

# Note de synthèse

## 1. Contexte et principaux enjeux

## 2. Récents développements

Évolution dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Progrès de l'intégration régionale dans le secteur agricole

L'agriculture et les relations commerciales avec les pays tiers

## 3. Débats et enjeux politiques actuels

Intégrer la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Établir un cadre réglementaire pour promouvoir les investissements structurels

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre

Établir un dialogue sur l'application des normes et les mesures de recouvrement des coûts

Surveiller les implications de l'harmonisation des normes pour les exportateurs actuels

Développer au plan sectoriel des stratégies régionales communes orientées vers les marchés asiatiques

Assurer des consultations efficaces sur les nouveaux accords commerciaux avec les économies émergentes

# Afrique australe et orientale : enjeux liés au commerce agricole

## 1. Contexte et principaux enjeux

La politique du secteur alimentaire et agricole est une question politique complexe en Afrique orientale et australe.

*« La politique du secteur alimentaire et agricole est une question politique complexe en Afrique orientale et australe »*

L'élaboration de politiques comporte des conséquences macro-économiques et politiques majeures, depuis l'effondrement économique au Zimbabwe et la famine dans la Corne de l'Afrique jusqu'aux émeutes de la faim périodiques face à la hausse des prix des denrées alimentaires. Ce passif de spoliation foncière et de famine dans certains pays a des conséquences importantes sur le processus d'élaboration des politiques. À cet égard, les facteurs historiques influençant la formulation de la politique agricole rappellent fortement la politique agricole de l'UE pendant la Guerre froide, axée sur la sécurité alimentaire, qui était en vigueur

entre 1957 et le début des années 1990. Dans l'UE, il aura fallu 20 ans de réforme pour mettre en œuvre des changements, politiquement très contestés au demeurant (pour preuve les discussions sur la politique agricole commune – PAC – de l'UE de 2012/13).

Ces dernières années, les tendances des cours mondiaux des denrées alimentaires ont conduit un regain d'attention politique pour le développement agricole, tandis que la crise actuelle touchant l'emploi et les moyens de subsistance dans la région se traduisait par un intérêt accru pour la transformation locale à plus forte valeur ajoutée et les emplois qui y sont associés. Les préoccupations en matière de sécurité alimentaire, l'accent croissant mis sur le développement de la production alimentaire nationale, et les aspirations à développer les industries de transformation alimentaire à plus forte valeur ajoutée sont autant de défis politiques importants en termes d'équilibre entre les intérêts des consommateurs,

des producteurs agricoles et des transformateurs alimentaires.

Cette situation rend plus complexe l'intégration commerciale régionale, le secteur agroalimentaire étant l'un des domaines les plus sensibles dans la conception et la mise en œuvre des initiatives d'intégration commerciale régionale. Des différences énormes en termes de taille des économies nationales et de concentration économique dans certains secteurs agroalimentaires, qui minent le libre fonctionnement des marchés, compliquent encore la question.

En Afrique orientale et australe, cinq grandes initiatives d'intégration régionale sont actuellement mises en œuvre ou négociées : deux unions douanières – l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ; deux zones de libre-échange – la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) ; et une grande zone de libre-échange en cours de négociation, qui vise à concilier les incohérences découlant des différentes initiatives d'intégration commerciale régionale – la zone de libre-échange tripartite (ZLE-T). L'adhésion multiple à différentes initiatives commerciales pose des problèmes particuliers pour la Tanzanie, qui est un membre à la fois de l'union douanière de la CAE et de la ZLE SADC, et pour le Swaziland, qui est membre de la SACU, du COMESA et de la SADC.

Au sein de ces accords commerciaux intra-régionaux, le commerce de certains produits alimentaires et agricoles est particulièrement sensible. Cela donne lieu à des exceptions au principe de libre circulation des marchandises (même au sein de l'union douanière), et dans certains cas à des exceptions multiples au tarif extérieur commun

(TEC) de l'union douanière. Dans le cadre des ZLE, la négociation d'un accès au marché pour les produits alimentaires et agricoles est particulièrement sensible, avec des exclusions aux engagements d'élimination tarifaire, aux contingents tarifaires et aux accords spéciaux de licence d'importation.

L'utilisation active des instruments de politique commerciale agricole est une caractéristique importante au sein des initiatives d'intégration commerciale en Afrique orientale et australe. L'élaboration de règles d'origine pour les denrées alimentaires à plus forte valeur ajoutée au titre des accords d'intégration commerciale pose également des problèmes aussi bien en termes de conception (produits à base de blé dans la ZLE de la SADC et du COMESA) que de mise en œuvre (huiles comestibles dans le cadre de la ZLE du COMESA). Des politiques divergentes sur les exigences de sécurité des denrées alimentaires, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), et des normes de produits divergentes freinent encore le développement du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles.

Des analystes ont suggéré que le marché est réticent à aborder ces problèmes « derrière la frontière », étant donné l'écart sur le plan des capacités de mise en œuvre et les implications sérieuses que cela aurait pour la compétitivité commerciale des producteurs nationaux.

Il existe de nombreuses barrières non tarifaires au commerce et non basées sur des politiques (mauvaise infrastructure routière, procédures administratives déficientes, contraintes logistiques, corruption, etc.) qui compliquent plus encore le développement du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles, les retards de transport (en particulier aux

postes frontière) minant très souvent la valeur des biens négociés. Ceci constitue un des domaines d'action majeurs dans la mise en œuvre des agendas du commerce et du développement en Afrique orientale et australe. L'initiative du « poste frontalier unique », qui est de plus en plus en vogue dans la région, est un des domaines d'action les plus importants à cet égard.

Dans le cadre des initiatives d'intégration régionale en Afrique orientale et australe, l'absence d'accords d'arbitrage convenus et de mécanismes contraignants de règlement des litiges (comme dans la SADC) ou encore la relative inefficacité des accords établis dans la sphère commerciale (comme dans les cours de justice de la CAE et du COMESA) aggravent les problèmes rencontrés pour mettre en œuvre les accords de ZLE dans le secteur alimentaire et agricole.

S'agissant des relations commerciales extérieures de l'Afrique orientale et australe, les produits alimentaires et agricoles sont généralement sujets à des droits de douane plus élevés que les produits non agricoles, tandis que divers instruments de politique commerciale agricole ont tendance à être utilisés dans les domaines des produits sensibles. Des difficultés dans les négociations commerciales intra-régionales sont également rencontrées au niveau inter-régional. Dans le cas des accords commerciaux Sud-Sud, cela a donné lieu à des accords avec une couverture limitée de produits, tandis que, dans les accords Nord-Sud, cela a fortement compliqué la négociation de ZLE compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, les questions liées aux politiques alimentaires et agricoles dominaient parmi les questions litigieuses en suspens dans les négociations d'accord de partenariat économique (APE).

## 2. Récents développements

### Évolution dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

#### Utiliser plus fréquemment les droits de douane consolidés

Bien que les droits de douane sur les importations alimentaires et agricoles aient tendance à être plus élevés que sur les produits non alimentaires à travers l'Afrique orientale et australe, les prix élevés des denrées alimentaires dans certains pays ont conduit à des réductions et des exonérations tarifaires pour alléger les pressions inflationnistes. Mais il ne s'agit pas d'une tendance uniforme dans tous les pays et tous les secteurs.

Dans le courant de 2012/13, les autorités sud-africaines se sont dites inquiètes du fait de la « pénétration accrue des aliments transformés importés », jugée comme ralentissant la création d'emplois dans le secteur national de la transformation alimentaire. D'après les chiffres du gouvernement, « le taux de pénétration des importations a augmenté de 9 % en 2005 à 13 % en 2010 ».

*« La promotion de l'agro-transformation est une grande priorité »*

La promotion de l'agro-transformation est une grande priorité. D'après le ministre sud-africain du commerce Rob Davies, « l'agro-transformation revêt une importance stratégique pour la promotion du développement industriel en Afrique du Sud ». Un nouveau système d'incitatifs, le Programme d'amélioration de la compétitivité du secteur manufacturier (MCEP), d'une

valeur de 764 millions \$US, a été lancé en avril 2012 (voir article *Agritrade* « [L'essor de l'agro-transformation est jugé essentiel pour le développement de l'Afrique du Sud](#) », 13 mai 2012).

Une attention accrue est également accordée au renforcement des chaînes locales d'approvisionnement de l'alimentation animale, au travers du développement de la production de soja. S'agissant de la politique commerciale, vu la flambée des importations de morceaux de volaille en Afrique du Sud (voir articles *Agritrade* « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012, et « [Les problèmes du secteur de la volaille sud-africain aggravés par la hausse des exportations de l'UE](#) », 15 avril 2013), le gouvernement a d'abord introduit des droits de douane de sauvegarde contre les importations du Brésil, et ensuite retiré cette mesure en faveur d'une approche plus complète, impliquant un examen des droits de douane généraux au sein des plafonds consolidés (voir article *Agritrade*, « [L'Afrique du Sud désamorce le conflit à l'OMC sur la volaille brésilienne](#) », 18 février 2013).

Cela s'inscrit dans le cadre d'un mouvement plus large de la politique du gouvernement sud-africain vers l'utilisation d'une politique tarifaire plus sophistiquée et transparente, à la poursuite d'objectifs de développement industriel. La stratégie régionale d'industrialisation de la SACU met de plus en plus l'accent sur l'agro-transformation.

#### Restrictions d'exportation

*« 2012/13 a vu une utilisation continue des restrictions d'exportation dans le secteur des céréales, dans le contexte des préoccupations croissantes concernant les niveaux de prix élevés »*

S'agissant de l'évolution des instruments de politique commerciale agricole, 2012/13 a vu une utilisation continue des restrictions d'exportation dans le secteur des céréales, dans le contexte des préoccupations croissantes concernant les niveaux de prix élevés. D'après le Département américain de l'agriculture (USDA), « les exportations de céréales sont officiellement interdites » en Éthiopie, à l'exception des exportations occasionnelles vers « les pays voisins lorsque la production locale est suffisante » (voir article *Agritrade* « [Le commerce international joue un rôle limité dans le secteur céréalier éthiopien](#) », 22 juillet 2013). Il a été signalé, cependant, que le gouvernement éthiopien abandonnait l'utilisation des interdictions et des restrictions d'exportation, des engagements étant pris, dans le contexte de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, pour lever les restrictions sur les exportations de maïs, sorgho et coton brut. Reste à voir comment l'initiative du G8 pour promouvoir l'investissement du secteur privé dans l'agriculture africaine viendra se raccorder aux politiques gouvernementales éthiopiennes d'allocation de terres aux investisseurs étrangers et de privatisation des fermes d'État produisant du blé. Le succès rencontré dans la mobilisation des investissements privés étrangers pour le développement des chaînes locales d'approvisionnement agricoles pourrait s'avérer suffisant pour surmonter les pressions intérieures qui provoquent des revirements périodiques dans les engagements politiques sur les restrictions à l'exportation en Éthiopie (voir article *Agritrade* « [Des changements de politique commerciale agricole sont en cours en Éthiopie](#) », 9 décembre 2012).

En Zambie, au même moment, des craintes concernant la hausse des prix des céréales et une éventuelle pénurie alimentaire ont mené à la centralisation

des licences d'importation en septembre 2012 (voir article *Agritrade* « [Le profil d'exportation de l'Afrique du Sud complique la situation relative à la sécurité alimentaire régionale en Afrique orientale et australe](#) », 2 décembre 2012). Cela a perturbé les exportations de maïs du secteur privé vers le Zimbabwe, les accords d'approvisionnement de maïs d'État à État de mars 2013 faisant bien peu pour rectifier la situation. Cela n'encourage pas le développement de chaînes d'approvisionnement de céréales intra-régionales basées sur le secteur privé (voir article *Agritrade* « [Des interdictions d'exportation temporaires et des politiques en matière d'OGM compliquent les achats de maïs du Zimbabwe](#) », 26 mai 2013).

De manière similaire, des préoccupations au Malawi concernant des pénuries de maïs dans la province du sud ont débouché sur l'introduction d'une interdiction d'exportation. Cela a semé la confusion quant à la quantité de l'excédent de maïs du Malawi disponible pour l'exportation. Le Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) a déclaré en mai 2013 que, malgré « une interdiction nationale (...), les exportations de maïs entre avril 2012 et mars 2013 étaient supérieures de 18 % à la moyenne sur cinq ans », ces exportations via la Tanzanie « étant destinées à la Grande Corne de l'Afrique ».

Des questions se posent dès lors sur l'efficacité des interdictions d'exportation de maïs, ce qui suggère que les effets négatifs de ces mesures sont supportés sans bénéfices correspondants, puisqu'elles sont largement inefficaces pour arrêter les flux commerciaux et ne font qu'augmenter les coûts de ces transactions. Cela semble confirmé par l'analyse de l'Economic and Social Research Foundation de l'impact

de l'interdiction d'exportation de la Tanzanie en 2011. Cette analyse a révélé que l'interdiction a encouragé la contrebande, a miné les investissements et condamné les agriculteurs à la pauvreté (voir article *Agritrade* « [Les interdictions d'exportations agricoles affectent les agriculteurs](#) », 20 mai 2012). Partant de là, en mai 2013, le ministre tanzanien de l'agriculture a annoncé des augmentations de revenus après la levée de l'interdiction d'exportation, les négociants qui achètent pour l'exportation payant près du double du prix par rapport aux négociants desservant le marché intérieur.

L'utilisation régulière des interdictions d'exportation suscite également des questions quant à la fiabilité de la Zambie et du Malawi en tant que fournisseurs alternatifs pour les pays à déficit vivrier d'Afrique orientale et australe.

Est ainsi soulevée la question politique de l'utilisation d'instruments davantage basés sur le marché pour gérer les marchés nationaux et régionaux du maïs. La promotion d'une plus grande transparence dans le fonctionnement des marchés du maïs et dans la disponibilité des céréales aux niveaux national et régional est un sujet important à la fois pour Grains South Africa et l'Eastern Africa Grain Council, un certain nombre d'initiatives étant prises à cet égard. Cependant, la mise en place de systèmes d'information nationaux et régionaux améliorés et fiables requiert « un cadre législatif approprié et des politiques claires pour l'ensemble de la chaîne de valeur » (voir interviews *Agritrade* de Jannie De Villiers, « [Le secteur des céréales de l'Afrique du Sud : développements récents et enjeux futurs](#) », 9 juillet 2012, et de Gerald Masila, « [Le secteur céréalier en Afrique de l'Est : développements récents et défis futurs](#) », 12 août 2012).

## Licences d'importation

---

*« En Afrique orientale et australe, les licences d'importation continuent d'être utilisées pour réguler les importations de produits alimentaires et agricoles »*

---

En Afrique orientale et australe, les licences d'importation continuent d'être utilisées pour réguler les importations de produits alimentaires et agricoles. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la SACU, où les secteurs agroalimentaires dans les plus petits pays vivent dans l'ombre de l'Afrique du Sud. Le Botswana et le Swaziland, par exemple, utilisent tous deux des licences d'importation pour réguler les importations de volaille, tandis que la Namibie envisage les licences d'importation dans le secteur de la volaille dans le cadre d'accords de protection des industries naissantes plus généraux.

Les licences d'importation en Namibie sont capitales pour le régime des « produits contrôlés » utilisé pour soutenir le développement des secteurs des céréales et de l'horticulture. Dans le secteur de l'horticulture, les licences d'importation ont été gérées dans le cadre d'une initiative plus vaste visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement horticoles locales, ceci augmentant l'offre locale de 5 % du marché avant le système à 37,5 % en 2011, sans aucune inflation significative des prix et avec une perturbation minimale des échanges.

En mars 2013, les producteurs laitiers namibiens souhaitaient inclure une série de produits laitiers dans le cadre de la législation sur les « produits contrôlés », après l'expiration d'une protection des industries naissantes plus générale. Les licences d'importation seraient utilisées pour réguler les importations, avec un



quota d'importation pour les produits laitiers qui diviserait le marché namibien selon un rapport de 80 à 20 entre les producteurs locaux et les fournisseurs sud-africains (voir article *Agritrade* « [Des changements technologiques et des différences réglementaires minent le secteur laitier namibien](#) », 22 avril 2013).

Ailleurs en Afrique orientale et australe, les licences d'importation sont utilisées pour gérer les quotas d'importation, par exemple dans le secteur sucrier kényan au titre des sauvegardes élargies du COMESA, et la dispense spéciale accordée à l'Ouganda pour lui permettre de satisfaire les besoins nationaux de consommation de sucre. Dans le contexte de l'union douanière, cependant, les quotas d'importation nationaux peuvent perturber les échanges commerciaux intra-régionaux, les pays voisins limitant les échanges de crainte d'un détournement du commerce. Un tel phénomène est intervenu dans la CAE lorsque les autorités kényanes ont bloqué le transit de sucre vers l'Ouganda (excepté contre le paiement de montants en espèces substantiels), craignant que ces importations de sucre ne reviennent sur le marché kényan. Cela a généré des déficits sucriers et augmenté les prix du sucre en Ouganda (voir article *Agritrade* « [Tableau mitigé du secteur sucrier de la CAE avec l'escalade actuelle des litiges](#) », 15 avril 2013).

---

*« L'application arbitraire et non transparente des licences d'importation et d'autres mesures restrictives est une source d'inquiétude »*

---

L'application arbitraire et non transparente des licences d'importation et d'autres mesures restrictives est une source d'inquiétude en Afrique orientale et australe, ces mesures étant jugées comme sapant le bon fonctionnement de l'union douanière et les progrès vers

la création d'une zone de libre-échange. Les licences d'importation arbitraires et non transparentes augmentent les coûts du commerce et accroissent la probabilité de pratiques de corruption. Des appels de plus en plus pressants sont désormais lancés pour des règles plus claires et plus transparentes sur l'utilisation des licences d'importation et pour la mise en place de mécanismes d'application et de recours régionaux lorsque ces instruments ne sont pas utilisés comme il se doit.

### **Normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits**

Bien que les normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits jouent un rôle légitime pour protéger la santé végétale, animale et humaine, elles peuvent également constituer un véritable instrument protectionniste.

---

*« Des exigences divergentes en termes de normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits peuvent avoir des effets de distorsion de la concurrence et augmenter les coûts du commerce intra-régional »*

---

Des exigences divergentes en termes de normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits peuvent avoir des effets de distorsion de la concurrence et augmenter les coûts du commerce intra-régional. La période 2012/13 a vu l'émergence mais aussi le règlement de toute une série de différends SPS et liés aux normes, depuis les restrictions kényanes sur les exportations de fleurs coupées tanzaniennes via l'aéroport de Nairobi (voir articles *Agritrade* « [Les préoccupations SPS intra-régionales menacent les exportations de fleurs coupées tanzaniennes et compromettent plus largement les](#)

[échanges commerciaux](#) », 11 mars 2013, et « [Résolution du différend SPS opposant le Kenya à la Tanzanie à propos des fleurs en transit](#) », 10 juin 2013) jusqu'à l'annonce présidentielle d'une interdiction kényane sur les importations de maïs génétiquement modifié, en passant par l'introduction de nouvelles normes de conditionnement pour l'huile comestible en Tanzanie.

Ces différends peuvent être liés à de véritables préoccupations SPS et de sécurité des denrées alimentaires, à un manque de confiance dans l'intégrité des systèmes de contrôle des pays voisins, à des normes techniques fondamentalement divergentes, ou à une divergence délibérée liée à de nouvelles structures de l'investissement national. Établir une distinction entre ces différents types de mesures est important, puisque cela affecte la manière dont les barrières au commerce SPS, de sécurité des denrées alimentaires et autres barrières basées sur les normes seront éliminées. Bien que des initiatives soient en cours dans de nombreux forums pour aborder ces questions, les progrès sont inégaux.

Une défaillance majeure à cet égard est l'absence d'accords institutionnels régionaux effectifs pour des mécanismes de recours et de règlement des différends qui soient contraignants, malgré des engagements nominaux au titre de divers accords commerciaux régionaux.

### **Progrès de l'intégration régionale dans le secteur agricole**

#### **Développements dans la SACU**

Les échanges commerciaux intra-SACU interviennent essentiellement autour de l'Afrique du Sud, avec quelques échanges plus limités dans des secteurs spécifiques entre le Botswana, le Lesotho, la Namibie

et le Swaziland (BLNS). La taille de l'économie sud-africaine implique que les entreprises sud-africaines ont tendance à dominer les producteurs BLNS dans le secteur agroalimentaire. Ceci est aggravé par la dissémination des multiples détaillants sud-africains, avec leurs pratiques d'achat centralisées, menant à des plaintes répétées à l'encontre d'entreprises sud-africaines adoptant des pratiques commerciales abusives. Des critiques particulières s'élèvent contre l'utilisation de politiques uniformes de fixation des prix à l'échelle de la SACU par les entreprises concernées, qui offrent de facto une subvention au transport et à la distribution pour les opérations en Namibie et au Botswana.

En Namibie, ces critiques se sont focalisées à la mi-2012 sur le secteur laitier, Namibia Dairies prétendant qu'elle avait été exclue de la production de fromage et qu'elle était confrontée à des pressions croissantes dans le segment de marché du lait de longue conservation (voir article *Agritrade* « [Le problème des pratiques de détermination des prix abusives au sein des unions douanières](#) », 9 septembre 2012). En juin 2013, l'accent s'était déplacé sur le secteur de la volaille, la Chambre namibienne de commerce et d'industrie (NCCI) appelant à une « meilleure protection des industries naissantes du pays qui sont à la merci des grandes entreprises sud-africaines » et à ce que le gouvernement namibien utilise pleinement la protection des industries naissantes de la SACU dans le secteur de la volaille pour contrer ces pratiques.

L'urgence perçue de la protection des industries naissantes dans le secteur de la volaille namibien ne peut être dissociée de la poussée des importations de la SACU de morceaux de volaille à faible coût, et des réponses en termes de marketing des entre-

prises sud-africaines du secteur de la volaille, qui mettent de plus en plus l'accent sur les marchés régionaux (voir article *Agritrade* « [Le développement régional des entreprises de la volaille ravive le débat de politique commerciale en Namibie](#) », 12 mai 2013). Cette réponse des entreprises à la hausse des volumes d'importations de viande de volaille de l'UE (volumes multipliés par six entre 2010 et 2012) agit en tant que courroie de transmission pour les conséquences de l'essor des exportations de volaille de l'UE à travers la région d'Afrique australe.

Un certain nombre de problèmes potentiels résultent de l'utilisation des dispositions de la protection des industries naissantes de la SACU dans le secteur de la volaille. Le premier d'entre eux a trait à la manière dont cela est concilié avec les dispositions de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) UE-Afrique du Sud et les engagements d'APE intérimaire SADC-UE. L'Association sud-africaine de la volaille (SAPA) a suggéré que les engagements pris au titre de l'ACDC Afrique du Sud-UE impliquent que des mesures autres que les hausses tarifaires seront nécessaires pour gérer les volumes accrus d'importations de viande de volaille (voir article *Agritrade* « [Les problèmes du secteur de la volaille sud-africain aggravés par la hausse des exportations de l'UE](#) », 15 avril 2013), tandis que les dispositions actuelles de l'APE intérimaire SADC-UE engagent explicitement les parties à l'APE SADC à l'abolition de l'utilisation des licences d'importation et d'autres formes de restrictions quantitatives. La manière dont cela fonctionnera en pratique dépendra de l'issue des négociations d'APE SADC-UE en cours sur les sauvegardes agricoles.

La pression des entreprises sud-africaines de la volaille pour des niveaux

plus élevés de protection tarifaire soulève des questions de subventionnement croisé étant donné leur orientation régionale croissante. Les prix élevés que la protection tarifaire peut engendrer sur les marchés nationaux peuvent être utilisés pour opérer un subventionnement croisé des prix à l'exportation. Ceci s'applique aux importations de l'UE vers l'Afrique du Sud, aux exportations sud-africaines vers la Namibie ou aux exportations namibiennes potentielles vers les marchés régionaux (voir article *Agritrade* « [L'utilisation des instruments politiques pour protéger les secteurs de la volaille de la SACU soulève des questions de politique commerciale](#) », 13 janvier 2013).

Un troisième problème concerne les dangers d'un élargissement de la protection des industries naissantes. Dans le secteur de la volaille du Botswana, la protection des industries naissantes est maintenant en place depuis 30 ans. L'analyse locale au Botswana a suggéré que, étant donné le fonctionnement de l'économie mondiale de la volaille, même les usines de volaille sud-africaines sont « trop petites et le maïs trop cher pour que le pays puisse rivaliser avec les véritables géants mondiaux ». Dans ce contexte, une question s'est posée : si l'Afrique du Sud, avec ses « usines de volaille géantes et un secteur de production de maïs énorme ne peuvent faire concurrence, comment tous les pays de la SACU et même de la SADC peuvent-ils être mondialement compétitifs ? »

L'analyse sous-jacente a suggéré que toute nouvelle utilisation de la protection des industries naissantes dans le secteur de la volaille par la Namibie pourrait bien devenir durable, verrouillant les prix de la viande de volaille à des niveaux élevés pour les consommateurs.

Le démantèlement de la protection des industries naissantes dans la SACU pour le secteur laitier en Namibie a incité Namibia Dairies à faire pression pour l'inclusion de produits laitiers dans la liste des « produits contrôlés » sujets à des exigences de licence d'importation. Cela serait conforme aux pratiques applicables ailleurs dans la SACU (voir article *Agritrade* « [Le problème des pratiques de détermination des prix abusives au sein des unions douanières](#) », 9 septembre 2012). Aucune décision finale n'a cependant été prise.

---

*« Soumettre les développements du secteur agroalimentaire aux caprices du libre marché n'est pas considéré comme une politique viable au regard des initiatives d'intégration régionale »*

---

En raison des préoccupations relatives à la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, soumettre les développements du secteur agroalimentaire aux caprices du libre marché n'est pas considéré comme une politique viable au regard des initiatives d'intégration régionale dans les BLNS. Cela a des implications importantes pour des initiatives d'intégration régionale plus larges, en particulier la ZLE tripartite.

### Développements dans la CAE

D'après le rapport sur l'Afrique de l'Est 2012, le commerce intra-CAE a « doublé sur les cinq dernières années » (voir article *Agritrade* « [La CAE durcit le ton sur les BNT](#) », 9 juillet 2012). Contrairement aux attentes, le Kenya n'a pas dominé cette expansion des échanges commerciaux. D'après un rapport commandé par le ministre kényan de la Communauté d'Afrique de l'Est, le taux de croissance des exportations kényanes « a décliné sur les huit der-

nières années », et a été plus lent que pour les autres membres de la CAE au cours des cinq dernières années. « La contribution du Kenya aux exportations totales intra-CAE a chuté de 78,3 pour cent en 2005 à 57,2 pour cent en 2010 ». En revanche, les « contributions de la Tanzanie et de l'Ouganda au commerce total intra-CAE ont nettement augmenté de 6,6 et 4,2 pour cent en 2005 à 20,67 et 19,2 pour cent respectivement en 2010 ». Les hommes d'affaires kényans auraient accusé les « barrières non tarifaires imposées par les autres pays de la CAE » d'être responsables du déclin des performances d'exportation relatives du Kenya, les normes de produits étant jugées particulièrement problématiques là où la production locale est en cours de développement (par ex. pour les exportations kényanes d'huiles comestibles vers la Tanzanie – voir article *Agritrade* « [Un commerce plus équilibré au sein de la CAE ?](#) », 6 avril 2013).

D'après le Secrétariat de l'OMC, bien qu'il n'y ait plus de droits de douane sur le commerce intra-CAE de produits originaires, une mise en œuvre incomplète des engagements de politique commerciale de la CAE pose un « risque collectif majeur pour les économies de la CAE », les barrières non tarifaires (BNT) étant jugées « comme des obstacles majeurs au commerce et au développement des entreprises dans la CAE ». Le progrès inégal enregistré dans l'élimination des BNT est aggravé par « des règlements techniques, des exigences sanitaires et phytosanitaires, des procédures et documentations douanières et des règles d'origine non harmonisés », ainsi que des barrières informelles au commerce (par ex. des barrages routiers de police).

Des efforts continuent d'être déployés pour aborder toute une série de BNT au commerce. D'après le Secrétariat

de la CAE, bien que les BNT auraient dû être supprimées en décembre 2012, seules 36 des BNT identifiées avaient été retirées, 35 autres étaient restées non résolues tandis qu'« environ 10 » nouvelles BNT étaient apparues. Un sentiment de frustration prévaut dans les pays de la CAE concernant le maintien de ces BNT là où elles affectent les exportations. L'agriculture est le secteur le plus sévèrement touché.

---

*« Le Secrétariat de la CAE a identifié la nécessité de mettre en place un cadre juridiquement contraignant pour l'élimination des BNT »*

---

Le Secrétariat de la CAE a identifié la nécessité de mettre en place un « cadre juridiquement contraignant » pour l'élimination des BNT, un projet de loi prescrivant des sanctions pour les pays qui n'ont pas éliminé les barrières commerciales ayant été « soumis aux parlements régionaux en novembre 2012 ».

Pour l'heure, les engagements politiques convenus au niveau régional ne sont pas toujours suivis par une « transposition » de ces mesures dans la législation nationale. Cela explique le maintien de certaines BNT qui ont freiné le développement du commerce régional des denrées alimentaires de base (voir article *Agritrade* « [Aspects agricoles régionaux de l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est réalisé par l'OMC](#) », 21 janvier 2013).

Globalement, l'Alliance du secteur privé du Kenya (KEPSA) s'est dite inquiète de la manière dont la CAE a géré la réémergence des BNT. La KEPSA a tenté de développer un plan d'action pour une mise en œuvre rapide d'une union douanière complète, notamment le retrait des BNT au commerce. Une telle approche toutefois n'est pas



unanimentement approuvée au sein de la CAE : le porte-parole du Parlement tanzanien a déclaré en mai 2012 que la Tanzanie n'était « tout simplement pas prête » dans de nombreux domaines pour une mise en œuvre accélérée des engagements de la CAE.

Bien que l'émergence de nouvelles BNT soit inquiétante, il est important de dissocier les mesures non tarifaires qui ne sont que des barrières au commerce de celles qui ont un objectif légitime, par exemple maintenir la sécurité des denrées alimentaires et assurer l'intégrité des contrôles SPS nécessaires. S'agissant des contrôles SPS, le Secrétariat de l'OMC a noté que, malgré des engagements envers l'harmonisation contenus dans le traité de la CAE, « il n'existe dans la pratique aucune structure officielle pour l'application des mesures SPS au niveau régional » (voir article *Agritrade* « [Aspects agricoles régionaux de l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est réalisé par l'OMC](#) », 21 janvier 2013). Ceci reflète en partie les contraintes de capacité sous-jacentes (laboratoire, capacité technique, financement opérationnel) dans la région pour la conception et la mise en œuvre de systèmes de contrôle SPS. En 2012/13, le Kenya avait bloqué les exportations de fleurs coupées tanzaniennes via l'aéroport de Nairobi, après avoir pris 23 mois pour accepter les assurances sur les actions recommandées pour faire face aux lacunes SPS et lever les restrictions (voir article *Agritrade* « [Résolution du différend SPS opposant le Kenya à la Tanzanie à propos des fleurs en transit](#) », 10 juin 2013). Les craintes relatives à la transmission de maladies végétales et animales à travers les frontières ne sont que trop fondées, et il s'agit donc là d'une forme d'utilisation bien différente de celle des BNT visant à limiter les importations face à un manque de compétitivité

sous-jacent, ainsi que les BNT découlant de contraintes infrastructurelles, logistiques et administratives (voir article *Agritrade* « [L'agriculture devrait être une priorité du soutien en Afrique de l'Est](#) », 18 février 2013).

Les échanges commerciaux de produits alimentaires et agricoles au sein de la CAE sont en outre compliqués par des anomalies dans le TEC de la CAE. Comme l'a souligné le Secrétariat de l'OMC, bien qu'un TEC soit officiellement en vigueur, les États membres sont toujours autorisés à élargir les préférences bilatéralement, et le Conseil de la CAE peut accorder des exemptions spécifiques aux droits d'importation. Les représentants des entreprises ont d'ailleurs déclaré que la liste des dérogations est devenue si longue que « le TEC actuel n'existe plus que sur le papier, car chaque pays applique son propre tarif extérieur, même s'il est assez similaire aux autres pays partenaires ». Cette situation est aggravée par l'application de plusieurs « mesures para-tarifaires » uniquement nationales (par ex. des redevances d'importation et des prélèvements).

Ce système d'exceptions nationales et de mesures discrétionnaires est particulièrement problématique dans le secteur alimentaire et agricole, avec toute une série de produits tout simplement non couverts par le TEC. Ce qui complique grandement la libre circulation des marchandises au sein de la région, plus particulièrement dans le secteur sensible du sucre, où un certain nombre de litiges afférents apparus en 2012/13 ont connu une escalade, des mesures de représailles étant introduites (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations SPS intra-régionales menacent les exportations de fleurs coupées tanzaniennes et compromettent plus largement les échanges commerciaux](#) », 11 mars 2013).

---

*« Des appels à un examen complet du TEC ont été lancés pour éliminer les exceptions et les mesures discrétionnaires »*

---

Des appels à un examen complet du TEC de la CAE ont ainsi été lancés pour éliminer les exceptions spécifiques aux pays et les accords de remise de droits, et pour réduire les possibilités d'application de mesures discrétionnaires et la prise en compte d'accords bilatéraux avec des tiers.

Bien que des politiques agricoles telles que la politique en faveur de l'agriculture et du développement rural de la CAE aient été développées au niveau régional, l'absence de ressources financières régionales pour la mise en œuvre des programmes (c'est-à-dire une sorte de « mini-budget de la PAC ») fait que la mise en œuvre de la politique agricole reste fermement ancrée dans les processus nationaux d'élaboration des politiques agricoles.

### Développements dans la SADC

Les analystes affirment que des progrès considérables ont été réalisés par les principaux adhérents de la SADC en matière d'élimination des droits de douane sur le commerce intra-régional. Une analyse de juin 2013 du centre TRALAC basé en Afrique du Sud a noté que les importations des signataires du Protocole commercial de la SADC vers la SACU se font largement « en franchise de droits », tandis qu'à l'exception de l'Angola, de la RDC et des Seychelles, qui sont restés en dehors du protocole commercial de la SADC, les membres de la SADC ont largement honoré leurs engagements d'élimination tarifaire. Il reste cependant plusieurs exceptions notables.

Même si en janvier 2012 l'élimination progressive des droits de douane sur les produits sensibles avait déjà bien



avancé, ce processus a été reporté jusque 2015 pour le Mozambique, où en 2012 « il semblait y avoir des droits de douane sur toutes les importations agricoles (...) en provenance d'Afrique du Sud ». Le Malawi, le Zimbabwe et la Tanzanie bénéficient tous de dérogations aux engagements d'élimination tarifaire. En effet, d'après l'analyse du TRALAC, la Tanzanie est « loin d'offrir un accès en franchise de droits à l'Afrique du Sud, des droits de douane extrêmes étant signalés pour le riz, le sucre, les produits laitiers et les céréales en particulier ». Madagascar, pour sa part, prélève un droit de 20 % sur les animaux vivants, la viande, le poisson et les fruits et légumes d'Afrique du Sud.

Au niveau sectoriel, des problèmes particuliers d'intégration du marché se posent pour le sucre. Les restrictions de quotas limitent l'accès pour le sucre SADC au marché de la SACU, tandis qu'aucune concession sur les importations de sucre n'est offerte par les membres de la SADC au sucre de la SACU au titre du Protocole commercial SADC (voir article *Agritrade*, « [Le TRALAC fait état de progrès inégaux en matière d'intégration commerciale de la SADC](#) », 5 août 2013).

---

*« Les engagements du Protocole commercial de la SADC visant à éliminer les BNT existantes et à introduire de nouvelles BNT n'ont pas été entièrement honorés »*

---

L'analyse publiée par le TRALAC en septembre 2012 a noté que les engagements du Protocole commercial de la SADC visant à éliminer les BNT existantes et à introduire de nouvelles BNT n'ont pas été entièrement honorés (voir article *Agritrade* « [SADC : des progrès en matière de libéralisation tarifaire mais beaucoup moins sur les BNT](#) », 2 décembre 2012). En effet, les ana-

lystes du TRALAC ont laissé entendre que, au-delà de l'intégration superficielle représentée par les engagements d'élimination tarifaire, il semblait y avoir peu d'appétit parmi les États membres de la SADC pour approfondir l'intégration sur les questions « derrière la frontière » (harmonisation réglementaire, coordination douanière, facilitation commerciale, etc.).

En outre, les analystes du TRALAC ont suggéré que la formulation utilisée pour les dispositions du Protocole commercial de la SADC a laissé suffisamment de marge de manœuvre pour reporter l'élimination aussi bien des mesures tarifaires que non tarifaires. L'article 3, paragraphe 1, alinéa c), et l'interprétation donnée aux articles 9 et 10 du Protocole commercial de la SADC, sont jugés comme permettant un revirement dans les engagements d'élimination tarifaire déjà consentis, les objectifs nationaux de sécurité alimentaire offrant la justification la plus courante pour la non-application des engagements politiques régionaux convenus (voir article *Agritrade* « [SADC : des progrès en matière de libéralisation tarifaire mais beaucoup moins sur les BNT](#) », 2 décembre 2012).

---

*« Des problèmes continuent également de se poser au titre des règles d'origine de la SADC, en particulier dans le secteur agroalimentaire »*

---

Des problèmes continuent également de se poser au titre des règles d'origine de la SADC, en particulier dans le secteur agroalimentaire, ceci étant considéré comme un facteur important dans la faible utilisation des accords de droits préférentiels SADC. Il apparaît en réalité que les règles d'origine de la SADC sont le résultat d'un « compromis entre une libéralisation tarifaire substantielle et des règles d'origine restrictives ». On en veut pour preuve

le traitement de la farine de blé, qui « continue d'être vendue sur une base non préférentielle (...) car il n'a pas été possible de se mettre d'accord sur une règle ». Les exigences en matière de règles d'origine sur les produits alimentaires transformés continuent également de freiner le développement du commerce intra-régional.

L'examen par le TRALAC en juin 2013 des données commerciales conclut : « les échanges commerciaux intra-SADC sont faibles » et « pas nécessairement en hausse ».

Après la suspension du Tribunal de la SADC en 2010, l'absence de mécanismes par lesquels les gouvernements ou les organes du secteur privé « peuvent déposer un recours pour l'application des droits prévus dans n'importe quel instrument juridique de la SADC » est jugée comme un étant un problème de taille. D'après le TRALAC, l'audit de la ZLE SADC réalisé par le Trade Hub d'Afrique australe en 2012 a révélé que « certains États membres ne se conforment pas aux obligations fondamentales du Protocole commercial de la SADC ». Certains prélèvent des « surtaxes » et des droits sur les biens importés d'autres parties, ce qui est contraire aux calendriers tarifaires applicables. Dans d'autres cas, des marchandises de certains États membres sont ciblées, ce qui équivaut à un traitement discriminatoire. Certains se sont également plaints de l'utilisation de normes sanitaires pour bloquer les importations, en fournissant peu de justifications objectives. Les analystes du TRALAC sont forcés de conclure que le commerce au sein de la ZLE SADC « intervient apparemment sur la base de pouvoirs discrétionnaires et de réponses politiques ad hoc ».

Le problème de la non-mise en œuvre des engagements convenus n'est pas

nouveau, mais il a été mis en exergue à plusieurs reprises. À ce jour, cependant, les structures de la SADC ont été incapables de se décider sur la manière d'aborder les problèmes de non-mise en œuvre des engagements régionaux de politique commerciale. L'analyse du TRALAC a souligné la nécessité de disposer de processus d'arbitrage indépendants, spécifiques pour les litiges commerciaux. Il a été affirmé que l'absence de ces mécanismes et les problèmes de mise en œuvre ne font qu'alimenter le cynisme du secteur privé à l'égard du processus régional d'intégration commerciale. Cela semble avoir des implications importantes pour les négociations de ZLE tripartite.

### Développements dans le COMESA

Des problèmes similaires à ceux de la ZLE SADC sont rencontrés dans le cadre de la ZLE COMESA. Ici aussi un traitement spécial est accordé, le Kenya ayant obtenu plusieurs prolongations des sauvegardes spéciales pour le sucre (voir article *Agritrade* « [Le Kenya obtient la prolongation des sauvegardes pour le sucre dans un contexte d'investissements étrangers](#) », 20 novembre 2011). Dans certains secteurs, tels que les céréales (et même l'accès limité par des quotas pour le sucre sur le marché kényan), les concessions tarifaires du COMESA jouent un rôle important dans les décisions d'achat de maïs, le Malawi et la Zambie étant devenus d'importants fournisseurs de maïs au Kenya.

Globalement, lorsqu'ils sont confrontés à un choix, les négociants ont montré une préférence pour l'exportation au titre de la ZLE du COMESA plutôt que de la ZLE de la SADC. Des règles d'origine plus simples sont jugées comme jouant un rôle à cet égard, même si les exigences de 35 % d'ajout de valeur du COMESA semblent freiner le dévelop-

pement du commerce intra-régional de certains produits (par ex. la farine de blé, étant donné que le blé constitue 90 % de la valeur de la farine de blé). En Zambie, par exemple, certains se sont plaints du statut non originaire des exportations kényanes d'huile de palme comestible, les concessions tarifaires du COMESA n'étant pas appliquées. Cela pourrait avoir été un facteur influençant les décisions récentes d'une entreprise kényane d'établir une usine de transformation d'huile comestible en Zambie (voir article *Agritrade* « [L'investissement régional dans la transformation des oléagineux au Rwanda](#) », 1er octobre 2012). Cette interaction entre l'interprétation et l'application des engagements de politique commerciale et les investissements étrangers constitue une dimension importante du commerce intra-régional. Ceci s'applique dans le contexte non seulement du COMESA mais aussi de la CAE, la part déclinante du Kenya dans le commerce intra-CAE étant en partie liée aux décisions d'investissement au niveau régional prises par les entreprises kényanes qui, dans le secteur agroalimentaire, voient dans la mise en place de facilités locales une base plus saine pour le développement commercial que les simples exportations.

L'utilisation des droits de douane pour stimuler l'investissement dans le secteur alimentaire a été très débattue au Zimbabwe en 2012/13, le gouvernement zimbabwéen examinant les droits de douane applicables à la farine de blé en vue de stimuler une relance de son secteur de transformation des céréales (voir article *Agritrade* « [L'exemption des droits de douane sur la farine de blé au Zimbabwe remise en question](#) », 6 août 2012).

S'agissant des contraintes SPS et de sécurité des denrées alimentaires qui pèsent sur le commerce, bien que les États membres du COMESA aient

adopté le règlement sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires et aient désigné le Laboratoire de technologie alimentaire à Maurice comme étant le laboratoire de référence régional pour la sécurité des denrées alimentaires, des difficultés sont encore rencontrées dans les États membres pour « transposer au niveau national » les décisions prises à l'échelle du COMESA, et établir des mécanismes institutionnels efficaces pour leur application régulière et effective. La nécessité de disposer de mesures nationales efficaces pour opérationnaliser la « carte verte » proposée par le COMESA, un système de certification des produits qui améliorerait le commerce de denrées alimentaires dans la région, est révélatrice à cet égard (voir article *Agritrade* « [Des efforts visant à moderniser et harmoniser les normes de sécurité des denrées alimentaires sont en cours](#) », 10 juin 2012).

Les problèmes de transposition crédible des engagements régionaux en matière de normes SPS/sécurité des denrées alimentaires ne peuvent être dissociés des contraintes de capacités institutionnelles et techniques au niveau national. Jusqu'à ce qu'un système de normes uniforme pour le contrôle de la conformité aux normes SPS/de sécurité des denrées alimentaires soit en place, les autorités nationales sont susceptibles d'accorder la priorité aux mesures SPS/de sécurité des denrées alimentaires déterminées au niveau national, ce qui laisse libre cours au protectionnisme lorsque le système de prise de décision n'est pas transparent ou responsable.

C'est en partie pour répondre à ce genre de problème que le ministre sud-africain du commerce et de l'industrie a présenté en septembre 2012 une perspective « pour l'intégration du développement régional » dans le cadre de la ZLE tripartite proposée.

### Développements dans la ZLE-T

L'approche de l'intégration du développement régional adoptée par le ministre sud-africain du commerce « combine intégration de marché, développement de l'infrastructure transfrontalière au travers des Initiatives de développement spatial, et la coordination politique pour développer les filières industrielles régionales ». Dans le contexte de la ZLE-T, une importance particulière est attachée à la facilitation commerciale sur le plan de l'élaboration des règles (par ex. pour les règles d'origine et l'administration et la coopération douanières) et à la mise en œuvre, en particulier l'élimination des retards dans la circulation transfrontalière des marchandises.

Il convient de reconnaître, cependant, que cela implique souvent pour les pays d'établir un équilibre entre engagements régionaux et priorités nationales en termes de repositionnement pour les différents États membres de leurs propres industries. Cela complique grandement ce qui est souvent considéré comme un processus technique. Il s'agit là d'une question particulièrement sensible dans le secteur alimentaire et agricole, compte tenu des préoccupations en matière de sécurité alimentaire (voir article *Agritrade* « [L'intégration du développement : la priorité du développement du secteur agricole régional](#) », 4 janvier 2013).

Lors d'un atelier organisé par le secteur privé au Rwanda en juillet 2012, une importance considérable a été attachée à consolider les processus d'intégration régionale avant d'approfondir la ZLE tripartite. Le président-directeur général de la Fédération du secteur privé du Rwanda s'est dit sceptique quant au fait que la CAE soit « suffisamment préparée à s'ou-

vrir pleinement à la concurrence du COMESA et de la SADC » (notamment l'Afrique du Sud). Cela étant dit, les entreprises rwandaises cherchent déjà à exploiter les instruments régionaux de facilitation commerciale (par ex. le Régime régional de garantie du transit sous douane du COMESA), pour pénétrer les marchés régionaux.

De la même manière, les représentants du secteur privé tanzanien ont souligné l'importance d'une « bonne préparation » des négociations commerciales pour éviter que les plus petites économies ne se fassent « engloutir par les plus grandes économies ». Dans cette optique, le renforcement de la CAE a été jugé comme étant la première priorité, en éliminant progressivement les barrières non tarifaires (BNT) au commerce, en luttant contre les politiques contre-productives des États partenaires et en relevant le défi lié aux infrastructures déficientes.

Ce point de vue du secteur privé est-africain est globalement conforme à l'approche sud-africaine émergente, en vertu de laquelle, d'après les analystes, « la priorité consiste à d'abord canaliser les rares ressources pour honorer les engagements existants (...) en essayant de les rendre aussi bénéfiques que possible ». Cela implique de consolider la SACU en abordant les problèmes existants et en négociant ultérieurement la conclusion de la ZLE-T (voir article *Agritrade* « [Mettre de l'ordre dans la CAE avant de poursuivre l'ALE tripartite](#) », 8 octobre 2012).

Ce type d'approche transparaissait également dans l'examen de l'Institut zambien d'analyse et de recherche politiques (ZIPAR) sur le processus de ZLE-T. L'analyse exhorte le gouvernement zambien à « poursuivre la voie de la réforme tarifaire et de l'inté-

gration régionale », tout en identifiant clairement ses « intérêts offensifs et défensifs » au sein des négociations au travers d'un dialogue approfondi avec les parties prenantes zambiennes (voir article *Agritrade* « [Mettre de l'ordre dans la CAE avant de poursuivre l'ALE tripartite](#) », 8 octobre 2012).

Au-delà de l'Afrique du Sud, l'accent mis sur la résolution des problèmes de compétitivité sous-jacents avant de s'engager dans des initiatives d'intégration commerciale plus générales est un thème commun à travers la région d'Afrique orientale et australe. La résolution de ces problèmes de compétitivité est considérée comme le seul moyen efficace d'empêcher que l'intégration régionale au niveau de la ZLE-T soit minée par des exclusions de produits trop nombreuses (en particulier dans le secteur agroalimentaire).

---

*« Toute intégration du commerce agricole devrait être accompagnée par la mise en place d'instruments pour améliorer les infrastructures et aider les pays affectés à entreprendre les ajustements de production nécessaires »*

---

Globalement, il apparaît que l'idéal serait que l'intégration du commerce agricole soit accompagnée par la mise en place d'instruments pour améliorer les infrastructures et aider les pays affectés à entreprendre les ajustements de production nécessaires. Toute une série d'initiatives sont en cours dans ce domaine, leur opérationnalisation efficace s'avérant cruciale.

Il s'agit là d'un aspect important du contexte pour le processus en cours de discussions techniques au sein des négociations de ZLE-T, qui avancent moins vite que prévu à l'origine.



### L'agriculture et les relations commerciales avec les pays tiers

#### Les relations commerciales agricoles avec l'UE

Les pays de la région d'Afrique orientale et australe continuent d'être des marchés importants pour les produits alimentaires et agricoles de l'UE. En effet, l'importance du marché de l'Afrique du Sud pour les exportations alimentaires et agricoles a sensiblement augmenté depuis 2002, avec une croissance quatre fois supérieure à celle de la croissance des exportations vers les pays ACP, et deux fois et demie la croissance des exportations globales de produits alimentaires et agricoles de l'UE. Sur le total des exportations européennes vers l'Afrique du Sud, la valeur des produits alimentaires et agricoles a augmenté de 3,2 % à 5,5 %.

---

*« L'excédent du commerce alimentaire et agricole de l'Afrique du Sud avec l'UE a chuté de 1 378 millions € en 2002 à 567 millions € en 2011 – tandis qu'environ 95 % des exportations alimentaires et agricoles de l'UE bénéficient d'un accès en franchise de droits sur le marché de la SACU »*

---

L'excédent du commerce alimentaire et agricole de l'Afrique du Sud avec l'UE a chuté de 1 378 millions € en 2002 à 567 millions € en 2011. Au 1er janvier 2012, l'Afrique du Sud et les membres de la SACU étaient les seuls pays ACP ayant un accord de libre-échange compatible avec l'OMC totalement en place. D'après le ministre sud-africain de l'agriculture, quelque 95 % des exportations alimentaires et agricoles de l'UE bénéficient d'un accès en franchise de droits sur le marché de la SACU.

La valeur des exportations européennes de produits alimentaires et agricoles vers le Kenya a été multipliée par trois, mais partant d'un niveau bien plus faible, tandis que la valeur des exportations alimentaires et agricoles kényanes augmentait de 47,6 %. L'excédent du commerce de produits alimentaires et agricoles du Kenya avec l'UE est passé de 689 millions € en 2002 à 939 millions € en 2011.

Les tendances qui se dessinent dans les exportations de produits alimentaires et agricoles de l'UE vers l'Afrique du Sud et le Kenya peuvent être interprétées comme le signe de tendances plus générales dans le commerce des produits alimentaires et agricoles entre l'UE et l'Afrique orientale et australe.

Des problèmes particuliers se sont posés en 2012/13 du fait de l'augmentation des exportations européennes de viande de volaille vers l'Afrique du Sud, après l'imposition de sauvegardes contre certaines exportations de viande de volaille du Brésil. À la fin 2012, les exportations de viande de volaille de l'UE vers l'Afrique du Sud étaient six fois plus importantes que celles en 2010, les exportations de l'UE représentant pas moins de 36 % des importations sud-africaines de viande de volaille, contre à peine 4 % en 2009. L'Association sud-africaine de la volaille (SAPA) a réclamé une protection tarifaire accrue, et une demande a été soumise à la Commission de l'administration du commerce international (ITAC) pour des hausses tarifaires spécifiques (voir article *Agritrade* « [Le débat politique sur la volaille s'intensifie dans la SACU](#) », 1er juillet 2013). D'après la SAPA, cependant, cela ne règlera pas le problème de l'augmentation rapide des importations de viande en provenance de l'UE, compte tenu des dispositions du TDCA, et en conséquence « d'autres mesures » seront requises.

Une importance capitale est donc accordée à l'issue des négociations d'APE SADC-UE sur les dispositions de sauvegarde agricole. Cette question revêt une importance plus générale en Afrique orientale et australe, puisque des régions aussi éloignées que le nord de l'Ouganda craignent l'impact des importations de viande de volaille sur les producteurs nationaux (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille vers l'Ouganda suscitent la controverse](#) », 13 janvier 2013).

En 2012/13, en vue de l'abolition prévue des quotas de production de lait de l'UE, le secteur laitier danois a manifesté un intérêt pour les marchés laitiers en Afrique de l'Est, compte tenu de la nécessité de trouver un débouché commercial au-delà de l'UE à la production laitière en hausse (voir interview *Agritrade* avec Peter Helk, directeur de la Confédération de l'industrie danoise, « [Perspective danoise sur l'investissement dans le développement du secteur laitier africain](#) », 24 février 2013, et article *Agritrade* « [La fin des quotas laitiers génère un intérêt plus marqué des laiteries européennes pour les marchés étrangers](#) », 4 mars 2013). Il convient encore de déterminer si cela impliquera des investissements locaux en association avec les entreprises existantes, un investissement direct étranger dans la transformation laitière liée aux exportations de lait écrémé en poudre (au travers de projets clés en main), ou simplement une augmentation des exportations de produits laitiers.

Les sucreries basées dans l'UE ont continué à jouer un rôle dans l'expansion de la production de sucre en Afrique orientale et australe en 2012/13. Illovo, la plus grande sucrerie régionale appartenant à l'UE, a déclaré une augmentation de 14 % de la production de sucre, un accroissement de 41 % des bénéfices d'exploitation



et une hausse des dividendes de 44 % en mai 2013. La valeur des actions d'Illovo a progressé de 28 % au cours de l'année jusqu'en mai 2013. Tout cela est intervenu malgré la hausse des coûts des intrants et la chute des cours sucriers mondiaux (voir article Agritrade « [Craines concernant l'avenir des exportations de sucre ACP avec l'annonce des excellents résultats des sucreries d'Afrique australe](#) », 7 juillet 2013).

Une question cruciale en 2013/14 et au-delà sera la mesure dans laquelle les cours sucriers mondiaux plus bas se traduiront par des revenus plus faibles pour les producteurs de canne à sucre en Afrique orientale et australe.

Une question supplémentaire qui se pose en ce qui concerne la filiale d'Illovo, Zambia Sugar, a trait à la mise en place d'un niveau équitable de taxes locales, alors que des informations font état d'impôts à payer à l'État zambien d'un montant estimé à seulement 90 000 \$US par an depuis 2007.

---

*« L'UE a durci son application des règlements SPS et de sécurité des denrées alimentaires en 2012/13 »*

---

L'UE a durci son application des règlements SPS et de sécurité des denrées alimentaires en 2012/13. Il s'agit là d'une source de préoccupation croissante, puisque ces mesures affectent les principaux secteurs d'exportation de produits alimentaires et agricoles en Afrique orientale et australe. En janvier 2013, « plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen ont été rejetées en janvier après qu'on a retrouvé des traces d'un produit chimique interdit », le diméthoate. Cela faisait suite à une réduction de 90 % du niveau de résidus autorisés à 0,02 partie par million (voir article Agritrade « [Les nouvelles](#)

[limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013). Les petits producteurs sont particulièrement affectés. D'après des informations de presse, les ventes à l'exportation de certains groupes de producteurs vers l'UE ont chuté de 92 % après l'introduction de contrôles plus stricts (voir article Agritrade « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013).

Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'UE a durci les contrôles sur les interceptions de la maladie des taches noires des agrumes, le nombre maximum d'interceptions autorisées étant de cinq par saison. Il s'agit là d'une source de préoccupation puisque, d'après la Citrus Growers' Association d'Afrique orientale, il n'y a pas eu de saison sans au moins 12 interceptions. La cinquième interception est survenue à la fin août 2013. Après des consultations subséquentes, des restrictions ont été imposées aux importations de citrons des zones où les épisodes de la maladie des taches noires des agrumes ont été découverts. Voir articles Agritrade « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013, et « [Un cinquième cas de la maladie des taches noires détecté sur les exportations d'agrumes d'Afrique du Sud vers l'UE](#) », 7 octobre 2013.)

Des problèmes similaires se sont posés dans le secteur du bétail, la CE modifiant la base pour la traçabilité de la séparation du bétail conforme et non conforme à l'UE, bien qu'il n'y ait eu aucun changement dans les conditions de production sous-jacentes et dans le statut de la maladie pour la production de bœuf en Namibie depuis que les exportations ont commencé en 1992. (Ceci contraste avec la situation dans

le Botswana voisin, où des épidémies régulières de fièvre aphteuse ont mené à l'imposition fréquente d'interdictions d'importation par l'UE). En Namibie, cela menace d'exclure des chaînes d'approvisionnement du marché de l'UE les éleveurs de bovins des zones communales (voir article Agritrade « [Les implications commerciales des exigences SPS de l'UE entravent le développement des approvisionnements de bœuf des petits producteurs en Namibie](#) », 4 mai 2013.)

L'annonce de la CE en mai 2013 de propositions visant à réviser les règlements sur le contrôle de l'alimentation humaine et animale est étroitement liée aux difficultés et à la hausse des coûts pour desservir les marchés de l'UE pour les produits alimentaires et agricoles. Des contrôles obligatoires et plus fréquents seraient mis en œuvre et une transition vers un recouvrement total des coûts des inspections serait entamée. Les propositions actuelles de la CE « incluent des mesures détaillées pour le calcul des cotisations », y compris une exemption obligatoire du paiement des cotisations pour les micro-entreprises, mais pas des contrôles. Cette exemption a été incluse en reconnaissance de l'impact que ces cotisations pourraient avoir sur la compétitivité des micro-entreprises (voir article Agritrade « [Les nouveaux contrôles des denrées alimentaires et de l'alimentation animale incluront le plein recouvrement des coûts](#) », 7 juillet 2013).

---

*« Des contrôles SPS/de sécurité des denrées alimentaires plus stricts de l'UE ouvrent la voie à une exploration plus active de marchés alternatifs »*

---

L'émergence de contrôles SPS/de sécurité des denrées alimentaires plus stricts de l'UE, conjuguée à une demande stagnante en Europe, ouvre

la voie à une exploration plus active de marchés alternatifs dans les régions du monde affichant la croissance la plus rapide, y compris les marchés africains pour certains produits (par ex. les exportations de pommes d'Afrique du Sud – voir article *Agritrade* « [Le secteur sud-africain des fruits d'arbres à feuilles caduques entame une diversification des marchés](#) », 29 juillet 2013).

C'est dans ce contexte que le processus de négociations d'APE en Afrique orientale et australe doit être envisagé.

S'agissant des relations commerciales avec l'UE, les gouvernements d'Afrique orientale et australe opèrent en vertu d'accord commerciaux distincts. Quatre pays (Maurice, Seychelles, Zimbabwe et Madagascar) ont signé leurs APE intérimaires et commencé la pleine mise en œuvre le 1er janvier 2013. Cinq pays (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) ont maintenant pratiquement totalement mis en œuvre les engagements d'élimination tarifaires contenus dans l'ACDC Afrique du Sud-UE. Un ALE compatible avec l'OMC est maintenant totalement en place, qui s'applique de facto à l'ensemble du territoire de la SACU (voir entretien *Agritrade* avec M. Xavier Carim, directeur général adjoint de la division Commerce international et économie du département du Commerce et de l'industrie d'Afrique du Sud, « [La dimension agricole des négociations APE entre le groupe APE de la SADC et l'UE](#) », 30 juin 2013).

Bien que les négociations se poursuivent pour un APE SADC-UE complet, des progrès substantiels ont déjà été accomplis. Le nombre de dispositions juridiques non résolues a semblé-il être réduit de 30 à seulement une poignée. Ces questions non résolues, cependant, ont principalement trait à l'agriculture. Parmi celles-ci :

- l'ampleur de l'ouverture supplémentaire du marché de l'UE à l'Afrique du Sud (le traitement de 4 produits sur 21 étant toujours en suspens) ;

- l'ampleur de l'accès réciproque supplémentaire au marché de la SACU pour les exportations alimentaires et agricoles de l'UE ;

- les dispositions spécifiques à inclure dans une clause de sauvegarde agricole ;

- les questions relatives aux règles d'origine, en particulier les dispositions de cumul ;

- le traitement des taxes à l'exportation.

Au niveau de la CAE, les négociations se sont poursuivies en 2012/13 pour la finalisation du processus d'APE, des progrès étant signalés dans les dispositions agricoles et de coopération au développement. Aucun accord n'a été conclu sur les dispositions en matière de taxes à l'exportation et sur le cumul intégral dans le cadre des règles d'origine. En avril 2013, le secrétaire permanent au commerce du Kenya s'est dit optimiste, précisant que le nombre de questions non résolues dans les négociations d'APE CAE-UE ne cessait de diminuer. Il a fait valoir que, « sur la coopération économique et le développement, un accord a été obtenu sur 80 pour cent des points. L'agriculture en est à 90 pour cent, les règles d'origine à 90 pour cent et les questions en suspens en matière d'accès au marché à plus de 90 pour cent ».

Après les élections kényanes, le vice-président a annoncé qu'il s'attendait à ce qu'un accord garantissant un accès à long terme du Kenya au marché de l'UE soit conclu dans les deux prochains mois. Certains États membres de la CAE craignent l'éventualité d'une action unilatérale, puisque, « en vertu

de la loi sur la gestion douanière en Afrique de l'Est, les négociations commerciales requièrent généralement une action coordonnée de cinq États membres ».

Dans les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique orientale et australe bénéficiant d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE au titre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA), le Malawi a annoncé en octobre 2012 qu'il envisageait d'achever le processus d'APE. Des représentants de la Confédération des chambres de commerce et d'industrie du Malawi (MCCCI), cependant, affirment que « la capacité commerciale dans les pays ACP n'est pas suffisamment développée pour affronter la réalité de l'ouverture des marchés » (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement du Malawi entend signer un APE intérimaire](#) », 16 décembre 2012).

S'agissant d'un APE complet englobant tous les pays de la région d'Afrique orientale et australe, les progrès ont été décrits par le South Centre comme « très lents », avec plusieurs questions non résolues, y compris celles liées à l'utilisation des taxes à l'exportation, aux règles d'origine, aux sauvegardes agricoles spéciales, à la clause de la Nation la plus favorisée (NPF), aux prestations de services du Mode 4 (la libre circulation de la main-d'œuvre liée à la fourniture de services), et aux dispositions d'aide au développement.

Le développement le plus important en 2012/13 lié aux négociations d'APE en cours était la conclusion du processus de « trilogie » de l'UE, qui a fixé le 1er octobre 2014 comme échéance du règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007, lequel a fourni à titre provisoire un accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE pour les pays ACP qui avaient paraphé un APE intérimaire (voir article

*Agritrade* « [Le Parlement européen entend approuver l'échéance du 1er octobre 2014 proposée par le "trilogue" pour la conclusion du processus d'APE](#) », 6 avril 2013). L'expiration du RAM 1528/2007 mettra fin à l'accès en franchise de droits sur le marché de l'UE pour les non-PMA n'ayant pas conclu de processus d'APE au 1er octobre 2014.

### Relations commerciales agricoles avec les États-Unis

*« Le secteur agricole profite très peu de l'AGOA »*

Concernant le commerce agricole avec les États-Unis, un examen de la loi AGOA (African Growth and Opportunity Act) par la Brookings Institution a révélé que le secteur agricole profite très peu de l'AGOA (les produits agricoles représentent moins de 1 % des exportations AGOA), étant donné les limites contingentaires, l'ampleur des exclusions de produits et les exigences SPS américaines. Le rapport a appelé à ce que le gouvernement américain consente davantage d'efforts pour supprimer ces limitations sur les bénéfices de l'AGOA dans le secteur agricole, et a également plaidé pour une plus grande harmonisation de l'AGOA avec la loi « Increasing American Jobs through Greater Exports to Africa Act » (loi sur la promotion de l'emploi aux États-Unis par le biais des exportations vers l'Afrique (voir article *Agritrade* « [La loi américaine "African Growth and Opportunity Act" doit faire davantage pour l'agriculture](#) », 27 août 2012).

En 2012/13, certains développements sont intervenus dans le commerce agricole avec les États-Unis. L'Afrique du Sud a continué à développer et à consolider les exportations d'agrumes (oranges) avec les États-Unis (depuis 2009, les volumes d'exportation ont augmenté de 34,5 %, avec une ten-

dance à la hausse constante), de plus en plus de zones de production ayant été classées comme dépourvues de la maladie des taches noires des agrumes. Compte tenu des approches différentes de l'UE et des États-Unis pour le contrôle de la maladie des taches noires des agrumes, le lancement de négociations UE-États-Unis sur l'harmonisation de la conception et de la mise en œuvre des normes SPS dans le contexte du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement a des conséquences importantes non seulement pour les exportations d'agrumes mais aussi pour toute une série d'autres exportations agricoles.

En mai 2013, le Kenya a obtenu l'approbation SPS pour l'exportation de haricots verts en direction du marché américain, ouvrant de nouvelles opportunités de marché pour les exportateurs kényans. D'après des informations de presse, cependant, les États-Unis pourraient essayer de limiter l'accès aux haricots verts kényans, étant donné les effets potentiels des exportations kényanes sur les producteurs américains (voir article *Agritrade* « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013). Cela peut expliquer pourquoi la couverture agricole de l'AGOA est actuellement limitée.

S'agissant des négociations commerciales, les ministres de la CAE et le représentant commercial américain Ron Kirk ont conjointement décidé en juin 2012 « de viser un nouveau partenariat de commerce et d'investissement entre les États-Unis et la Communauté d'Afrique de l'Est », fondé sur les relations existantes en matière de commerce et d'investissement. Ceci a été suivi par la signature de l'accord-cadre de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Afrique du Sud à la

mi-juin 2012. Parmi les domaines de coopération mis en avant, figurent les mesures anti-dumping, les questions SPS, l'énergie, les infrastructures et l'investissement. Aucune de ces initiatives n'implique le lancement de négociations d'ALE complets.

### Relations commerciales agricoles avec l'Asie

Le potentiel commercial des marchés asiatiques suscite de l'intérêt en Afrique orientale et australe. Selon le ministre de l'agriculture sud-africain, les exportations de produits agricoles se tournent de plus en plus vers l'Asie aux dépens de l'Europe. Ainsi, les exportations à destination de l'Asie sont passées de 10 milliards de rands en 1996 à 48 milliards de rands en 2011. Cette tendance devrait se confirmer à l'avenir (voir article *Agritrade* « [Accords commerciaux et déplacement des flux commerciaux agricoles de l'Afrique du Sud](#) », 8 octobre 2012).

Cependant, si les marchés d'exportation non traditionnels gagnent en importance pour certains exportateurs agroalimentaires sud-africains, ils restent relativement modestes comparés au marché traditionnel européen. En effet, malgré la diversification des marchés encouragée par les exportateurs, les marchés traditionnels européens ne sont pas pour autant négligés. Ainsi, des initiatives de marketing ciblées sont mises en place dans certains secteurs clés afin de consolider leur part de marché.

Ce constat se ressent dans toute l'Afrique orientale et australe. Tandis que les exportateurs de café d'Afrique orientale ont fait de gros efforts en matière de diversification des marchés au cours de la saison 2012/13, la part du marché européen traditionnel dans les exportations totales de la Tanzanie est passée de 32,63 % en 2011/2012



à 50,70 % cette saison. Dans le même ordre d'idées, les principaux marchés européens représentent toujours 70,10 % des exportations de café kenyan (voir article *Agritrade* « [Bonnes performances dans le secteur du café de la CAE malgré une contraction des prix mondiaux](#) », 29 juillet 2013). Ces chiffres laissent supposer que, même pour les marchandises en vrac comme le café, la diversification des marchés reste complexe, même dans un contexte de chute des prix mondiaux et de demande européenne en berne.

---

*« Le plus important défi pour le secteur agroalimentaire est d'obtenir les approbations SPS »*

---

Plusieurs problèmes se posent dans le développement des exportations vers les marchés asiatiques ; le plus important pour le secteur agroalimentaire est d'obtenir les approbations SPS. L'octroi de préférences tarifaires et l'identification des partenaires commerciaux (voir article *Agritrade* « [L'ouverture du marché chinois aux exportations de viande kényanes pourrait tomber à point nommé](#) », 8 octobre 2012) ne donneront rien si les approbations SPS ne sont pas obtenues. Malgré l'annonce d'un meilleur traitement tarifaire pour les exportations zambiennes vers la Chine en décembre 2012 (voir article *Agritrade* « [Une augmentation de l'accès en franchise de droits de la Zambie au marché chinois est annoncée](#) », 18 février 2013), ce traitement préférentiel n'aura aucun impact sur le secteur agroalimentaire à moins que des protocoles spécifiques d'exportations agricoles soient accordés et rendus opérationnels.

En août 2012, la Namibie a manifestement fait des progrès en la matière en invitant une délégation de l'Administration générale chinoise de la surveillance de la qualité, de l'inspection

et de la quarantaine (AQSIQ) dans le cadre de la procédure finale de l'approbation SPS (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les exportations de bœuf namibien vers la Chine](#) », 4 janvier 2013). Cependant, même lorsque les protocoles SPS sont en place, il ne faut pas oublier que la structure de la demande asiatique et les chemins rentables vers ces marchés sont souvent bien différents de ceux qui sont familiers aux exportateurs régionaux au travers de leur expérience européenne. Dans ces circonstances, l'identification d'opportunités commerciales à plus forte valeur ajoutée que celles disponibles sur d'autres marchés est un facteur déterminant et crucial pour le lancement des exportations. L'établissement d'un réseau marketing et de distribution est également capital.

Il convient en outre de garder à l'esprit qu'il n'est pas toujours simple de se repérer sur les marchés asiatiques, plus particulièrement quand l'élément fondamental de la politique de développement consiste à déterminer la manière de capitaliser sur la demande croissante des consommateurs asiatiques afin de transformer l'engagement structurel des secteurs agroalimentaires ACP dans l'économie mondiale. Cela n'est pas aussi simple en raison notamment du fait que l'expansion rapide des exportations de l'Afrique du Sud vers la Chine a été calquée, sous une forme exagérée, sur le profil d'exportations dépendant des produits primaires qui caractérisait les premières relations commerciales avec l'UE et les États-Unis (voir article *Agritrade* « [Le rôle croissant de la Chine dans le commerce africain](#) », 13 mai 2012).

Si les négociations commerciales Afrique du Sud-Inde ont pris de l'ampleur en 2012, mi-2013, ces négociations étaient toujours en cours, la date fixée pour la conclusion d'un accord

ayant été repoussée à la fin de l'année 2013. Ce retard se produit malgré un éventail restreint de produits visés dans ces négociations. Les analystes de l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA) considèrent qu'un accord ne devrait pas avoir d'impact significatif sur les exportations sud-africaines, en raison de la réglementation stricte en vigueur sur le marché indien. En revanche, il n'en va pas de même pour les importations dans la SACU. L'analyse de mai 2012 du TRALAC concernant la demande d'ouverture du marché indien a révélé que 8,8 % des 1 022 lignes tarifaires faisant l'objet d'une demande de réduction portent sur des produits alimentaires et agricoles. Les droits de douane moyens dans ces domaines sont parmi les plus élevés, de 10 % à 24,7 % (voir article *Agritrade* « [Accords commerciaux et déplacement des flux commerciaux agricoles de l'Afrique du Sud](#) », 8 octobre 2012).

En 2012/13, l'Inde a mis sur pied un groupe d'étude mixte en coopération avec le COMESA « pour examiner l'éventualité d'un pacte de libre-échange », tandis que le gouvernement indien cherchait également à négocier un APE complet avec Maurice.

### Relations commerciales agricoles avec le Brésil

Le rôle majeur joué par le Brésil dans les marchandises agricoles internationales présentant un intérêt en termes de production pour les économies d'Afrique australe et orientale complique grandement l'élaboration d'accords commerciaux et le développement de flux commerciaux agricoles. C'est le cas, en particulier, dans le secteur sensible du sucre, où les droits NPF au sein du marché SACU ont malgré tout permis l'entrée du sucre brésilien.



En 2012/13, toutefois, les difficultés sous-jacentes en termes de concurrence qu'ont connues les exportateurs brésiliens dans le secteur agroalimentaire se sont illustrées de manière frappante dans le commerce de la volaille avec l'Afrique du Sud. Des mesures de sauvegarde ont été instaurées à l'encontre des exportations brésiliennes de morceaux de volaille devant la montée en flèche des importations (de 206 000 tonnes en 2009 à environ 368 000 tonnes en 2012, avec une prévision de 395 000 tonnes en 2013). Elles ont été retirées à la suite de protestations et de menaces brésiliennes d'une action à l'OMC (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud désamorce le conflit à l'OMC sur la volaille brésilienne](#) », 18 février 2013), dans le contexte d'une éventuelle hausse des droits de douane généraux aux plafonds consolidés.

L'importance du Brésil dans le commerce des produits agricoles a donc grandement compliqué le processus bilatéral des négociations, malgré les appels à une intensification de la coopération entre le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS). Ces appels proposaient notamment la création d'un accord de libre-échange pour que ces économies puissent mieux se faire entendre sur les grandes questions économiques mondiales (voir article *Agritrade* « [La Chine appelle à une coopération commerciale plus étroite parmi les BRICS](#) », 22 juillet 2013).

Le Brésil développe également des liens solides avec la région d'Afrique orientale et australe par le biais de l'Angola, une destination cruciale pour les exportations brésiliennes de volaille et de sucre.

### 3. Débats et enjeux politiques actuels

#### Intégrer la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Étant donné l'utilisation fréquente des instruments de politique commerciale agricole en Afrique orientale et australe, la première étape essentielle consiste à établir des règles claires et transparentes régissant leur usage. Cela est capital si l'on veut éviter que les mesures de politique commerciale agricole convenues ne se muent en un protectionnisme ouvert, soutenant des pratiques inefficaces.

Dans certains cas, il sera nécessaire d'instaurer de nouvelles structures et, dans d'autres contextes institutionnels, il faudra renforcer les structures existantes, devant lesquelles un recours pourra être introduit concernant l'utilisation opaque et arbitraire des outils de politique commerciale agricole autorisés, les décisions des organes d'arbitrage liant les parties concernées. Cette approche plus pragmatique permettra peut-être de mettre un terme à l'utilisation arbitraire, et avec des effets de distorsion des échanges, de toute une série d'instruments de politique commerciale agricole.

La mise en place de ce type d'organes sur une base géographique la plus large possible peut s'avérer avantageuse, afin d'échapper aux limites imposées par les inquiétudes du genre « Big Brother » émergeant dans de plus petits groupes économiques dans lesquels un État se révèle particulièrement dominant.

#### Établir un cadre réglementaire pour promouvoir les investissements structurels

Les mesures prises par les pouvoirs publics peuvent potentiellement jouer un rôle décisif, en déterminant dans quelle mesure l'intérêt commercial grandissant de l'UE pour le secteur laitier d'Afrique orientale se traduira par des investissements structurels pour le développement du secteur, en lien avec l'augmentation de la production de lait locale. Les politiques mises en place devront prendre en compte cet aspect important dans les années à venir.

#### Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre

Les mesures prises par les pouvoirs publics peuvent potentiellement jouer un rôle décisif, en déterminant dans quelle mesure la baisse des prix mondiaux du sucre se traduira par une diminution des recettes des producteurs de canne à sucre en Afrique orientale et australe. Parmi les problèmes susceptibles de se poser, et pour lesquels la réglementation gouvernementale pourrait jouer un rôle pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre, figurent :

- la détermination des sources de revenus qui doivent être incluses dans la mise en commun des revenus à partager entre producteurs et broyeurs ;
- la fixation de la base de calcul des déductions à opérer (par ex. le coût du transport du sucre non raffiné vers le marché) dans la mise en commun des revenus, avant de partager les recettes entre broyeurs et producteurs ;

- la base déterminant le partage des recettes entre broyeurs et producteurs ;
- l'établissement de mécanismes transparents pour la formation des prix dans les transactions entre broyeurs, négociants et raffineurs, en particulier dans le cadre de transactions avec « une seule famille d'entreprises ».

Ces questions pourraient nécessiter une réponse commune des gouvernements aux enjeux politiques liés au renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du secteur du sucre.

### Établir un dialogue sur l'application des normes et les mesures de recouvrement des coûts

Vu l'importance de la base pour l'application des mesures SPS et de sécurité alimentaire aux flux commerciaux réels, il semblerait nécessaire d'établir des structures de dialogue plus efficaces sur la base opérationnelle pour l'application des normes et des dispositions réglementaires de base. Un dialogue devrait également être instauré concernant la base pour l'imposition de frais d'inspection. Une approche différentielle pour l'imposition de frais d'inspection, établie sur les propres exceptions de l'UE pour les micro-entreprises, pourrait potentiellement prolonger les préférences des pays ACP dans un contexte de démantèlement tarifaire.

En complément, il semblerait utile de développer des approches régionales communes afin d'établir et de renforcer les capacités institutionnelles de la région à se conformer aux normes SPS et de sécurité alimentaire en constante évolution (depuis les formations jusqu'à la gestion transfrontalière des ravageurs et des maladies,

en passant par le développement coordonné des capacités de laboratoire). Ces approches communes permettraient de faciliter l'établissement d'initiatives de marketing régionales dans des secteurs avantageux sur le plan commercial.

### Surveiller les implications de l'harmonisation des normes pour les exportateurs actuels

Il est admis que tout processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des conséquences sur le système mondial d'élaboration de normes de produits. Dès lors, il serait judicieux pour les associations d'exportateurs ACP concernées de surveiller ce genre de processus. L'harmonisation des normes pourrait soit aider, soit freiner les exportateurs d'Afrique orientale et australe, en fonction des types de changements introduits par les autorités européennes ou américaines.

Une forte priorité des deux prochaines années serait donc de garantir que les inquiétudes des exportateurs régionaux seront bien prises en considération dans le cadre de l'harmonisation des normes UE-États-Unis, à mesure que les négociations se poursuivent et s'intensifient. Il est hors de question de ne pas tenir compte de ce processus, étant donné que, dans certains secteurs, cette harmonisation des normes pourrait donner lieu à une fermeture du marché, ou du moins augmenter de manière drastique les coûts de la desserte des marchés établis.

### Développer au plan sectoriel des stratégies régionales communes orientées vers les marchés asiatiques

Vu l'ampleur de la demande du marché asiatique (plus particulièrement

en Chine), il y a peu de risques que les fournisseurs africains se fassent concurrence sur ce marché, ce qui laisse penser que les possibilités de développer des stratégies marketing communes pour pénétrer les marchés asiatiques et s'y repérer sont nombreuses. Il y a ainsi un besoin de développer, le cas échéant, des stratégies marketing régionales spécifiques aux secteurs afin de promouvoir les exportations vers les marchés non traditionnels. Cela suppose également une collaboration plus étroite à l'échelle régionale sur les produits marketing dans les marchés traditionnels, si l'on veut maintenir les recettes pendant les périodes de récession économique.

### Assurer des consultations efficaces sur les nouveaux accords commerciaux avec les économies émergentes

Des analyses et des consultations détaillées sur l'impact probable des concessions tarifaires à accorder aux économies émergentes dans le cadre des nouveaux accords commerciaux seront nécessaires dans l'ensemble de l'Afrique orientale et australe, afin que les efforts pour promouvoir un libre-échange plus large pour les produits alimentaires et agricoles dans le contexte de la ZLE-T proposée ne soient pas vains.

### Principales sources

1. USAID Southern Africa Trade Hub, « 2011 audit of the implementation of the SADC Protocol on Trade », août 2011

[http://tis.sadc.int/files/2513/3095/9663/CMT-23-7.4\\_2011\\_SADC\\_Trade\\_Audit\\_Final\\_-\\_Nov\\_2011.pdf](http://tis.sadc.int/files/2513/3095/9663/CMT-23-7.4_2011_SADC_Trade_Audit_Final_-_Nov_2011.pdf)

2. *Tanzania Daily News*, « Lifting of food imports ban good for farmers », 22 mai 2013

<http://allafrica.com/stories/201305220380.html>

3. Famine Early Warning System Network (FEWS NET), « Minimal acute food insecurity outcomes to prevail across the region », *Southern Africa Food Security Outlook*, avril à septembre 2012

[http://www.fews.net/docs/Publications/South\\_FSO\\_2013\\_05\\_final.pdf](http://www.fews.net/docs/Publications/South_FSO_2013_05_final.pdf)

4. Ministère de l'Agriculture de la Namibie, « Food security situation in Namibia », 22 août 2012

<http://www.reeei.org.na/admin/data/uploads/Food%20Security%20Situation%20in%20Namibia.pdf>

5. *The Herald* (Harare), « Obsolete technology hampers food tests », 12 juin 2013

<http://allafrica.com/stories/201306120948.html>

6. *Namibia Economist*, « SACU arrangement not fair – NCCI », 11 juin 2013

<http://www.tralac.org/2013/06/11/sacu-arrangement-not-fair-ncci/>

7. *Mmegi*, « SA's Trans-Atlantic chicken war », 17 juin 2013

<http://www.trademarksa.org/news/sas-trans-atlantic-chicken-war>

8. Actionaid, « Sweet nothings », février 2013

[http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/sweet\\_nothings.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/sweet_nothings.pdf)

9. South Centre, « EU-ACP Economic Partnership Agreements: Current state of play », Analytical Note, SC/TDP/AN/EPA/31, mars 2013

[http://www.southcentre.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1947%3Aeu-acp-economic-partnership-agreements-current-state-of-play&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en](http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1947%3Aeu-acp-economic-partnership-agreements-current-state-of-play&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en)

10. *The Standard* (Nairobi), « State clear the air on EPA controversy », 29 avril 2013

[http://www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000082616&story\\_title=state-clears-the-air-on-epa-controversy](http://www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000082616&story_title=state-clears-the-air-on-epa-controversy)

11. *New Vision* (Kampala), « Kenya's move to sign EPA worries EAC states », 1er juin 2013

<http://www.pesatimes.com/news/middle-east-africa-economy/kenyas-move-to-sign-epas-worries-eac-states#.UdA5WZ1CSUk>

### À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération  
Agricole et Rurale (ACP-EU)  
Postbus 380  
6700 AJ Wageningen  
Pays-Bas  
Tel: +31 (0) 317 467 100  
E-mail: [cta@cta.int](mailto:cta@cta.int) - [www.cta.int](http://www.cta.int)