Concernant certains de ces problèmes, les règles qui régiront éventuellement le MCAPA exigent la suppression de certaines barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce, tandis que pour certaines autres, il est nécessaire d'encourager l'harmonisation des mesures commerciales disparates entre les États participants.

Ces problèmes sont, notamment, comme suit:

- la libéralisation du commerce impliquant la suppression des tarifs sur les produits agricoles. Un certain nombre de problèmes juridiques se posent à cet égard, tels que le délai imparti pour la suppression des tarifs et, d'un point de vue de l'OMC, la légalité d'un accord spécifique au secteur comme le MCAPA entendrait l'être;
- l'adoption d'un système de nomenclature douanière commune. À cet égard, l'on devrait noter que bien que les produits à échanger dans le cadre du marché commun aient été identifiés sous forme de composantes primaires et ouvrées des céréales, des racines et des tubercules, des matières grasses et oléagineuses, des produits laitiers, des produits d'élevage et des viandes¹⁸, d'un point de vue juridique, il faudra que ces produits soient identifiés de manière précise;
- la réduction et/ou la suppression, si nécessaire, du recours aux restrictions quantitatives sur l'importation de produits agricoles. L'on a parfois recours aux contingents pour limiter les importations et les exportations, notamment dans le contexte des mesures de sauvegarde. Les restrictions quantitatives sont, en général, perçues comme moins transparentes et plus sujettes aux abus que les barrières

¹⁸ Voir FAO, «Assistance for the establishment of a common market for Basic food products», p. 3.

tarifaires. Les règles doivent se limiter à la capacité des États à recourir aux restrictions quantitatives;

- les règles d'origine: Elles sont utilisées pour identifier le pays d'origine de biens donnés en établissant ainsi si, oui ou non, ils seront éligibles à un traitement préférentiel. Dans une union douanière, un tarif extérieur commun est appliqué et, donc, les règles d'origine ne sont pas nécessaires. Toutefois, dans une zone de libre-échange, elles s'imposent pour empêcher le détournement des courants d'échange, c'est-à-dire le transbordement de marchandises par le biais d'un membre ayant des tarifs extérieurs bas;
- dans le marché commun pour les produits agricoles proposé, les règles d'origine seront nécessaires le temps qu'un TEC soit mis en vigueur. Il est peu probable que les biens qui sont intégralement produits dans les États participants soient fort litigieux, mais en cas de valeur ajoutée, alors il est possible que des différends éclatent au sujet de leur éligibilité à un traitement préférentiel. Les règles d'origine peuvent ainsi être utilisées comme barrières aux échanges, d'où la nécessité d'une réglementation pour régir leur utilisation¹⁹;
- application des recours commerciaux: Dans de nombreux pays, les subventions de diverses formes sont appliquées au secteur de l'agriculture. Ceci est un problème qui se pose souvent dans le contexte des pratiques commerciales injustes adoptées par les pays développés. Mais, il conviendrait de se rappeler que les pays en voie de développement recourent, eux aussi, aux subventions. Les pays africains devront donc déterminer, le cas échéant, les recours commerciaux qu'il leur sera permis d'utiliser et quelles mesures seront autorisées au cas où un pays accorderait des subventions «injustes»;
- application des mesures de sauvegarde: Les mesures de sauvegarde sont des mesures temporaires, revêtant souvent la forme de contingents, adoptées par les États pour protéger leurs économies ou industries nationales d'un préjudice considérable du fait de la libéralisation des échanges²⁰. Le danger dans le recours à ces mesures repose dans la possibilité que leur application puisse perdurer indéfiniment pour protéger les industries inefficaces mettant ainsi à mal un des objectifs de la libéralisation du commerce, à savoir l'allocation judicieuse de ressources de part et d'autre de la région concernée;
- adoption de mesures sanitaires et phytosanitaires (NPS) harmonisées: Dans la libéralisation du commerce de produits alimentaires, il est indispensable de veiller à ce que le commerce «ne fasse pas proliférer et se propager les maladies et les nuisibles soit des animaux, soit des végétaux»²¹. L'adoption de normes sanitaires et phytosanitaires est, donc, une préoccupation légitime des gouvernements. Toutefois, l'utilisation de normes différentes d'un pays à un autre peut agir comme barrière au commerce régional;
- normes: L'on peut recourir à l'adoption de normes techniques pour atteindre des objectifs de politique publique tels que la garantie de la qualité et la facilitation de la production et de l'échange. Afin de minimiser les obstacles techniques préjudiciables au commerce (OTC), il sera nécessaire d'encourager le recours aux accords internationaux tels que les codes ISO et IEC;
- facilitation du commerce: L'imposition d'exigences de documentation onéreuse en termes de formalités douanières, de nombre de documents et d'exemplaires requis ainsi que de contenus des documents constitue une des manières possibles d'entraver les échanges entre les pays. La facilitation du commerce vise à réduire la bureaucratie liée aux activités d'échange;

¹⁹ Mitsuo Matsushita et al. *The WTO: Law, Practice, and Policy*, (2006) p. 119.

²⁰ Matsushita et al. *The WTO*, p. 182.

²¹ COMESA, *Report on the Harmonisation of Agricultural Policy for COMESA Countries*, para. 20.

- modernisation du transport: Mettre en place le cadre juridique pour un marché commun n'améliorera pas les échanges de biens agricoles ou autres si le réseau de transport n'existe pas pour transporter les biens du vendeur à l'acheteur. Le trafic en transit doit également être facilité afin d'assurer la transition des biens. Il est donc impérieux que les gouvernements nationaux œuvrent, individuellement et collectivement, à améliorer les réseaux de transport à travers le continent et se mettent d'accord sur des règles de transit harmonisées. Vu que l'amélioration de l'infrastructure est une entreprise à long terme et à haute intensité de capital, il ne constitue pas un domaine sur lequel la présente étude s'étendra indéfiniment. En lieu et place, l'accent sera mis sur les mesures qui peuvent être prises pour faciliter le trafic en transit.

1.3 Plan de l'étude

La présente étude a pour but d'analyser d'un point de vue économique et juridique les problèmes découlant de la création d'un marché commun et de proposer un cadre susceptible d'être mis en œuvre pour mettre en place un marché commun efficace en termes opérationnels pour les produits stratégiques retenus. L'étude est articulée comme suit : après l'aperçu général et le contexte indiqués ci-dessus, qui comprend, en outre, le cadre juridique à l'intérieur duquel fonctionne tout accord de coopération il s'appesantit sur l'importance d'avoir recours à des mesures juridiques pour mettre en place le cadre nécessaire pour parvenir à la réalisation de l'objectif de création MCAP (Chapitre 1) ; le Chapitre 2 donne un aperçu des problèmes et tendances du commerce africain, en commençant par passer en revue les problèmes principaux puis en procédant à une analyse des échanges de produits alimentaires et agricoles au niveau mondial ainsi qu'entre pays africains. Le Chapitre 3 s'ouvre par l'examen des dispositions du Traité d'Abuja en tant qu'accord-cadre guidant l'intégration régionale sur le continent. Il procède ensuite à l'examen des dispositions pertinentes et de l'état d'avancement de l'intégration régionale, de la situation de l'agriculture et des échanges commerciaux dans chacune des CER auxquelles le projet est étroitement lié, à savoir l'UMA, le COMESA, la CEEAC, la CEDEAO et la SADC. Ce chapitre met en relief les caractéristiques essentielles de chacune des CER qui sont ensuite examinées dans les chapitres suivants à l'aune des objectifs du Marché commun. Le Chapitre 4 examine et met en exergue les dispositions des règles multilatérales consignées dans l'Accord de l'OMC qui seront utiles pour la création du MCAP. Ces règles sont importantes non seulement parce qu'elles constituent des critères multilatéraux par rapport auxquels les mesures adoptées au niveau régional peuvent être appréciées, mais elles définissent également les règles que doivent respecter les États africains membres de l'OMC. Le chapitre V examine les principaux écueils et les principales contraintes dans un cadre d'analyse comparative portant sur les problèmes et dispositions identifiées dans les chapitres précédents. Le chapitre VI analyse les ingrédients et les mesures nécessaires à la création d'un MCAP. Il se referme sur l'analyse des opportunités et des obstacles découlant de cette pléthore de dispositions et fait des recommandations sur les options possibles de MCAP assorties de suggestions quant à la meilleure voie pour aller de l'avant. Le chapitre 7 présente les conclusions de l'étude dans une série de recommandations et de mesures à prendre pour s'assurer que l'Afrique tire autant que possible les bénéfices du marché commun.

Un avant-projet de protocole proposé [indicatif] pour la création du marché commun de produits agricoles est joint en Annexe à la fin du rapport.