

# Note de synthèse

## Afrique centrale : enjeux liés au commerce agricole

### 1. Contexte et principaux enjeux

#### 1. Contexte et principaux enjeux

#### 2. Récents développements

Les développements du secteur agricole en Afrique centrale en 2011-2012

Développements dans la CEMAC et la CEEAC

Développements dans les politiques du secteur agricole ayant des implications pour le commerce régional

Progrès et développements dans les négociations d'APE en Afrique centrale

Les négociations commerciales avec des partenaires non UE : l'ALE à l'échelle du continent

#### 3. Débats et enjeux politiques actuels

Opérationnaliser les engagements existants

Aborder les liens transsectoriels dans la politique de développement du secteur de la volaille

Développer une coopération transrégionale pour les initiatives de promotion de la farine de manioc

Cibler les « écarts de rendement » pour améliorer la sécurité alimentaire

Concilier les approches nationales et régionales des négociations d'APE

Cette note de synthèse met l'accent sur les débats et développements de politique agricole en Afrique centrale et couvre les six pays de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) – Cameroun, République centrafricaine (RCA), République du Congo, Guinée équatoriale, Gabon et Tchad, plus la République démocratique du Congo (RDC) et São Tomé et Príncipe. Ces pays ont un intérêt différent pour le secteur de l'agriculture, en fonction des taux d'urbanisation, de la disponibilité des terres agricoles et des richesses pétrolières. Si pour certains pays la population est principalement rurale et employée dans l'agriculture (RCA, RDC, Guinée équatoriale et Tchad), pour d'autres, l'agriculture offre un emploi à un très faible pourcentage de la population (Gabon et São Tomé and Príncipe), tandis que, dans le cas de la République du Congo et du Cameroun, l'agriculture revêt une importance considérable, malgré l'accent commercial mis sur le pétrole et d'autres ressources naturelles.

Une caractéristique commune de tous ces pays est l'insuffisance de la production locale pour satisfaire les besoins des consommateurs, aussi bien en termes de volume que de variété. Bien que deux pays soient pratiquement ou partiellement autosuffisants en denrées alimen-

taires de base (Cameroun et Congo), les autres dépendent fortement des importations, certains étant d'ailleurs confrontés à des problèmes de sécurité alimentaire et de malnutrition (RCA, RDC, Tchad). Ces dernières années, des progrès limités ont été enregistrés en matière de réduction de la malnutrition.

Bien que l'intégration commerciale puisse améliorer la disponibilité des denrées alimentaires et réduire la dépendance à l'égard des importations extra-régionales, l'Afrique centrale est mal intégrée d'un point de vue économique, avec des flux régionaux très réduits. Les pays commercent essentiellement avec l'UE et de plus en plus avec les économies émergentes, malgré l'existence de deux grands processus d'intégration régionale.

Une zone de libre-échange (ZLE) CEMAC est formellement en vigueur depuis 1998, celle-ci ayant évolué vers une union douanière entre 1994 et 2000, avec la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) à quatre bandes, allant de 5 à 30 %.

La Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) établie en 1983 est composée de 10 pays : les six États membres de la CEMAC plus la RDC, São Tomé et Príncipe (STP), l'Angola et le Burundi (qui sont également

impliqués dans d'autres processus d'intégration régionale). Le Rwanda faisait partie à l'origine de la CEEAC, mais s'est retiré en 2007 pour se concentrer sur le processus d'intégration de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE). Les pays membres de la CEEAC ont adopté un système de réduction des droits de douane pour le commerce intracommunautaire qui aurait dû en principe entrer en vigueur entre 2004 et 2007. Cependant, ces réductions tarifaires, ainsi que d'autres aspects du processus d'intégration de la CEEAC, n'ont pas été mis en œuvre.

Compte tenu du processus de négociation d'accord de partenariat économique (APE) en cours, qui implique les

---

*« Compte tenu du processus de négociation d'APE en cours, il semble nécessaire d'harmoniser le TEC de la CEMAC et d'aller dans le sens d'un TEC de la CEEAC »*

---

pays de la CEMAC ainsi que la RDC et STP, il semble nécessaire d'harmoniser le TEC de la CEMAC et d'aller dans le sens d'un TEC de la CEEAC. Cependant, aucun progrès récent n'a été enregistré sur la question.

Le processus de négociation d'APE régional a progressé lentement depuis 2003. Un APE intérimaire bilatéral a été conclu entre l'UE et le Cameroun, et a été maintenant paraphé et signé. Le Cameroun bénéficie donc d'un accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE au titre du règlement d'accès au marché (RAM) n° 1528/2007. Toutefois, aucune mesure n'a encore été prise par le gouvernement du Cameroun pour mettre en œuvre les engagements consentis dans l'APE intérimaire bilatéral, puisque ces actions pourraient avoir des implications régionales. Les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique centrale

continuent de profiter d'un accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE via l'accord « Tout sauf les armes », même si les deux non-PMA, le Gabon et le Congo, commercent actuellement sous le régime du système généralisé de préférences tarifaires (SPG) standard de l'UE.

Les négociations au niveau régional continuent d'être freinées par des divergences d'opinion sur l'offre d'accès au marché de l'Afrique centrale présentée à l'UE, et par les questions de soutien à l'ajustement liées à l'APE. La libéralisation du commerce avec l'UE pourrait avoir des conséquences importantes pour le secteur agricole déjà faible dans la région, et il existe maintenant un consensus politique quant à l'importance de relever le défi de l'insécurité alimentaire au niveau de la région, même si les progrès ont été lents à ce jour.

Des efforts sont actuellement déployés pour harmoniser les politiques nationales, notamment aux niveaux de la CEMAC et de la CEEAC, avec l'adoption de programmes régionaux de sécurité alimentaire (PRSA), qui incluent la coordination et l'harmonisation de la sécurité alimentaire et des politiques agricoles, la promotion du commerce agricole régional et l'amélioration de la compétitivité sur le marché mondial. Toutefois, bien que certains projets aient été mis en place, le manque de fonds retarde leur mise en œuvre. La CEEAC a également créé un fonds pour l'agriculture, le FSRDA, afin de promouvoir la sécurité alimentaire. Néanmoins, au début de 2011, à peine quatre membres y avaient contribué.

En 2011, deux gouvernements d'Afrique centrale, la RDC et la RCA, avaient signé les pactes du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) visant à promouvoir une croissance de l'agriculture de l'ordre

de 6 % par an, par le biais d'un taux de croissance de 10 % des dépenses publiques à l'appui du développement agricole. En 2011, aucun des pays d'Afrique centrale n'avait atteint l'objectif de 10 % d'affectation budgétaire au secteur de l'agriculture. Six des dix pays membres de la CEEAC ont ratifié leurs stratégies agricoles PDDAA nationales, les quatre restants (Angola, Guinée équatoriale, STP et RDC) devant achever le processus en 2011.

---

## 2. Récents développements

### Les développements du secteur agricole en Afrique centrale en 2011-2012

D'après l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la production de céréales a « considérablement » augmenté dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) en 2010. Toutefois, malgré de bonnes conditions de culture dans les PFRDV d'Afrique centrale (Cameroun, Congo, RDC, STP et Tchad), la production dans ces pays a progressé de seulement 2,8 %, pour passer de 3,5 à 3,6 millions de tonnes, cette hausse disparaissant en 2011. Les importations de céréales en 2011 ont atteint un total de 1,918 million de tonnes (dont 159 000 tonnes d'aide alimentaire), avec des importations de 1,932 million de tonnes prévues pour 2012 (dont 144 000 tonnes d'aide alimentaire).

Des situations localisées d'insécurité alimentaire sévère ont été constatées en 2010 en République centrafricaine, au Congo, en RDC et au Tchad, du fait des déplacements des réfugiés, de l'insécurité civile, des prix volatils et des sécheresses. Cette situation ne s'est pas amé-

liorée en 2011 en RCA, au Congo et en RDC, et s'est détériorée au Tchad, la production céréalière chutant de 50 %, ce qui a généré une envolée des prix. En 2011, en raison des conditions pluviométriques défavorables, la production a également chuté au Cameroun. En revanche, les conditions globales de culture étaient favorables au Gabon et en République du Congo.

Les conflits et les conditions climatiques ont fortement entravé l'amélioration de la sécurité alimentaire, mais d'autres facteurs ont également empêché le développement de l'agriculture. Bien que certaines parties de la région présentent des contraintes physiques (zones arides au Tchad ou forêts au Congo et au Gabon), les terres agricoles pourraient être mieux utilisées dans d'autres régions. L'investissement dans l'agriculture reste remarquablement faible. Une étude menée en 2011 par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), basé aux États-Unis, a révélé qu'en Afrique centrale le bétail et les légumes-racines présentent le potentiel de croissance le plus élevé, et a recommandé que les investissements soient axés sur ces produits.

Le commerce régional reste limité, la non-application des tarifs extérieurs convenus, les barrières non tarifaires et l'infrastructure déficiente continuant

---

*« Le commerce régional intra-CEMAC reste limité, représentant seulement 1,2 % du total des échanges »*

---

d'entraver le commerce des denrées agricoles. D'après le FMI, « certains États membres imposent [toujours] des taxes et droits supplémentaires ». En outre, des différences subsistent entre les pays en ce qui concerne la classification des importations, les règles d'exemption et l'application des règles d'origine.

Les procédures douanières sont également très coûteuses et, en raison d'un manque de coordination, les biens importés sont taxés deux fois plus.

### Développements dans la CEMAC et la CEEAC

D'après le FMI, le commerce intra-CEMAC représentait seulement 1,2 % du total des échanges en 2010, soit la moitié de la part du commerce d'il y a 15 ans. Ce volume d'échanges très faible subsiste, malgré la prétendue libéralisation du commerce au sein des pays de la CEEAC depuis 2004 et l'union douanière qui a été totalement mise en œuvre au sein des pays de la CEMAC depuis 2000. En comparaison, en Afrique de l'Ouest, le commerce intra-régional représente 8 % du total des échanges.

L'UE et les États-Unis sont toujours les principaux partenaires de la région (32,2 % et 23,6 % des échanges respectivement), tandis que la Chine s'impose comme un partenaire important, représentant 16,4 % du commerce de la région.

La CEMAC a adopté un Programme économique régional (PER) pour la période 2009-2015, dont l'objectif est de bâtir un environnement régional compétitif pour attirer des investissements privés substantiels dans les secteurs de croissance. En 2007, les pays membres de la CEEAC ont également adopté un plan d'intégration stratégique baptisé la Vision (2025), qui est conforme au PER de la CEMAC.

Le PER de la CEMAC vise à améliorer de manière significative le commerce intra-régional. Les principales composantes de l'agenda 2015 incluent la modernisation et la réhabilitation de l'infrastructure routière, les mesures de facilitation des transports et le soutien institutionnel à la CEMAC en tant que

pilier central de l'intégration régionale. Ces mesures devraient doper le commerce intra-communautaire, avec un objectif de 15 % du total des échanges

---

*« Le CEMAC a adopté un Programme économique régional visant à améliorer de manière significative le commerce intra-régional »*

---

en 2015. En outre, la mise en place du Programme de réforme des douanes de la CEMAC a pour objectif d'augmenter le trafic de marchandises le long des corridors Douala-N'Djamena et Douala-Bangui et de réduire les délais de 20 %.

À l'instar d'autres régions africaines, l'Union africaine a élaboré un document de stratégie d'intégration régionale pour 2011-2015 visant à promouvoir l'intégration régionale. Conformément au Programme d'intégration de la CEMAC, le document a identifié deux principaux domaines d'intervention : le développement des infrastructures régionales, et le renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

### Développements dans les politiques du secteur agricole ayant des implications pour le commerce régional

#### Les développements dans la politique agricole nationale au Gabon et en RDC

En 2011, le Gabon et la RDC ont adopté des programmes et des lois qui pourraient aider à promouvoir le développement de l'agriculture. En outre, des initiatives régionales, internationales et des bailleurs de fonds ont été lancées pour améliorer le potentiel de l'agriculture en tant que moyen de lutter contre la pauvreté.

Dans le cas du Gabon, compte tenu de la hausse des prix ainsi que de leur volatilité, le gouvernement du Gabon prépare un Programme agricole de sécurité alimentaire et de croissance (PASAC) qui entend créer un « secteur agricole compétitif au travers de l'augmentation de la production locale, des exportations, d'un meilleur accès au financement et d'un accent particulier sur les zones rurales sous-développées. En outre, le ministère de l'Agriculture a réservé 34 milliards FCFA (51,8 millions €) pour financer les investissements agricoles et agro-industriels, ainsi qu'un fonds de garantie agricole de 900 millions FCFA (1,4 million €) ». Ce programme complètera le Projet de développement agricole et rural (PDAR) établi en 2008, qui prévoit une assistance financière aux villages ruraux du pays.

Par ailleurs, dans le cadre du PASAC, le gouvernement a lancé le Projet de développement et d'investissement agricole au Gabon (PRODIAG), avec un budget de 13,2 milliards FCFA financé par un prêt de l'Agence française de développement (AFD), pour renforcer les capacités des parties prenantes dans les principales industries agricoles.

Le gouvernement a également mis en place l'Agence gabonaise de sécurité alimentaire (AGASA), qui a été « conçue pour augmenter la production locale et durcir les normes sanitaires », l'objectif étant d'élaborer « un plan d'urgence en matière de sécurité alimentaire pour réduire les importations d'au moins 5 % par an, en particulier pour les denrées de base telles que les céréales et le riz, ainsi que la viande et les légumes ».

En RDC, en décembre 2011, le gouvernement a édicté sa première loi sur le secteur agricole, qui avait souffert par le passé de l'absence totale de réglementation. La nouvelle loi entend :

- promouvoir la valorisation durable du potentiel agricole, en intégrant des aspects sociaux et environnementaux ;
- stimuler la production agricole et encourager l'autosuffisance en établissant un régime douanier et fiscal spécifique ;
- doper les exportations agricoles pour générer des ressources importantes pour les investissements ;
- promouvoir les activités de transformation à plus forte valeur ajoutée au niveau local ;
- attirer de nouvelles technologies durables en matière d'énergie.

Toutefois, aucun détail précis n'est fourni quant aux conditions du régime douanier spécifique et quant aux outils potentiels à utiliser pour promouvoir la transformation locale à plus forte valeur ajoutée. La CONAPAC, l'association nationale des producteurs agricoles, a appelé à faire pression sur le Parlement pour « l'adoption d'une loi sur la protection de la production agricole nationale, prévoyant des mesures tarifaires visant à réduire les importations alimentaires ».

En 2012, un Projet d'appui au développement des infrastructures rurales (PADIR) de 50,87 millions de dollars, financé par le Fonds de développement africain dans les provinces du Bas-Congo, Bandundu, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental et Katanga, est sur le point de devenir opérationnel. Cette région de 36 millions d'habitants, dont 60 % vivent avec moins d'un dollar par jour, présente un potentiel agricole et constitue la principale source d'approvisionnement alimentaire pour l'ensemble de la RDC. Le but est de créer 23 300 nouveaux emplois permanents liés à l'agriculture d'ici 2017.

### **Développements politiques dans les secteurs du coton, du café, de la volaille et des céréales au Cameroun**

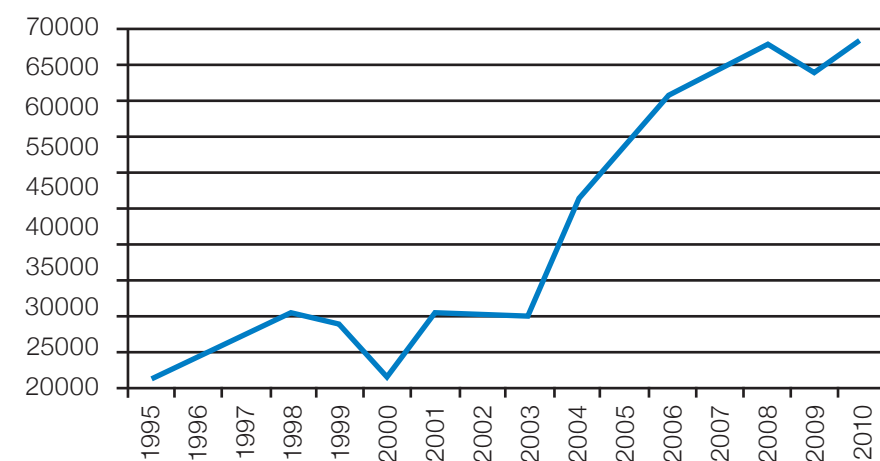
Au vu du déclin de la production et du nombre de producteurs de coton depuis 2005 (– 57 % et – 34 % respectivement entre 2005 et 2009), le gouvernement du Cameroun a établi un programme pour relancer le secteur. Près de 10,7 millions d'euros de subventions versés aux producteurs locaux seront engagés dans la promotion de la transformation locale de coton brut. Les marchés d'exportation dans d'autres pays d'Afrique centrale et de l'Ouest seront ciblés. Actuellement, seulement 5 % de la production sont transformés et 95 % sont exportés en tant que matière première. Un financement bancaire d'un montant d'un milliard de francs CFA a été mis à la disposition de l'entreprise Sitracop pour la construction d'une usine transformant le coton en compresses et en gaze. Cette usine devrait commencer à produire en 2012.

De la même manière, afin d'ajouter de la valeur à la production de coton, l'Association des producteurs de coton africains (APROCA), avec le soutien de l'AFD, a lancé un projet pour le développement du coton commerce équitable et du coton biologique en Afrique de l'Ouest et centrale, y compris au Cameroun. Ce projet quinquennal d'une valeur de 11,9 millions d'euros devrait être déployé dans le but de doper la production et de stimuler la demande en Europe et en Amérique du Nord.

En 2010, la production de café du Cameroun a reculé de 39 %, à 35 000 tonnes, mais elle s'est rétablie en atteignant 65 000 tonnes en 2011. La chute de 2010 a été attribuée par le Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) à des épidémies, au déclin



Figure 1 : Production de viande de volaille au Cameroun entre 1995 et 2010 (en tonnes)



Source: FAOSTAT

cyclique normal, à la contrebande de café vers le Nigeria et aux perturbations de marché liées aux troubles politiques dans les marchés nord-africains. Cela n'a pas empêché l'adoption en 2010 d'un plan de relance quinquennal de 39,6 millions d'euros visant à augmenter la production à 125 000 tonnes, en remplaçant les plants âgés par des variétés améliorées, en fournissant une meilleure formation aux agriculteurs et en promouvant une meilleure utilisation des engrais et des équipements plus modernes.

En réponse au lobbying de l'Association citoyenne de défense des intérêts collectifs (ACDIC), le gouvernement du Cameroun a d'abord introduit des licences d'importation pour les morceaux de volaille congelés, et ensuite une interdiction d'importation en 2007. Les préoccupations de santé publique entourant la manipulation des morceaux de volaille congelés ont, dans une certaine mesure, expliqué cette décision. Cette politique a contribué à stimuler la production de volaille, qui a plus que doublé sur les 10 années jusqu'en 2010, avec un total de 68 000 tonnes (voir figure 1).

Toutefois, depuis 2008 et encore plus depuis 2011, le secteur a été confronté

à des difficultés découlant de la disponibilité et des coûts de l'alimentation animale. Une production inférieure aux prévisions au Cameroun et dans les pays voisins a provoqué une augmentation vertigineuse des prix du maïs (une augmentation de 55 % rien qu'entre avril et juillet 2011). C'est ainsi que certains producteurs de volaille ont préféré abandonner la production plutôt que d'essuyer des pertes sur la vente de volailles.

Les efforts du gouvernement pour promouvoir la production de maïs depuis 2005 par le biais de subventions à la production se sont avérés inefficaces face aux problèmes de détournement de fonds. Le gouvernement a ainsi été contraint de recourir à nouveau aux subventions à l'importation à partir de 2009. L'ACDIC ne cache pas son inquiétude face à la nécessité de recourir continuellement aux subventions à l'importation pour le maïs.

*« L'expérience du secteur de la volaille au Cameroun souligne l'importance de la prise en compte des liens intersectoriels dans le développement des politiques agricoles »*

L'expérience du secteur de la volaille au Cameroun souligne l'importance de la prise en compte des liens intersectoriels dans le développement des politiques agricoles et des politiques commerciales associées.

Vu la hausse des prix et la forte dépendance à l'égard des importations, l'ACDIC a examiné la possibilité de produire et d'utiliser la farine de manioc dans la fabrication de pain (selon une proportion de 90 % de farine de blé et de 10 % de farine de manioc). Il a été estimé que l'utilisation de 10 % de farine de manioc dans le pain permettrait une économie de 100 millions d'euros par an en importations de blé et stimulerait la production locale de manioc, en créant environ 49 000 nouveaux emplois. En termes de saveur, l'innovation est jugée acceptable par les consommateurs, même s'il apparaît que des investissements seront requis pour améliorer le traitement post-récolte afin d'assurer une qualité uniforme de la farine de manioc moulue utilisée dans la production de pain. Pour que cet investissement dans la minoterie se concrétise, cependant, les minotiers affirment que le gouvernement devra garantir un marché du secteur de la boulangerie pour la farine de manioc de qualité supérieure en mandant l'utilisation de 10 % de farine de manioc dans tous les pains produits au Cameroun.

Une telle exigence locale de mélange pourrait s'avérer extrêmement efficace pour réduire les importations et stimuler la production locale. Toutefois, au Nigeria, certains se sont dits inquiets d'une éventuelle intolérance à la farine de manioc utilisée dans le pain chez les diabétiques, même si les représentants du gouvernement nigérian ont affirmé qu'il n'existait aucune preuve scientifique étayant ces affirmations.

### L'Afrique centrale et l'Accord international sur le cacao

Trois pays d'Afrique centrale (RDC en 2011, Gabon et Cameroun en 2012) ont récemment rejoint l'Accord international sur le cacao qui, au cours des dix prochaines années, entend « créer les conditions d'un commerce mondial plus équitable et plus durable en renforçant la coopération internationale entre les producteurs et les consommateurs dans le cadre de l'ICCO ».

Au cours de la dernière décennie, l'Organisation internationale du cacao (ICCO) a mis en œuvre une série de projets mettant l'accent sur le développement de la production et du commerce de cacao, ainsi que sur l'amélioration des revenus des petits producteurs de cacao. Dans ce contexte, en juin 2011, l'ICCO a lancé un projet sur le « renforcement des capacités sanitaires et phytosanitaires en Afrique pour réduire les effets nocifs des résidus de pesticides dans le cacao et maintenir l'accès au marché ». Ce projet, qui implique cinq grands pays producteurs de cacao africains, y compris le Cameroun, entend aider les pays producteurs de cacao à renforcer leur expertise et leurs capacités à mettre en œuvre les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) internationales, ainsi qu'à se conformer aux règlements des importateurs en matière de résidus de pesticides.

Au même moment, en octobre 2011, la World Cocoa Foundation, l'USAID et la Sustainable Trade Initiative (IDH) ont lancé l'« African Cocoa Initiative », qui investira 13,5 millions de dollars dans des programmes pour le développement d'une filière durable du cacao sur cinq ans dans quatre pays, y compris le Cameroun. L'accent sera mis sur cinq domaines :

- la promotion des investissements public-privé dans les coopératives ;
- l'amélioration de la qualité génétique ;
- l'amélioration de la productivité ;
- le développement de la formation des agriculteurs ;
- l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement.

La nouveauté de l'initiative réside dans son financement, qui est entièrement apporté par 13 grands groupes industriels alimentaires, notamment Kraft Foods, Nestlé et Cargill.

### Progrès dans l'harmonisation des politiques nationales avec les développements régionaux

En Afrique centrale, la mise en œuvre du PDDAA progresse lentement. Seuls deux pays ont signé leurs pactes PDDAA et commencé à travailler sur leurs plans d'investissement : la RCA (qui a signé le 15 avril 2011) et la RDC (qui a signé le 18 mars 2011). La République du Congo a lancé la mise en œuvre du PDDAA et travaille sur la signature de son pacte, tandis que le Cameroun, le Gabon, São Tomé et Príncipe le Tchad devraient formellement en commencer la mise en œuvre en 2012.

Bien que la CEEAC doit coordonner la mise en œuvre du PDDAA entre ses États membres, nul ne sait si elle a préparé un pacte régional comme dans d'autres régions. D'après le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), « bien que de nombreux pays aient développé des pactes nationaux et des plans d'investissement, (...) une action complémentaire au niveau régional doit encore être articulée dans la plupart des Communautés économiques

régionales ». En outre, l'ECDPM affirme que c'est « maintenant le bon moment pour les parties prenantes d'aller au-delà de l'aspect *processus* du développement des pactes et des plans d'investissement, et d'identifier des *actions* concrètes pour une mise en œuvre mieux ciblée et coordonnée ».

### Progrès et développements dans les négociations d'APE en Afrique centrale

#### Progrès dans les négociations régionales et état d'avancement dans les relations bilatérales

En février 2011, les négociations d'APE entre l'Afrique centrale et l'UE ont repris après près de 2 ans. Quatre cycles de négociations ont été organisés au plan technique. D'après la CE, « les négociations relatives aux dispositions sur le commerce des marchandises sont déjà bien avancées ». En juillet 2011, le groupe de travail sur l'accès au marché avait compilé une liste de ce qu'il considérait comme étant des produits sensibles susceptibles de rallier un consensus parmi les négociateurs. Les négociations sur l'accès au marché sont cependant toujours en cours.

---

*« D'après la CE, les négociations relatives aux dispositions sur le commerce des marchandises sont déjà bien avancées »*

---

S'agissant des règles d'origine, les négociateurs cherchent des simplifications qui pourraient aider à soutenir le développement structurel en Afrique centrale. Un accord a été obtenu sur les règles de « transformation simple » pour les produits textiles, tandis qu'en novembre 2011 les discussions ont porté sur le cumul des questions d'origine.

Comme l'a signalé la CE, il existe encore des désaccords sur les taxes à l'exportation, la clause de la nation

---

*« Il existe encore des désaccords sur les taxes à l'exportation, la clause de la nation la plus favorisée et la clause de non-exécution »*

---

la plus favorisée (NPF) et la clause de non-exécution, laquelle donne à l'UE le pouvoir de prendre des mesures contre ses partenaires commerciaux ACP s'ils enfreignent les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

La question des droits d'exportation est susceptible d'être moins problématique que dans d'autres configurations d'APE, puisque les instruments de politique commerciale ne sont que très peu utilisés par les gouvernements d'Afrique centrale (pour le café et le cacao au Cameroun, le bétail et les animaux sauvages vivants en RCA, le café vert en RDC, et une liste limitée de produits agricoles au Tchad). Toutefois, l'utilisation d'instruments non tarifaires, tels que les interdictions et restrictions d'exportation au Tchad (bétail, céréales) et les restrictions d'importation au Cameroun (produits de la volaille), pourrait être plus problématique. S'agissant de la clause NPF, l'UE a provisoirement convenu de renoncer à son inclusion, et elle a également confirmé qu'elle ne chercherait pas à inclure une clause de *statu quo*.

Les négociations portant sur les mesures d'accompagnement se sont intensifiées en 2011. Le groupe de travail en charge de cette question a concentré ses efforts sur l'impact fiscal net de l'APE, ainsi que sur une méthodologie et un calendrier qui pourraient être utilisés pour élaborer un document d'orientation conjoint. Un document récapitulant les domaines

prioritaires est en cours de préparation (Programme régional de mesures d'accompagnement de l'APE – PRADA).

Des ateliers d'information et de sensibilisation ont été organisés en plus des réunions techniques. En mai 2011, un atelier s'est tenu à l'intention des négociateurs d'Afrique centrale sur les questions juridiques concernant les négociations d'APE et les mécanismes possibles de résolution des litiges futurs, et en décembre 2011 une réunion d'information sur les avantages de l'APE pour les entreprises a été organisée pour les parties prenantes d'Afrique centrale.

Les propositions de la CE visant à réviser le régime SPG, en vue de mettre l'accent sur ces pays qui ont le plus besoin des préférences, pourraient accroître la pression exercée sur le gouvernement du Gabon pour

---

*« Si les propositions de la CE sont mises en application, le Gabon se verra exclu des préférences SPG »*

---

que celui-ci revoie sa position sur les négociations d'APE, puisque, en tant que pays à « revenu intermédiaire de la tranche supérieure », le Gabon se verrait exclu des préférences SPG et devrait faire commerce avec l'UE au titre du régime commercial NPF qui pratique des droits de douane plus élevés.

Plus généralement, au niveau de la CEEAC, certains ont également appelé à ce que le processus d'APE :

- tienne compte du projet d'intégration de la CEEAC plutôt que du groupement hybride actuel ;
- prenne en considération et soutienne l'achèvement rapide de la mise en

œuvre du projet d'union douanière de la CEEAC ;

- soutienne les investissements appropriés dans le renforcement des capacités pour la mise en œuvre d'instruments de politique commerciale au sein de la CEEAC ;
- garantisse que les engagements de libéralisation tarifaire reflètent les niveaux d'intégration économique et commerciale dans la région de la CEEAC.

### L'APE intérimaire bilatéral Cameroun-UE

Concernant l'APE intérimaire bilatéral Cameroun-UE, le gouvernement du Cameroun a signé l'APE intérimaire mais n'a pas encore pris de mesures pour mettre en œuvre ses engagements régionaux et ses obligations au titre de l'union douanière de la CEMAC. Dans ce contexte, la proposition de la CE de septembre 2011 de modifier le RAM 1528/2007 pourrait bien avoir des implications pour le Cameroun. Bien que cette proposition appelle le Conseil de l'UE et le Parlement européen à habiliter la Commission européenne à « modifier la liste des pays qui bénéficient des préférences (annexe I du règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil) en retirant ceux qui n'ont pas pris les mesures nécessaires en vue de la ratification d'un APE », une déclaration du commissaire au commerce Karel De Gucht indique que la CE s'attend à ce que les gouvernements signataires mettent en œuvre les engagements d'APE au 1er janvier 2014, s'ils veulent continuer à bénéficier d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE.

L'ampleur des craintes du gouvernement du Cameroun à cet égard transparaît dans la présentation d'un projet de loi début 2012 pour la ratification de l'APE. Mais nul ne sait précisément si

les exportations agricoles du Cameroun vers l'UE seraient affectées par la proposition de la CE de septembre 2011 de modifier le RAM 1528/2007. Les gouvernements africains font pression pour le retrait de la proposition de la CE, tandis que certains hauts membres du Parlement européen plaident pour un report du délai au 1er janvier 2016.

Cependant, toute mise en œuvre bilatérale de l'APE par le gouvernement du Cameroun pourrait exercer une pression sur la CEMAC pour avancer dans

---

*« Toute mise en œuvre bilatérale de l'APE par le gouvernement du Cameroun pourrait exercer une pression sur la CEMAC pour avancer dans le processus d'APE régional »*

---

le processus d'APE régional, de façon à préserver l'intégrité du tarif extérieur commun.

### Les négociations commerciales avec des partenaires non UE : l'ALE à l'échelle du continent

Mis à part les négociations avec l'UE, la région d'Afrique centrale pourrait s'engager dans la négociation d'un accord de libre-échange à l'échelle du continent (ALEC) tel que convenu par les chefs d'État et de gouvernement africains en Éthiopie en 2011. Cet ALEC serait l'aboutissement de l'évolution de l'ALE tripartite composé de 26 pays et d'autres processus régionaux, dont la mise en œuvre est prévue pour 2014. Ces processus régionaux seraient alors consolidés dans l'ALEC entre 2015 et 2016, le pacte pan-africain étant lancé en 2017. Certains craignent que ces échéances soient irréalistes, compte tenu des complexités de l'harmonisation

des droits de douane à travers l'ALE tripartite et des lacunes dans la mise en œuvre des nombreux ALE régionaux à travers l'Afrique.

---

## 3. Débats et enjeux politiques actuels

### Opérationnaliser les engagements existants

En Afrique centrale, le défi consiste à opérationnaliser les stratégies agricoles et d'intégration commerciale existantes au travers d'une action coordonnée

---

*« En Afrique centrale, le défi consiste à opérationnaliser les stratégies agricoles et d'intégration commerciale existantes »*

---

au sein d'un cadre régional commun. Au cours de l'année précédente, l'accent a été placé sur la modernisation de l'infrastructure des transports et l'intensification des efforts de réforme de l'administration douanière sur des couloirs de transport clairement définis. Ces efforts portant sur des couloirs de transport pourraient offrir des leçons pratiques pour relever les défis plus généraux.

De la même manière, les démarches visant à opérationnaliser les pactes PDDAA, ainsi que les efforts pour élargir la couverture géographique du processus PDDAA, pourraient également aider à relever les défis liés à la mise en œuvre de la politique agricole nationale et à l'harmonisation de la politique agricole régionale. Ceci est d'autant plus vrai si le processus PDDAA régional donne lieu à un mécanisme de révision régional par les pairs.

### Aborder les liens transsectoriels dans la politique de développement du secteur de la volaille

Les droits de douane et les restrictions d'importation ne représentent qu'une solution à court terme aux défis qui se posent aux producteurs de volaille en Afrique centrale. Il serait plus judicieux de relever le défi des désavantages en termes de coûts sous-jacents auquel sont confrontés les producteurs de volaille d'Afrique centrale, qui découlent du coût élevé de l'alimentation animale, des faibles niveaux de productivité liés aux maladies animales et des contraintes d'infrastructure sur la commercialisation. Les options envisagées ailleurs dans les ACP pour aborder ces contraintes sont les suivantes :

- soutenir le développement de chaînes d'approvisionnement spécifiques pour l'alimentation de la volaille (par ex. les initiatives régionales dans les Caraïbes, ou les prêts consentis au Ghana) ;
- soutenir le développement de la production d'une alimentation pour volaille à faible coût qui ne fait pas concurrence avec la demande d'alimentation humaine (pays de la Communauté d'Afrique de l'Est) ;
- soutenir le développement et l'utilisation de cultures traditionnelles en tant qu'alimentation pour la volaille parmi les petits producteurs (pays de la Communauté d'Afrique de l'Est) ;
- promouvoir la distribution aux petits producteurs de races de volaille mieux adaptées aux « environnements villageois pauvres en ressources » ;
- veiller à ce que les cadres politiques du secteur des céréales tiennent compte des besoins des producteurs de



volaille (notamment en ce qui concerne la politique de détermination des prix, la politique commerciale et l'information de marché sur les tendances de l'offre, des prix et du commerce) (Afrique du Sud).

Pour aller au-delà des mesures commerciales et du subventionnement des intrants, les gouvernements d'Afrique centrale gagneraient à soutenir la recherche sur ces diverses options par les organisations de producteurs.

### Développer une coopération transrégionale pour les initiatives de promotion de la farine de manioc

Les efforts visant à développer la production commerciale de farine de manioc de qualité supérieure afin de réduire la dépendance vis-à-vis des importations de farine de blé pourraient grandement bénéficier d'une coopération intra-régionale plus importante, à en juger par des initiatives similaires en cours au Nigeria. Cette coopération pourrait porter sur :

la fourniture de services de vulgarisation agricole spécifiques aux producteurs de manioc ;

- les technologies développées et déployées pour la transformation de cette farine de manioc de qualité supérieure ;
- les instruments politiques à utiliser pour promouvoir la production de farine de manioc de qualité supérieure ;
- les mesures politiques mises en place pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du manioc.

### Cibler les « écarts de rendement » pour améliorer la sécurité alimentaire

En 2012, la FAO a lancé le portail Global Agro-ecological Zones (GAEZ), un système d'information en ligne pour aider les planificateurs gouvernementaux à identifier des zones géographiques spécifiques où la production alimentaire pourrait être considérablement augmentée en réduisant l'« écart de rendement ». Cet écart de rendement est la différence entre les rendements obtenus dans des zones agro-écologiques similaires entre des zones à faible rendement et à haut rendement. Cet outil pourrait potentiellement aider les décideurs en matière de politiques agricoles en Afrique centrale à mieux orienter les efforts actuels pour améliorer la production alimentaire, à la lumière de la hausse des factures d'importations alimentaires.

### Concilier les approches nationales et régionales des négociations d'APE

À compter du 1er janvier 2014, on ne sait pas clairement si les retards accusés dans la mise en œuvre des engagements d'APE seront considérés comme un motif justifiant le retrait de l'accès en franchise de droits et de contingents à un pays au titre du RAM 1528/2007. L'adoption des propositions de la CE fait l'objet d'un débat politique houleux et le fondement juridique des actions de l'UE, ainsi que ses droits et obligations en vertu du droit international concernant la mise en œuvre des engagements des traités, suscitent la controverse. Ces incertitudes placent néanmoins le gouvernement du Cameroun face à un dilemme, puisque la mise en œuvre des engagements d'élimination tarifaire de l'APE enfreindrait le tarif extérieur commun de la CEMAC. Ceci, craint-on, pourrait soit sérieuse-

ment compromettre la libre circulation des marchandises au sein de l'union douanière de la CEMAC (puisque les gouvernements tentent de conserver le tarif extérieur convenu d'un commun accord), soit obliger les gouvernements de la CEMAC à accepter de

---

*« L'APE pourrait servir de catalyseur pour une intégration plus rapide, ou au contraire saper les engagements existants vis-à-vis d'un tarif extérieur commun »*

---

facto l'application de l'APE intérimaire bilatéral Cameroun-UE à l'ensemble de la CEMAC. L'APE pourrait ainsi servir de catalyseur pour une intégration plus rapide, ou au contraire saper les engagements existants vis-à-vis d'un tarif extérieur commun.

Toutefois, étant donné le faible niveau des échanges commerciaux intra-régionaux et les anomalies existant dans l'application du TEC de la CEMAC, les engagements bilatéraux de libéralisation tarifaire consentis par le Cameroun pourraient s'avérer moins problématiques qu'à première vue. L'impact de la mise en œuvre des engagements d'élimination tarifaire du Cameroun sur le processus d'intégration régionale de la CEMAC dépendra :

- a) du niveau global du commerce de transit passant par le Cameroun ;
- b) du niveau des droits de douane qui seraient appliqués sur ces produits par les autres gouvernements de la CEMAC ;
- c) du niveau des échanges commerciaux de produits régionalement sensibles entre l'UE et le Cameroun.

Dans ce contexte, il convient de noter que, même dans des régions présentant un niveau élevé d'intégration

commerciale, la situation d'une mise en œuvre *de facto* des engagements d'élimination tarifaire convenus par un membre d'une union douanière peut être « acceptée », comme l'illustre l'ex-

périence de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) depuis 2000, date à laquelle l'Afrique du Sud a commencé à mettre en œuvre son Accord sur le

commerce, le développement et la coopération avec l'UE.

L'APE intérimaire Cameroun-UE ne pose pas le même problème juridique que celui de la CEEAC, qui est un ALE et non une union douanière. Les membres de la CEEAC conservent le droit d'appliquer leurs propres droits de douane sur les échanges commerciaux avec les pays tiers, notamment les produits européens exportés via le Cameroun. Toutefois, cette réalité est compliquée par le fait que six des dix membres de la CEEAC sont également membres de la CEMAC, bien que deux soient membres d'autres configurations régionales, la CAE dans le cas du Burundi, notamment. Ce manque d'adéquation entre les configurations d'APE et les configurations régionales complique grandement le processus de négociations, tout comme la conduite de négociations bilatérales et régionales parallèles avec les membres d'une même union douanière.

Dans ce contexte, on peut affirmer que, pour qu'un APE devienne un catalyseur pour une intégration régionale plus importante en Afrique centrale, il conviendra de tenir compte du projet d'intégration de la CEEAC, de fournir une aide au renforcement des capacités pour la mise en œuvre des instruments de politique commerciale au sein de la CEEAC, de contribuer à la mise en œuvre rapide de la vision à long terme de la CEEAC, et de veiller à ce que les engagements de libéralisation consentis par chacun des pays de la CEEAC reflètent leurs niveaux d'intégration économique et commerciale et leurs visions du développement à long terme.

### Principales sources

1. FAO, « Crop prospects and food situation », mars 2011

<http://www.fao.org/docrep/013/al977e/al977e00.pdf>

2. FAO, « Crop prospects and food situation », mars 2012

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/al985e00.pdf>

3. IFPRI, « Yield gaps and potential agricultural growth in West and Central Africa », 2011

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr170.pdf>

4. FMI, « Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres », novembre 2011

<http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2011/cr11329f.pdf>

5. CEMAC, « CEMAC 2025 : Vers une économie régionale intégrée et émergente –Programme économique régional 2010-2015 », volume 2, octobre 2009

[http://www.legicam.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=215&Itemid=83](http://www.legicam.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=215&Itemid=83)

6. Banque africaine de développement, « Central Africa: Regional integration strategy paper (RISP) 2011-2015 », février 2011

<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/RISP%20CENTRAL%20AFRICA-ECCAS%20English%20FINAL.pdf>

7. Fonds africain de développement, « Projet d'appui au développement des infrastructures rurales (PADIR) – RDC : Rapport d'évaluation du projet », août 2011

[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/RDC%20-%20Appui%20au%20d%C3%A9veloppement%20des%20infrastructures%20rurales%20\(PADIR\).pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/RDC%20-%20Appui%20au%20d%C3%A9veloppement%20des%20infrastructures%20rurales%20(PADIR).pdf)

8. Oxford Business Group, « Gabon : la production alimentaire au cœur des préoccupations », 13 juin 2012

[http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic\\_updates/gabon-la-production-alimentaire-au-c%C5%93ur-des-pr%C3%A9occupations](http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic_updates/gabon-la-production-alimentaire-au-c%C5%93ur-des-pr%C3%A9occupations)

9. République démocratique du Congo, « Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture », 24 décembre 2011

<http://lavoixdupaysancongolais.files.wordpress.com/2012/01/rdc-loi-agriculture-principes-fondamentaux-24-12-2011.pdf>

10. *La voix du paysan congolais*, « Vives réactions autour de la loi agriculture », février 2012

<http://lavoixdupaysancongolais.files.wordpress.com/2012/02/la-voix-du-paysan-congolais-nc2b0-17-fc3a9vri-2012-rdc-agriculture.pdf>

11. CommodAfrica, « Bond de la production de café au Cameroun en 2011/12 », 3 janvier 2012  
[http://www.commodafrica.com/fr/actualites/matieres\\_premieres/cafecameroun201112](http://www.commodafrica.com/fr/actualites/matieres_premieres/cafecameroun201112)

12. Mutations Multimedia, « Le maïs casse les ailes de la filière avicole », 5 août 2011  
<http://fr.allafrica.com/stories/201108050935.html>

13. Meat Trade News Daily, « Cameroon – the poultry industry », 18 septembre 2011  
[http://www.meatradenewsdaily.co.uk/news/120911/cameroon\\_the\\_poultry\\_industry.aspx](http://www.meatradenewsdaily.co.uk/news/120911/cameroon_the_poultry_industry.aspx)

14. Association citoyenne de défense des intérêts collectifs (ACDIC), « La filière avicole en alerte orange », 2 mars 2012  
<http://www.acdic.net/ACDIC/fr/component/k2/item/149-m%C3%A9t%C3%A9o-poulet-semaine-20?tmpl=component&print=1>

15. Parlement européen, « On the International Cocoa Agreement 2010 », accès aux documents législatifs, 2011-12  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0024+0+DOC+XML+V0//EN>

16. CommodAfrica, « Cacao : lancement de l'African Cocoa Initiative », 25 octobre 2011  
[http://www.commodafrica.com/fr/actualites/matieres\\_premieres/africancocainitiative](http://www.commodafrica.com/fr/actualites/matieres_premieres/africancocainitiative)

17. ECDPM, « Sorting out the what, how, and who for regional action on agriculture in Africa », 30 mars 2012  
<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/caadp-partnership-platform/>

18. CE, « Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements – Central Africa: Cameroon », janvier 2012  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc\\_142190.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142190.pdf)

19. ICTSD, « Les effets systémiques de l'APE sur l'intégration régionale en Afrique Centrale », août 2011  
<http://ictsd.org/i/news/passerelles/112067/>

20. ICTSD, « African Union aims for continental free trade area by 2017 », *Sub-Saharan Africa*, vol. 16, n° 4, 1er février 2012  
<http://ictsd.org/i/news/bridges-africa/124208/>

### À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2012 afin de prendre en compte les développements depuis juillet 2012. La note de synthèse originale a été publiée en janvier 2009 et est disponible sur demande auprès de [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

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-UE)  
Postbus 380  
6700 AJ Wageningen  
Pays-Bas  
Tél: +31 (0) 317 467 100  
E-mail: [cta@cta.int](mailto:cta@cta.int) - [www.cta.int](http://www.cta.int)