

CHAPITRE 6: Vers un Marché commun

6 INTRODUCTION

Après avoir passé en revue les diverses CER et identifié les dispositions pertinentes touchant au commerce de produits agricoles, la question que l'on doit résoudre est la suivante: quelles sont les mesures nécessaires pour mettre en place un MCAPA et les options possibles pour renforcer et harmoniser les systèmes commerciaux dans le cadre des CER existantes en tenant compte des diverses situations physiques, politiques, sociales et économiques dans les différent(e)s pays/régions africain(e)s. Pour répondre à cette question, d'abord, un examen des principales mesures est entrepris en plus des problèmes à prendre en compte dans le cheminement, puis les diverses options possibles pour un marché commun sont examinées.

6.1 Négociation et mise en place d'un marché commun

La démarche pour aller à l'intégration des marchés devrait tenir pleinement compte de la complémentarité et la nature concurrentielle de la production entre les États membres, entre les groupes régionaux existants et entre les États membres et les tierces parties. Les mesures nécessaires doivent également indiquer comment – par le biais d'un processus d'harmonisation et de convergence des politiques et des stratégies – les obstacles à la croissance et au développement de l'agriculture seront supprimés, permettant à chaque pays membre d'exploiter pleinement son potentiel. L'idée est d'accroître l'efficacité concurrentielle de chaque pays et, donc, de l'Afrique, dans son ensemble, dans la production de produits agricoles appropriés, notamment de produits stratégiques. Ceci positionnera les pays africains de sorte à tirer avantage des échanges intra-communautaires et du commerce international pour renforcer le bien-être et la sécurité alimentaires régionaux, nationaux et des ménages. Pour régler ces problèmes, un certain nombre d'actions sont recommandées comme partie intégrante de la solution pratique pour aller de l'avant de sorte que le Marché commun africain pour les produits agricoles repose sur un bon socle.

L'insécurité alimentaire demeure un problème grave dans de nombreux pays africains et sa réduction est l'objectif central visé par le processus d'intégration en cours. Il est important de tenir compte de l'interface entre le régionalisme et la sécurité alimentaire dans la conception d'un marché commun. L'intégration régionale des marchés peut renforcer la sécurité alimentaire d'un certain nombre de manières: en favorisant la croissance économique, en augmentant les approvisionnements intérieurs en vivres, de manière à répondre aux besoins de consommation des populations et en réduisant la variabilité générale de l'offre de vivres. Néanmoins, l'on comptera ceux qui soit accusent du retard, soit ceux qui sont perdants dans le processus d'intégration régionale. Ce risque soulève la nécessité d'évaluations spécifiques aux pays et aux régions de l'intégration des marchés du point de vue des ménages vivant dans l'insécurité alimentaire. Là où l'on identifie des impacts négatifs sur les ménages ne connaissant pas de problèmes d'insécurité alimentaire, l'intégration des marchés régionaux devrait être assortie de mesures d'accompagnement pour résorber ces impacts négatifs.

Il n'existe pas de schéma directeur unique et universel pour la création d'un marché commun. La plupart des ACR ont emprunté une voie unique qui part de la conceptualisation à la mise en œuvre. Les étapes de base du processus sont, notamment:

- se mettre d'accord sur le principe de négocier un accord d'intégration en vue de créer un marché commun pour les produits agricoles dans un délai général;
- créer les structures institutionnelles appropriées pour mener les négociations²⁰⁷;
- négocier les méthodes, les modalités et les calendriers d'exécution des termes de l'accord;
- soumettre l'accord à ratification par les législatures nationales;
- réviser les cadres juridiques et réglementaires nationaux aux fins de la mise en œuvre de l'accord.

Les négociations de certains accords économiques régionaux ont été très longues et complexes, impliquant de multiples communautés, groupes consultatifs et de négociations, un nombre infini de débats. La complexité des négociations dépend des facteurs tels que le nombre de parties à l'accord, le champ des pourparlers, la capacité institutionnelle des parties et la volonté politique de chacune des parties à obtenir un accord. L'ironie dans cette situation est que les accords de portée plus générale peuvent être plus faciles à conclure que ceux impliquant un grand nombre de produits – et comportant des exemptions spécifiques aux pays. Vu la diversité des pays africains en termes de taille, de situation économique et de capacité institutionnelle, il pourrait être utile d'adapter les accords d'intégration existants pour le continent dans son ensemble plutôt que de tout recommencer. Des projets d'intégration réussis nécessitent l'adoption d'obligations exécutoires à convenir avant des dates spécifiques, mais ces délais et ces engagements peuvent tenir compte des capacités économiques et institutionnelles différentes des membres.

La négociation pour la création d'un marché commun de produits agricoles s'intègre dans le cadre des négociations pour la création d'une Union économique africaine, telle que consacrée par le Traité d'Abuja. Vu le champ de l'Union proposée, ces négociations sont susceptibles d'être longues et complexes. Les négociations agricoles pourraient faire partie d'une «première récolte» à partir de laquelle les pays doivent se mettre d'accord sur les étapes stratégiques suivantes:

- la suppression des barrières tarifaires et non-tarifaires internes et l'harmonisation des tarifs extérieurs;
- l'harmonisation des normes techniques, notamment les mesures sanitaires et phytosanitaires et les mesures relatives à la sécurité alimentaire et à la qualité de l'alimentation;
- l'harmonisation des politiques du secteur de l'agriculture, notamment celles relatives au développement de l'infrastructure de transport, de stockage et de commercialisation.

Alors que les objectifs généraux du Marché commun africain pour les produits agricoles seront convenus au niveau supranational, l'essentiel des changements aux cadres juridiques et réglementaires se fera au niveau national. Cela implique que les pays qui souhaitent adhérer au marché commun devront prendre des mesures pour harmoniser leurs législations nationales avec les dispositions de l'Accord. À cet égard,

²⁰⁷ Celles-ci pourraient inclure : i) un comité de négociation assumant la responsabilité globale de rédiger l'accord d'intégration qui énoncera les règles de procédure pour la création et le fonctionnement du marché agricole commun ; ii) des groupes de travail pour négocier les points spécifiques tels que les réductions tarifaires, les normes techniques et le traitement différencié pour les membres à faible revenu ; et iii) des groupes consultatifs pour assurer l'expertise dans les domaines particuliers des négociations et pour constituer des forums pour garantir la prise en compte des préoccupations des milieux d'affaire, des paysans et des autres membres de la société civile.

ENCADRÉ 5**Rôle du programme spécial pour la sécurité alimentaire dans le cadre du marché commun de produits agricoles**

Les programmes nationaux et régionaux de sécurité alimentaire peuvent contribuer au processus d'intégration régionale en renforçant la compétitivité des pays par l'investissement dans la productivité agricole, la capacité de production et l'amélioration de l'accès des pauvres aux vivres. À cet égard, un exemple particulier est le programme spécial de la FAO pour la sécurité alimentaire (SPFS), un programme mis en œuvre au niveau national qui vise à aider les pays en voie de développement à améliorer la variabilité d'année en année de leur production et l'accès aux vivres sur une base économiquement viable et durable au plan de l'environnement²⁰⁸.

Le SPFS comporte deux phases. La première phase est axée sur les facteurs microéconomiques et comporte quatre composantes interdépendantes et complémentaires qui sont particulièrement importantes pour les pays membres de plusieurs CER africaines : la maîtrise de l'eau, l'intensification des systèmes de production végétale durable ; la diversification de la production et l'analyse des obstacles qui se posent à la sécurité alimentaire. La deuxième phase comporte l'élaboration d'un programme de politique de sécurité alimentaire et de politique pour le secteur de l'agriculture; la préparation des plans d'investissement agricole et l'élaboration d'études de faisabilité de projets bancables. Chaque pays qui adhère au SPFS s'engage à mettre en place un plan d'action pour parvenir à la sécurité nationale et un plan d'opération à exécuter au sein même du pays. Le plan d'opération pourrait être renforcé pour tenir compte des préoccupations liées à l'intégration du marché.

Le SPFS/FAO apporte de l'assistance pour l'élaboration de stratégies régionales pour la sécurité alimentaire et est opérationnel dans les cinq CER de base. Le SPFS n'est pas une initiative autonome. Les buts et la vision qui guident le SPFS ont été intégrés aux grandes initiatives internationales dont le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) du NEPAD/UA. Les programmes de sécurité alimentaire sont également des éléments majeurs de contribution à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies. Les programmes régionaux pourraient, à leur tour, assister les programmes nationaux axés sur la sécurité alimentaire pour améliorer le rendement agricole dans les regroupements régionaux sur une base économiquement viable et durable au plan de l'environnement.

Le programme régional sert de faîtière pour les activités de collecte d'informations et d'assistance technique. L'appui régional pourrait, en particulier, faciliter les échanges à l'intérieur et à l'extérieur de la zone grâce à l'élaboration de normes alimentaires, à la standardisation des normes phytosanitaires et zoosanitaires, conformément aux normes de l'OMS, à la mise en place de programmes de développement des denrées et à l'identification des programmes essentiels de formation.

Le SPFS/FAO peut apporter une assistance aux CER dans l'élaboration de programmes de formation pour le renforcement de capacités en matière de négociations commerciales agricoles, d'articulation de politiques et de formulation de projets d'investissement. L'assistance aux politiques est essentielle pour créer un environnement plus favorable à l'accroissement de l'investissement, de la production agricole, des revenus tirés de l'agriculture et des échanges de produits agricoles renforçant ainsi la sécurité alimentaire. L'assistance aux politiques doit renforcer les ministères, les autres organisations et agences ainsi que le secteur privé.

²⁰⁸ Selon la FAO, l'on atteint à la sécurité alimentaire quand l'ensemble de la population a, en permanence, un accès physique et économique à une alimentation suffisante, saine et nourrissante pour satisfaire ses besoins diététiques et ses préférences alimentaires pour une vie active et saine. Le SPFS vise à s'attaquer à la question de la sécurité alimentaire au sens le plus large possible, y compris au plan de la productivité, de la stabilité des approvisionnements, de l'accès et dans tous les aspects du développement agricole et rural, notamment du commerce. Dans ce sens, toutes les activités de la FAO pourraient être conçues et exécutées sous l'autorité du SPFS, chose que le Sommet mondial sur l'alimentation de 1996 avait envisagé quand il a approuvé la proposition de démarrage du Programme faite par le Directeur général.

les instruments juridiques des pays africains devront être harmonisés et coordonnés. Les types d'ajustement que les pays pourraient avoir à faire seront fonction de la portée, de la structure et des politiques du Marché commun pour les produits agricoles envisagé, tel que négocié. La convergence des politiques commerciales et douanières et l'harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires ont été examinées au Chapitre 5. D'autres exigences sont soulignées ici pour attirer l'attention des décideurs sur leur importance. Ces réformes viseraient à favoriser une diminution des coûts de transaction et des coûts réglementaires et une amélioration de la conformité aux décisions et leur application.

Pour maximiser leurs gains tirés de la création d'un marché commun, les pays africains devraient examiner les obligations qui leur incombent dans le cadre des divers groupes régionaux auxquels ils appartiennent afin d'éviter les incompatibilités et les contradictions. Les 18 membres du CEN-SAD, par exemple, appartiennent à un total de 9 CER différentes; certains pays sont membres de trois organismes régionaux en dehors du CEN-SAD. Il pourrait, à cet effet, s'avérer nécessaire de rationaliser le nombre de CER.

Les pays africains doivent également examiner leur participation aux accords d'échanges préférentiels à l'extérieur du continent. À cet égard, les développements dans les négociations portant sur les APE avec l'UE et l'Initiative AGOA des États-Unis devraient faire l'objet d'une surveillance étroite. Les APE pourraient effectivement faciliter l'intégration de l'agriculture en Afrique. Toutefois, certaines de leurs exigences peuvent être incompatibles avec les appartenances à divers groupements qui se chevauchent et le caractère fragmenté des organisations régionales africaines. Les pays membres devraient poursuivre le contrôle de l'application de ces dispositions.

6.1.1 Étapes pour aller à l'harmonisation des tarifs

L'harmonisation des tarifs sera assurée par les accords et les mesures pour une réduction étape par étape et une suppression *in fine* de toutes les barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce. Les pays membres évolueront aussi progressivement vers un tarif extérieur commun (TEC) sur les produits agricoles importés des pays non-membres. Les étapes suivantes s'imposent:

Suppression des tarifs: il existe de nombreuses formules pour la suppression des tarifs sur le commerce interne à examiner, y compris ceux utilisés au sein du COMESA, par le Groupe des Trois (Mexique, Colombie et Venezuela) dans le MERCOSUR et d'autres groupes²⁰⁹. Des dispositions pour la réduction accélérée des tarifs peuvent être intégrées dans l'Accord comme cela a été fait dans le MERCOSUR, le CARICOM, l'ALENA et plusieurs accords bilatéraux.

Tarif extérieur commun: outre la conformité aux dispositions de l'OMC, les questions à régler au cours de la négociation et de l'application d'un TEC sont, notamment:

²⁰⁹ Dans le COMESA, les États membres ont été autorisés à réduire progressivement les tarifs de 10 % tous les deux ans à compter de 1994 par rapport au niveau de référence de 60 %, qui avait été atteint en 1992, pour aboutir à des tarifs nuls en octobre 2000. Dans le MERCOSUR, la libéralisation des tarifs s'est faite sur trois ans (1991-1994) de manière automatique, graduelle et progressive jusqu'à ce que l'on atteigne le tarif de 0 %. Dans le Groupe des Trois, 90 % des tarifs de base ont été, en général, par étapes sur 10 ans, du 1^{er} janvier 1995 au 1^{er} juillet 2004, avec quelques variations pour un certain nombre de produits. Une autre variante est, toutefois, disponible dans le cadre de la ZLE États-Unis-Jordanie dans laquelle les calendriers pour chaque pays varient en fonction du produit en question avec une plage allant de la suppression immédiate des tarifs à un délai de réduction d'une durée de 10 ans. Nous avons là, grosso modo, le modèle de réduction tarifaire en vigueur dans l'ALENA et l'Association pour l'intégration latino-américaine.

les taux tarifaires, la conformité, les sources alternatives de recettes, les modalités d'administration du TEC et la distribution des recettes, et la catégorisation des biens. Les arrangements relatifs à la réduction/suppression des tarifs dans le cadre d'une CER devraient être conformes aux autres dispositions existantes en Afrique.

Exceptions: des consultations doivent avoir lieu entre les membres sur les catégories de produits «sensibles». Pour garantir la couverture la plus large possible du marché commun, il est recommandé que soit utilisée une approche par liste «négative» conformément à laquelle les pays identifieront un nombre très restreint de produits nécessitant un traitement spécial plutôt qu'une approche par liste «positive» dans laquelle quelques produits sont identifiés pour être libéralisés²¹⁰. De manière idéale, les membres se mettront d'accord pour appliquer la réduction tarifaire à tous les produits agricoles régionaux.

Balance des paiements: l'on pourrait également avoir à accorder une attention particulière au problème important de l'équilibre de la balance des paiements d'un pays en lui permettant, après un examen idoine par un organe approprié, d'imposer des restrictions temporelles sur les biens originaires d'un pays membre. Les restrictions ne devraient avoir qu'une seule visée: surmonter les problèmes de balance des paiements et être conformes aux règles de l'OMC. Elles devraient perturber le moins possible les échanges et revêtir de préférence la forme de mesures basées sur les prix telles que les surtaxes à l'importation et les cautions à l'import plutôt que de se présenter sous forme de restrictions quantitatives.

Tarifs de base: le choix de la période de base et des tarifs de base est essentiel. De façon plus précise, la base pourrait être le tarif appliqué effectivement à la date d'entrée en vigueur de l'Accord. Toutefois, vu la diversité des niveaux tarifaires en Afrique, il pourrait être nécessaire pour les pays ayant des tarifs plus élevés de les réduire à un certain niveau avant que les autres ne commencent, comme cela s'est fait dans le cas du COMESA.

Mesures de sauvegarde: l'Afrique pourrait prévoir une mesure de sauvegarde limitée dans le temps assortie de dispositions spécifiques pour les pays moins avancés. Les mesures de sauvegarde pourraient comprendre la suspension temporaire des tarifs préférentiels, la réinstauration des droits NPF sur les produits spécifiques, la suspension de toute réduction plus accrue des tarifs, la restriction quantitative, etc. Une combinaison de ces mesures est autorisée dans le cadre d'un certain nombre d'accords commerciaux régionaux, au nombre desquels le Pacte andin, le CARICOM, l'ALENA, etc. Un mécanisme transparent doit être mis en place pour assurer des investigations sur les mesures de sauvegarde au niveau national et prendre des décisions les concernant au niveau communautaire.

6.1.2 Environnement actuel de production, de commercialisation et d'échange

Les profils de production, de consommation et d'échange des produits agricoles sont présentés aux annexes statistiques pour les neuf CER et par pays. Les schémas actuels de production et de commerce agricoles sont conditionnés par les facteurs de politique dont un grand nombre changerait dans le cadre du marché commun. L'on

²¹⁰ De telles listes «négatives» d'exception ont été autorisées dans le cadre, par exemple, du MERCOSUR, du Pacte andin, du Marché commun de l'Amérique centrale, du Caricom, de l'ALENA et du Groupe des Trois. Mais, dans les groupes qui ont eu le plus de succès, le nombre d'exceptions a été considérablement limité et ces produits ont, à terme, été mis en conformité.

doit également faire attention, eu égard à la mauvaise qualité d'une bonne partie des données, en particulier, celles concernant les échanges. Ces dernières pourraient être bien plus importantes que ne laissent transparaître les statistiques officielles. Néanmoins, un examen de la structure de production, de commercialisation et d'échange existante peut révéler divers domaines potentiels de complémentarité et de concurrence.

La structure de production est grosso modo similaire bien que les performances varient par secteur cultural d'une CER à une autre. Elles sont présentées de manière détaillée à l'Annexe statistique et au Tableau 11. En général, le manioc, les légumineuses, le riz, le maïs, la volaille et la viande, les produits laitiers et le coton sont les principaux produits enregistrés au niveau de la production. Les exportations sont, en général, constituées de coton fibre, de cacao, de café, de sucre, de tabac et d'huile de palme tandis que les importations sont dominées par les produits alimentaires de base tels que le blé, le riz, le sucre et le maïs. La plupart des régions sont des importatrices nettes de produits agricoles.

Si la plupart des régions sont des exportatrices nettes de coton fibre, par exemple, plusieurs pays en sont de gros importateurs. L'on retrouve des couplages similaires pour le sucre, la viande, le riz, le maïs, l'huile de palme et d'autres produits, ce qui suggère qu'il existe un potentiel d'échange intra-africain. Pour toutes les régions, hormis la CEEAC, une forte augmentation des échanges intra-régionaux a été enregistrée, multipliée souvent par un coefficient de 10 ou plus.

Le Tableau 11 indique les tendances de la croissance de la production des produits stratégiques clés. Les résultats à long terme, comme indiqués par le taux de croissance annuel moyen, enregistrés de 1985 à 2005, montrent divers degrés de croissance à long terme par produit dans les différentes CER. L'on est parvenu à une croissance moyenne à long terme d'un niveau moyen à un niveau élevé (supérieur à 3%) pour les produits tels que le riz, les produits laitiers, la volaille et les légumes dans l'UMA; le millet, le sorgho, le bœuf, le riz, les produits laitiers, la volaille et les légumes dans le COMESA/SADC; le maïs, le millet, le sorgho, le coton, les légumes dans la CEEAC; et le manioc, le maïs, le riz, le coton et les légumes dans la CEDEAO. La croissance à court terme (intervalles de 5 ans) montre des fluctuations considérables pour l'ensemble des denrées à travers les CER, ce qui indique des niveaux très élevés de variabilité de la production – un symptôme sur lequel les pays africains devront, de toute urgence, se pencher s'ils entendent réussir le projet de marché commun.

Comme démontré plus haut, la production et la commercialisation de produits agricoles comportent des risques intrinsèques ayant à la fois un caractère naturel et liés au marché. Pour de nombreuses denrées, les cours pratiqués dans les pays membres et l'instabilité des conditions météorologiques demeurent un problème et la tendance à aller vers les marchés libres exposera davantage les producteurs, en particulier les petits paysans, à des risques accrus liés aux cours pratiqués sur les marchés. Les facteurs cités ci-après sont des facteurs à prendre en compte car ils constituent des risques importants: demande inélastique, concurrence de la part de nouveaux produits et de nouvelles zones de production (concurrence au niveau du café par l'Amérique latine et de l'Asie) et préoccupations à caractère environnemental et sanitaire. La méconnaissance des techniques de gestion de risques par les producteurs et les négociants est susceptible d'aggraver la situation.

Par rapport à la gestion des risques, un élément de réponse que l'on peut apporter a trait au stockage et à l'entreposage pour faire face aux fluctuations de l'offre et de

la demande dans le temps. Un rôle important que jouent les installations de stockage et d'entreposage est la conservation temporaire des biens avant et après le transport par-delà les frontières, qui est nécessaire pour diverses raisons, y compris l'inspection sanitaire et phytosanitaire. Le stockage est une méthode organisée de bonne garde des denrées pour une utilisation future. L'entreposage a la connotation additionnelle de stockage commercial et dynamique en vue de tirer parti des opportunités offertes par le marché, susceptibles de se présenter à court ou à moyen terme. Dans le cadre d'un marché agricole commun, le stockage est important dans un grand nombre de contextes: dans les ménages, dans les entreprises agricoles, dans les entreprises d'expédition et de transport, sur les marchés de gros et de vente au détail, au sein des organisations gouvernementales et non-gouvernementales et dans les installations des industries et aux frontières. Pour les besoins de l'échange et du commerce, le stockage et l'entreposage sont les activités stratégiques qui nécessitent une planification et une exécution stratégiques. Dans le marché commun envisagé pour les produits agricoles, le stockage et l'entreposage joueront un rôle clé dans la synchronisation des cycles de production avec ceux de la consommation/l'utilisation intermédiaire et finale, stabilisant ainsi le marché.

En outre, l'intégration des marchés pourrait être facilitée par l'intégration et l'harmonisation de l'infrastructure de transport, de stockage et de commercialisation. Nonobstant un certain nombre de progrès, chacun de ces domaines pose problème dans le contexte africain et, encore plus, dans certaines régions. Le transport aérien est quasiment inapproprié pour la circulation des biens entre les pays africains. Le transport ferroviaire n'existe même pas dans plusieurs pays africains et, dans ceux qui en disposent, le volume transporté est faible, hormis quelques exceptions. Le gros du transport des biens, services et animaux se fait par voie routière et sur des pistes pour la plupart non bitumées. L'importance de l'amélioration et de la création de liens entre les réseaux routiers au sein et entre les pays membres ne saurait être soulignée avec une trop grande insistance. Les réseaux routiers devraient inclure aussi bien les réseaux interurbains que les réseaux de routes rurales stratégiques. La planification des réseaux routier/ferroviaire doit, donc, reposer sur le potentiel à long terme des zones à développer et à relier.

6.1.3 Produits à envisager pour le MCAPA

D'un point de vue idéal, l'on devrait envisager d'ouvrir l'échange dans le cadre du marché commun à tous les produits agricoles. Toutefois, à la lumière des évaluations analytiques de la nature de l'agriculture africaine, en s'appuyant sur les critères énumérés au Chapitre 1 (et retranscrits ci-dessous) et de la volonté politique renouvelée manifestée dans le cadre de la Déclaration du Sommet d'Abuja sur la sécurité alimentaire, il est recommandé que les produits stratégiques identifiés conformément à la Déclaration d'Abuja constituent le premier groupe de produits à libéraliser immédiatement dans le cadre de la création du marché commun. La Déclaration d'Abuja identifie les produits suivants comme produits stratégiques: le riz, les légumes, le maïs, les produits laitiers, le bœuf, la volaille, l'huile de palme et le coton pour l'accélération de la mise en place du marché commun au niveau continental dans l'optique duquel une zone de libre-échange devrait être créée. Ces produits ont été sélectionnés sur la base d'un travail initial effectué par la FAO²¹¹ pour évaluer les trois critères établis pour leur sélection, à savoir: a) ils ont un poids important dans le panier de la ménagère africaine; b) ils ont un poids important dans la balance commerciale de la région du fait de leur

²¹¹ Voir FAO (2003b): Products with Competitive Potential in African Agriculture, Working Paper TCP/SAF/2081, Service de politique et de coordination de l'agriculture, FAO, Rome.

TABLE AU 11: Évolution de la production d'un certain nombre de produits stratégiques

Item	UMA					COMESA					CEEAC				
	Croissance annuelle moyenne					Croissance annuelle moyenne					Croissance annuelle moyenne				
	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	1985-05	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-2005	1985-05	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-2005	1985-05
Cassave															
Manioc	...	...	...	...	...	3.1	-2.3	4.0	-0.3	1.1	2.7	-0.8	1.7	2.0	1.4
Céréales															
Maïs	6.2	-34.0	16.1	15.0	-1.6	2.0	-1.0	5.6	-0.9	1.4	2.8	2.8	4.0	4.1	3.4
Millet	-8.9	15.6	-3.8	-5.2	-1.0	-5.4	4.9	2.3	3.8	1.3	-3.2	3.5	2.4	3.4	1.5
Riz	15.2	0.4	12.0	-6.6	4.9	4.6	4.8	3.2	1.6	3.5	4.1	-1.3	1.7	-0.4	1.0
Sorgho	-9.0	20.1	-9.3	-20.3	-5.7	-8.3	7.0	1.8	7.7	1.9	-2.7	4.7	0.1	5.3	1.8
Coton															
Fibre de coton	6.1	-29.2	5.6	-2.3	-6.2	-7.5	-5.6	2.4	3.6	-1.9	2.1	4.2	-0.2	5.6	2.9
Graine de coton	5.7	-31.2	-17.1	-0.9	-12.1	-8.8	-3.9	0.8	3.0	-2.3	0.2	-0.6	2.6	3.2	1.3
Laiterie															
Lait total	3.5	2.3	6.1	1.6	3.4	4.1	2.1	4.2	2.1	3.1	2.5	0.4	3.7	1.1	1.9
Beurre	4.2	0.3	7.2	1.8	3.3	2.0	0.1	2.4	0.2	1.2	0.6	0.2	5.8	1.3	1.9
Fromage	4.4	1.8	8.5	1.6	4.0	2.0	10.8	4.4	15.7	8.1	-1.7	-0.1	5.5	0.2	1.0
Lait de vache, entier, frais	4.2	2.9	7.2	1.7	4.0	4.8	1.2	4.2	2.4	3.1	1.3	0.2	4.0	0.9	1.6
Viande															
Boeuf et veau	6.8	-0.7	3.5	-0.2	2.3	0.9	1.4	3.6	2.0	2.0	6.0	-0.6	4.6	1.0	2.7
Viande de poulet	6.7	3.8	4.3	1.5	4.1	3.5	5.3	5.8	1.7	4.1	4.2	1.5	0.1	2.8	2.1
Légumes															
Légumineuses, total	-3.7	-11.2	-0.7	13.2	-1.0	4.2	0.0	0.2	1.5	1.5	-1.6	0.8	2.3	2.0	0.9
Haricots, secs	2.4	12.0	13.0	0.2	6.8	3.2	-1.7	0.6	2.1	1.0	-1.9	0.6	1.2	1.6	0.4
Haricots, verts	8.8	-7.8	12.1	18.3	7.4	6.2	3.3	4.7	2.7	4.2	20.1	14.9	42.5	11.4	21.7
Pois fêche	0.1	-16.9	-3.8	20.7	-0.9	3.7	2.2	8.2	-3.9	2.5	...	...	...	...	...
Huiles															
Huile de palme	...	...	...	...	...	2.3	1.7	-3.0	0.8	0.5	4.6	-0.3	-0.9	1.1	1.1
Graines de palme	...	...	...	...	...	0.8	0.5	-1.9	3.7	0.8	1.0	1.0	0.3	2.1	1.1
Sucre															
Canne à sucre	7.2	0.2	6.8	-7.1	1.6	1.6	1.7	1.7	1.1	1.5	2.8	0.7	0.8	1.2	1.4

TABLEAU 11: Évolution de la production d'un certain nombre de produits stratégiques

Item	CEDEAO					SADC				
	Croissance annuelle moyenne					Croissance annuelle moyenne				
	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-2005	1985-2005	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-2005	1985-2005
Cassave										
Manioc	7.5	10.6	1.9	3.7	5.9	2.5	-1.5	3.3	1.8	1.5
Céréales										
Maïs	15.0	4.2	-4.7	4.1	4.4	0.5	-6.0	11.0	0.4	1.6
Millet	3.1	2.2	0.8	2.1	2.0	-7.0	2.1	-0.5	-0.1	-1.4
Riz	6.3	3.0	4.2	0.8	3.5	3.9	-0.4	1.1	2.3	1.7
Sorgho	-2.3	9.7	0.8	2.1	2.5	-7.0	4.9	1.0	1.0	-0.1
Coton										
Fibre de coton	12.4	4.3	4.7	5.0	6.6	-1.0	-2.3	5.1	4.3	1.5
Graine de coton	12.7	2.4	2.6	5.3	5.7	-1.1	-1.5	2.9	2.8	0.7
Laiterie										
Lait total	3.6	2.7	2.5	2.3	2.8	2.2	1.2	-0.4	0.4	0.9
Beurre	5.6	2.1	1.0	0.9	2.4	...	...	...	...	...
Fromage	...	...	...	...	...	4.3	-2.3	-1.0	3.3	1.1
Lait de vache, entier, frais	3.4	2.5	2.4	2.0	2.6	2.2	1.2	-0.4	0.4	0.8
Viande										
Boeuf et veau	-6.3	3.8	2.2	1.5	0.2	0.2	-0.6	2.2	0.6	0.6
Viande de poulet	4.7	2.3	1.8	3.9	3.2	9.5	2.8	5.9	2.3	5.1
Légumes										
Légumineuses, total	10.6	4.5	3.7	2.8	5.4	1.3	-0.0	2.5	1.2	1.2
Haricots, secs	2.5	6.2	7.9	1.7	4.6	1.6	-0.9	1.0	1.6	0.8
Haricots, verts	21.3	9.8	24.3	0.7	13.6	-1.4	-2.1	6.2	-0.8	0.4
Pois chiche	...	3.7	5.9	1.2	4.2	8.1	-2.9	1.1	2.6	2.1
Huiles										
Huile de palme	4.1	2.7	0.8	0.6	2.0	2.6	2.1	-2.0	0.8	0.9
Graines de palme	0.1	6.6	1.4	1.2	2.3	1.3	1.1	-1.1	2.8	1.0
Sucre										
Canne à sucre	2.7	-1.7	1.5	1.0	0.8	0.3	-0.6	4.2	-0.4	0.9

Source: FAOSTAT

contribution aux recettes en devises étrangères ou sont importés en grande quantité pour combler les déficits entre la production et la demande africaine; et c) ils montrent un potentiel de production considérable inexploité en Afrique du fait principalement des contraintes du côté de la demande ainsi que d'entraves extérieures telles que les subventions agricoles et les mesures d'accompagnement auxquelles ont recours les partenaires commerciaux de l'Afrique.

TABLEAU 12: Indicateurs d'intensité des échanges intra-régionaux pour un certain nombre de produits stratégiques sélectionnés

	UMA	CEN-SAD	COMESA	CAE	CEEAC	CEDEAO	SADC	UEMOA	Les partenaires plus importants possédant plus de 50% des parts du marché africain en 2005
Riz	H	VH	H	H	VH	VH	H	VH	Asie (73%) dont Inde (12%); EUA (3%); UE (1.4%)
Légumes	VH	H	H	H	A	VH	VH	H	UE (32%); Australie (16%); Asie (15%) dont la Chine (8%) et Inde (5%); EUA (7%)
Maïs	H	H	VH	VH	A	A	VH	AA	EUA (71%); UE (5%)
Coton	VH	VH	VH	VH	H	VH	VH	VH	Aucun partenaire en dehors de l'Afrique n'a excédé 4%
Huile de palme	H	VH	A	H	H	VH	AA	VH	Asie (72%)
Huile d'arachides	A	VH	BA	A	H	VH	BA	VH	Asie (38%) dont la Chine et l'Inde à 6% chacun UE (22%), EUA (3%)
Boeuf	H	H	VH	VH	A	AA	VH	A	UE (22%), EUA (20%), Asie (19%) dont l'Inde (18%), l'Australie (7%)
Laiterie	VH	H	VH	H	A	A	VH	AA	UE (57%), Nouvelle Zélande (11%), Australie (8%)
Volaille	H	VH	VH	VH	H	VH	VH	VH	UE (62%), EUA (5%), Australie (3%)
Cassava	BA	H	AA	AA	H	VH	AA	H	Aucun partenaire en dehors de l'Afrique n'a excédé 4%
Sorgho	A	A	A	BA	AA	VH	A	A	Aucun partenaire en dehors de l'Afrique n'a excédé 2%

TE - Potential très élevé (75% et plus); E - Potential élevé (63-74%); SM - Supérieur à la moyenne (50 - 63%)

M - Potential moyen (25-50%); IM - Potential inférieure à la moyenne (25% et moins)

Source: COMTRADE

Par ailleurs, l'analyse de la structure de l'échange de produits agricoles africains montre également que ces produits sont ceux qui sont actuellement les plus échangés. Le Tableau 12 ci-dessous montre les intensités d'échange des produits stratégiques classés par potentiel pour le commerce intra-régional. Le riz et le maïs, par exemple, ont une intensité d'échange intra-groupe allant d'un niveau élevé à très élevé dans l'ensemble des CER, tandis que les légumes, hormis pour la CEEAC où le potentiel d'échange intra-groupe est jugé moyen, affichent également un potentiel considérable en termes d'échange intra-régional. Le schéma est similaire pour l'ensemble des produits stratégiques clés évalués, hormis le manioc et le sorgho – produits pour lesquels les statistiques commerciales officielles sont très peu fournies. Toutefois, ce n'est guère un secret qu'il existe également des volumes importants d'échanges informels pour ces deux produits. Dans le fond, l'analyse tant de la production que de la structure des échanges montre que les produits stratégiques devraient servir de base au lancement du marché commun, tandis que les efforts sur d'autres fronts (c'est-à-dire, le CAADP) sont renforcés pour surmonter les contraintes côté offre.

Un problème clé, encore plus important, à prendre en compte dans la création d'un marché commun pour ces produits est lié au fait qu'à l'exception du coton, du manioc et du sorgho, plus de 50% des importations de ces produits se font actuellement à partir de l'extérieur du continent (Tableau 12). Par ailleurs, les principaux partenaires commerciaux de l'agriculture sont tous engagés dans des négociations d'accords commerciaux bilatéraux avec l'Afrique et d'autres régions du monde selon des termes qui impliquent souvent des obligations plus rigoureuses et allant au-delà de celles contenues dans les accords de l'OMC. Cet aspect appelle donc de la prudence de la part des pays africains lors des négociations des accords commerciaux avec ces partenaires, autrement, l'objectif général du marché commun pourrait ne pas être atteint.

Par exemple, la stratégie proposée pour les pays/régions africain(e)s dans le cadre des négociations d'accords de partenariats économiques (APE) avec l'Union européenne (UE) devrait impliquer le choix de ces produits stratégiques comme produits sensibles (et également comme produits spéciaux conformément à la classification de l'OMC) pour s'assurer que la libéralisation totale de ces produits dans le cadre des APE (ou d'autres accords similaires) est différée jusqu'à un moment avancé de la période transitoire convenue dans le cadre des APE de sorte qu'une évaluation adéquate de leur impact imputable à la création du marché commun au niveau continental puisse être entreprise. Si cela n'est fait, il est probable qu'une libéralisation précoce de ces produits, conformément aux APE, sape les efforts d'intégration régionale entre les pays africains plutôt que ne les renforce – portant ainsi une plus grande atteinte à un des objectifs clés des APE – à savoir, l'intégration régionale, le commerce et la sécurité alimentaires renforcés dans les pays africains.

6.1.4 Faire face aux conséquences de la libéralisation des échanges

Outre le traitement préférentiel pour les pays moins avancés et à revenus plus faibles, analysés plus haut, les pays membres peuvent avoir besoin d'assistance pour faire face aux conséquences de la réduction/suppression de tarifs et du libre-échange, en général telles qu'elles se manifestent par la perte de recettes à court terme et les ajustements en termes de production et d'emploi. À moyen terme, au fil de l'achèvement du processus d'ajustement, la libéralisation des échanges devrait favoriser une croissance économique plus forte, des exportations accrues, une consommation accrue, une création nette d'emplois et une génération accrue de recettes à partir de sources de revenus non commerciales. Toutefois, à court terme, certaines de ces préoccupations peuvent être justifiées.

Dans un premier temps, l'impact fiscal sur la production et l'emploi d'un marché commun pour les produits agricoles doit faire l'objet d'une évaluation fort minutieuse. Des mesures compensatoires devront être élaborées pour combler les manques à gagner/pertes, le cas échéant. Les données sur la structure des échanges (exportations et importations) des membres des CER, présentées aux Tableaux en Annexe, mettent nettement en évidence l'importance des produits agricoles dans les échanges. L'on ne dispose que d'indications très limitées sur le commerce intra-régional de produits agricoles, ce qui fait qu'il est difficile de faire une estimation informée du volume des recettes tirées du commerce intra-régional de produits agricoles²¹².

Certaines des pertes directes de recettes résultant de la suppression des tarifs sur le commerce intra-régional peuvent être compensées par des méthodes améliorées de collecte de taxes sur la valeur ajoutée intérieure et une couverture douanière transparente et renforcée sur les importations en provenance de pays non membres. Le système ASYCUDA/Euro Trace et d'autres en cours d'adoption en Afrique amélioreraient la collecte de recettes de sorte que le TEC puisse véritablement permettre une augmentation des recettes.

La dynamique susceptible d'être créée par le marché commun pour les produits agricoles peut conduire à une simplification du système global de taxation, entraînant une augmentation des recettes du fait de la conformité améliorée. L'on peut aller un peu plus loin et concevoir un mécanisme de compensation fiscale au niveau communautaire ou procéder comme cela s'est fait dans le cas de l'Initiative transfrontalière (CBI)²¹³. Le délai pour la réduction tarifaire devrait être tel qu'il permette aux pays de faire des ajustements nécessaires par rapport à la perte potentielle de recette en réduisant leur dépendance vis-à-vis des recettes tirées des tarifs à l'exportation et en reformant leur système budgétaire et leurs politiques fiscales de sorte à créer un cadre incitatif approprié favorable à la croissance. Avec l'environnement concurrentiel amélioré, le climat régional d'investissement harmonisé, l'infrastructure économique et physique améliorée, le réseau de technologie et d'information amélioré, les ressources agricoles seront plus efficacement et rationnellement utilisées et constitueront le moteur de la croissance résultant en un accroissement de la production et de l'emploi à l'échelle de l'économie. Toujours, au niveau national et régional, l'on pourrait avoir à concevoir un filet de sécurité pour résorber l'impact négatif potentiel à court terme.

Trente-trois pays africains connaissent des déficits calorifiques. L'absorption quotidienne de calories par habitant est inférieure au minimum recommandé par la FAO, parfois d'une marge considérable (Annexe statistique). Tous les pays africains importent des vivres et la plupart d'entre eux sont des importateurs nets de produits agricoles, certains d'entre eux consacrant une part importante de leurs importations totales et de produits agricoles aux vivres. Les pays importateurs diffèrent en termes de capacité d'import comme cela se voit au niveau des recettes d'exportations, des réserves en devises étrangères et du fardeau du service de la dette. La situation est aggravée davantage par la forte volatilité de la production et des exportations. Une

²¹² L'on s'est aperçu que les recettes douanières intra-régionales provenant de toutes sources (agricoles et non-agricoles) des pays du COMESA se situent dans une fourchette de 0,1 à 2,2 % avec trois pays sortant de ladite fourchette avec des chiffres de 4,1 %, 4,2 % et 11,7 %. L'agriculture constituera, à elle seule, une portion de ces recettes. Si l'on ne peut tirer aucune conclusion directe pour les autres CER, il reste cependant entendu que l'indication est parlante.

²¹³ Les sponsors internationaux de la CBI (Banque mondiale, FMI, UE et la Banque africaine de développement) ont convenu d'apporter une compensation aux États membres de la CBI participant au COMESA pour la perte de revenus résultant de la réduction tarifaire pratiquée dans le cadre du COMESA. L'on doit trouver des sponsors pour les pays affectés dans d'autres régions.

réduction brusque de l'approvisionnement intérieur en vivres, due à la sécheresse ou à d'autres calamités naturelles ou anthropiques, combinée à la baisse des exportations, peuvent faire suite à la baisse des volumes du fait de la contraction de la demande ou de l'effondrement soudain des cours comme c'est souvent le cas pour les denrées provenant d'Afrique, ce qui peut compromettre très fortement la sécurité alimentaire des pays et des ménages. Les pays et les CER africains doivent examiner ces possibilités de manière approfondie et procéder à une surveillance continue de la situation.

6.2 Première option: Libéralisation au niveau continental

Une option possible est de proposer l'adoption d'un marché commun qui s'étend sur l'ensemble du continent. Dans ce scénario, les programmes déjà adoptés par les CER seraient remplacés, en ce qui concerne les produits agricoles, par le programme de l'UA. L'avantage principal d'un tel accord général est qu'il créerait, d'un coup, un marché commun continental régi par un ensemble unique de règles que devront appliquer l'ensemble des États africains. Cette option renforcerait d'autant plus l'efficacité qu'elle réduirait les coûts de transaction. Elle servirait également de mécanisme pour accélérer la création d'un marché commun continental pour tous les biens.

Toutefois, vu la diversité des intérêts des pays africains, parvenir à un consensus sur le contenu d'un tel protocole ne sera pas chose facile. Par ailleurs, les circonstances économiques et géographiques actuelles dans les différentes régions peuvent ne pas s'accorder d'un tel arrangement. D'un point de vue de la rédaction d'un tel protocole, pour parvenir à un compromis et un accord sur un marché élargi de ce type, il s'avèrera nécessaire d'utiliser un langage «non contraignant» et d'intégrer des dispositions accordant à chaque pays une marge considérable de discrétion par rapport aux mesures qu'il leur faudrait prendre et appliquer. Ceci irait à l'encontre de l'objectif de la conclusion d'un tel Protocole.

6.3 Deuxième option: Libéralisation basée sur les CER

Une seconde option possible est de continuer dans le chemin tracé par le Traité d'Abuja et de travailler avec chaque CER à libéraliser les échanges de produits alimentaires de base et de garantir, se faisant, qu'elles adoptent, dans la mesure du possible, des normes et des délais identiques. Cette option aurait l'avantage de travailler avec les CER déjà créées dans l'optique des programmes de libéralisation des échanges qu'elles ont déjà entrepris. Le principal désavantage de cette option est qu'elle sera quelque peu en deçà de l'objectif de création d'un marché commun couvrant l'ensemble du continent et ne résoudrait pas la question du chevauchement des CER. L'objectif d'accélération de la libéralisation des échanges de produits agricoles manquerait donc d'être atteint.

6.4 Troisième option: Disponibilité accélérée

La troisième option possible serait une combinaison des deux premières. Dans le cadre de ce scénario, les CER constitueraient la base du marché commun, mais il y aurait une option accélérée pour les pays souhaitant libéraliser immédiatement leurs échanges avec l'ensemble des pays africains. Ceci dépendrait, cependant, d'un facteur qui est de savoir si les pays en question ont déjà mis en place un tarif extérieur commun avec d'autres membres de la CER dont ils sont membres ou non. Si tel est le cas, les pays, pris individuellement, pourraient ne pas être à même d'accélérer la libéralisation, mais la CER en question pourrait elle-même le faire. Toutefois, cette libéralisation devra, cependant, être entreprise dans le cadre d'un accord compatible avec l'OMC, autrement les membres en question seraient sujets à des pénalités pour adoption de conduite discriminatoire vis-à-vis de pays non-africains.

S'agissant des produits à échanger, le problème majeur sera de se mettre d'accord sur une liste de produits qui ne sera pas immédiatement sapée par une liste tout aussi importante d'exceptions pour diverses raisons. Les options disponibles vont de la compilation d'une liste à partir de laquelle aucune dérogation ne sera autorisée, la compilation d'une liste à partir de laquelle un nombre rigoureusement limité de produits prédéterminés peut être exclu par chaque pays, dans une première phase, à un programme dans lequel une liste est compilée et à laquelle aucune dérogation n'est permise, mais dans le cadre de ce programme, il est donné aux pays une certaine discrétion par rapport au délai dans lequel ils souhaiteraient procéder à la libéralisation.

6.5 Statut au sein de l'OMC

Sur la question du statut juridique international du marché commun, il est clair qu'il ne sera pas conforme aux dispositions de l'Article XXIV du GATT de 1994. Les options disponibles sont, donc, de le signifier en vertu de la clause d'habilitation ou de chercher à obtenir une dérogation pour son application. Concernant la notification en vertu de la clause d'habilitation, le Protocole devra être notifié au Comité sur le commerce et le développement qui, ensuite, saisira le Comité sur les accords commerciaux régionaux pour l'examiner conformément aux dispositions de la clause d'habilitation. Si l'on recherche une dérogation, alors les dispositions de l'Article IX de l'Accord de l'OMC devraient être appliquées, c'est-à-dire une demande devra être adressée à la Conférence des ministres et approuvée à la majorité des trois quarts.

6.6 Synthèse

Le but de la présente étude, conformément à ses termes de référence, était de préparer un rapport exhaustif traitant des principaux problèmes pour la formation d'un marché commun continental pour produits agricoles, entre autres, par l'analyse de la manière dont les instruments juridiques régionaux favorisent ou entravent le commerce et de faire un examen des principes fondamentaux sous-tendant les instruments régionaux et des recommandations sur la manière dont les arrangements juridiques et institutionnels peuvent être renforcés pour favoriser l'harmonisation des dispositions juridiques et des politiques. Les options présentées ci-dessus seront davantage élaborées suite à l'examen des recommandations faites au terme de la réunion technique de haut niveau.