

Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du
développement
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du Gret et de ses partenaires.

NUMÉRO 13 ★ MARS 2014



Agriculture familiale : Le commerce intra-régional pour nourrir le continent africain

37 % de la population africaine est sous-alimentée en Afrique de l'Est, 12 % en Afrique de l'Ouest. La demande alimentaire du continent va continuer à augmenter fortement ces prochaines décennies, du fait de la croissance démographique et de l'amélioration espérée du niveau de vie. Le commerce entre pays africains peut contribuer à répondre à cette demande, tout en renforçant la place de l'agriculture familiale et des produits locaux dans l'économie nationale. Mais aujourd'hui, le commerce intra-africain reste très faible, par rapport aux importations en provenance du reste du monde, et ne représente que 10 à 20 % des échanges commerciaux du continent. Son développement implique des politiques agricoles et commerciales adaptées et favorables au développement des filières de production et de commercialisation locales.

Miser sur le commerce intra-africain

Le continent africain a tout intérêt à compter d'abord sur ses exploitations familiales et entreprises du secteur agro-alimentaire pour produire son alimentation :

- il dispose du potentiel agronomique et des ressources naturelles nécessaires ;
- le développement des filières agro-alimentaires locales permettrait de consolider les débouchés des exploitations familiales et de créer de nouveaux emplois dans les secteurs urbain et rural ;
- la crise alimentaire et la flambée des prix de 2008 ont montré tous les risques que prennent les pays du Sud quand ils renoncent à leur indépendance alimentaire pour

se spécialiser dans la production de quelques produits d'exportation ;

- la croissance attendue de la demande alimentaire et l'émergence d'une classe moyenne avec une demande pour des produits de qualité offrent aujourd'hui de nombreuses opportunités pour développer l'agriculture et le commerce intra-régional.

Les freins au commerce intra-régional

Plusieurs défis restent à relever.

- **Une production agricole insuffisante.** La principale raison pour laquelle l'Afrique importe une partie de son alimentation est que sa production agricole demeure insuffisante. L'Afrique de l'Ouest importe entre un tiers et la moitié de sa consommation de riz, malgré les nombreux programmes de soutien au développement de la production rizicole depuis 2008. Les causes de cette insuffisance sont multiples et variables selon les filières (manque de maîtrise de l'eau, difficultés d'accès aux facteurs de production et aux services, faiblesse et volatilité des prix payés aux producteurs, etc.).
- **Des filières souvent peu efficaces, un manque de services et d'infrastructures.** Les conditions dans lesquelles s'effectuent le stockage, la transformation des produits et la commercialisation, entraînent des prix faibles et instables pour les producteurs, peu compétitifs par rapport aux produits importés. En cause : la faible efficacité de certains processus de transformation, la multiplicité des intermédiaires, le mauvais état des infrastructures de communication qui

Fondé en 1976, le Gret est une ONG française de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 30 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

enclave certaines régions coupées des marchés de commercialisation, le prix élevé des services (énergie, crédit). **Il est moins onéreux de faire venir un conteneur à Abidjan en provenance du Havre, qu'en provenance de Dakar.**

Les commerçants se plaignent du manque de services au niveau régional : manque de sécurité des femmes commerçantes intervenant sur les marchés transfrontaliers, manque de services de crédit, coûts importants des transactions monétaires entre pays, absence de mécanismes de règlement des différends commerciaux entre opérateurs de différents pays, difficultés de transport à pied ou par convoiement du bétail, etc. Les marchés sont peu concurrentiels : les producteurs n'ont ni connaissance des prix de marché, ni moyen de stockage. Ils doivent vendre leur production à la récolte et dépendent d'un nombre réduit de commerçants (voire d'un seul), et doivent accepter de faibles prix. Une partie importante de la valeur ajoutée leur échappe.

● **La concurrence des produits importés et un changement des habitudes alimentaires** peuvent affecter la compétitivité-prix ou qualité des produits africains par rapport aux produits importés. Les consommateurs tendent à préférer les produits importés, et l'ajustement se fait par une baisse des prix des produits africains aux dépens des agriculteurs ou des transformateurs. La rentabilité de la production ou de la transformation peut en être remise en cause. Quand les produits locaux sont substitués durablement par des aliments importés (par exemple, les céréales locales par du pain) et qu'une partie des achats ne se fait plus sur les marchés mais dans les supermarchés (en développement dans les grandes capitales), le changement des habitudes alimentaires devient une limite structurelle à l'indépendance alimentaire du continent.

● **Des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce persistantes.** Le commerce intra-régional souffre de certaines limitations spécifiques au commerce transfrontalier. Les limitations tarifaires (absence d'harmonisation ou double imposition de la TVA, non-reconnaissance de produits importés des pays voisins comme produits régionaux bénéficiant d'exonérations de taxes, prélèvements divers par les douanes ou autorités locales) tendent à s'atténuer avec les processus d'intégration régionale. De nombreuses limitations non tarifaires constituent des facteurs supplémentaires d'accroissement des délais et des coûts : procédures douanières longues et complexes, défaut d'harmonisation des procédures, des documents et des normes nationales, contrôles routiers (en moyenne deux tous les 100 kilomètres en Afrique de l'Ouest,

jusqu'à sept au Kenya). Certains États décident de limiter les exportations vers les pays voisins afin de garantir la disponibilité de produits sur leur propre marché et donc de limiter la hausse du prix (cas du riz et du maïs en Tanzanie, des aliments du bétail au Mali, du sucre et du riz au Sénégal). **La lourdeur et la complexité des procédures douanières et les multiples contrôles routiers facilitent voire généralisent la corruption, le versement d'un pot de vin permettant d'accélérer et de simplifier les procédures.**

● **Un manque de protection des marchés régionaux.** La compétitivité des produits locaux par rapport aux produits importés du reste du monde dépend des politiques commerciales. Si la forte protection du marché de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) permet de limiter la concurrence de produits importés à bas prix, la situation est différente dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest. Les importations de produits de base (riz, poudre de lait) dans l'Uemoa (Union économique et monétaire ouest-africaine) et dans la Cedeao (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) ont un effet dépressif sur les prix à la consommation et donc sur les prix aux producteurs. Avant la révision du tarif extérieur commun (TEC) des pays de la zone Cedeao, le TEC appliqué au sein de l'Uemoa était très bas comparé à celui de la CAE : 10 % sur le maïs contre 50 % au niveau de la CAE ; 10 % sur le riz paddy contre 75 % dans la CAE ; 5 % sur le lait et le blé contre 60 % dans la CAE.

● **Le poids politique de certains secteurs économiques** (entreprises de négoce, grands commerçants) ou sociaux (populations urbaines) entraîne des politiques nationales facilitant les exportations et les importations avec le reste du monde, plutôt que dynamisant la production et les échanges régionaux, notamment dans les pays côtiers disposant de bonnes infrastructures portuaires. L'insuffisante association de la société civile aux choix politiques (organisations paysannes, de commerçant(e)s, ONG, mouvements sociaux, centres de recherche, etc.) renforce les rapports de force au profit de quelques acteurs dominants.

Recommandations pour les politiques agricoles et commerciales

Afin de favoriser le développement du commerce intra-africain et d'en lever les blocages, le Gret recommande de :

● **Accompagner l'ambition des pays africains à renforcer leur intégration régionale et à**





© Gret

atteindre leurs objectifs de sécurité et auto-suffisance alimentaires. Ces objectifs doivent être traduits dans les orientations politiques nationales, régionales et dans les accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux en négociation. Il s'agit de combiner de façon cohérente quatre types de politiques : le soutien au développement de la production agricole, le renforcement des filières et le soutien aux activités de transformation de la production, la construction et l'amélioration des infrastructures de transport et de commerce dans le pays et aux frontières, et la protection efficace des marchés régionaux. Le processus en cours en Afrique de l'Ouest avec la mise en œuvre de l'Écowap (politique agricole de la Cedeao) peut laisser espérer des résultats prometteurs au niveau régional et dans chaque pays, si les États mettent en œuvre les politiques définies.

● **Poursuivre le soutien du développement de la production et du secteur agroalimentaire.** L'agriculture de nombreuses régions nécessite encore un soutien important pour intensifier et développer de manière durable la production. Il convient aussi de : promouvoir le développement de filières dans leur intégralité (notamment les petites entreprises agroalimentaires), renforcer l'organisation, le rôle économique et le pouvoir de négociation des agriculteurs (capacités de stockage, marchés de gros, transformation et conditionnement, information sur les marchés agricoles), structurer les filières en favorisant les cadres de coopération et de négociation entre

les acteurs pour augmenter l'efficacité et l'équité dans la répartition de la valeur ajoutée, innover et développer des politiques et appuis spécifiques pour le développement d'un tissu de petites entreprises de transformation agroalimentaire.

● **Renforcer la protection des produits régionaux.** Une protection tarifaire pour les produits alimentaires – y compris les produits transformés – entrant en concurrence avec la production régionale est nécessaire, elle doit être suffisante pour garantir le développement de la production. L'exemple du lait en l'Afrique de l'Est montre son utilité pour permettre aux politiques de soutien à la production agricole d'atteindre leurs objectifs. Afin de consolider la construction d'un marché intérieur, les négociations commerciales internationales dans lesquelles sont engagés les différents États ne doivent pas perturber les processus d'intégration en exacerbant les tensions entre les pays (négociation des Accords de partenariat économique [APE] avec l'Union européenne, engagements pris par les États à l'Organisation mondiale du commerce [OMC], négociations bilatérales, etc.).

● **Inventer de nouveaux dispositifs de régulation.** Les limitations au commerce intra-régional relatives aux barrières tarifaires et non tarifaires doivent être résolues. La suppression des interdictions d'exporter doit être accompagnée de mesures de gestion de la sécurité alimentaire. Outre l'amélioration des capacités de stockage des agriculteurs familiaux, ces mécanismes de régulation peuvent promouvoir la constitution de



stocks nationaux ou régionaux, des mécanismes de suivi et d'information sur les marchés, des mesures pour permettre l'approvisionnement des zones déficitaires et des populations les plus vulnérables à partir des zones excédentaires (filets de sécurité).

● **Changer de paradigme sur les questions de souveraineté et la place de la société civile.** La question de l'articulation entre souverainetés nationale et régionale se pose. Le renforcement du leadership régional est souvent nécessaire pour aider à résoudre les contradictions entre pays. Des mécanismes de solidarité et des politiques commerciales doivent permettre à l'ensemble des pays de bénéficier de l'intégration régionale et d'en tirer des avantages pour leur croissance et l'amélioration des conditions de vie de leur population. **La simple libéralisation des marchés ne constitue en rien une garantie de développement équilibré et peut accroître les déséquilibres, les inégalités et conduire à la constitution de trappes à pauvreté pour tous les pays.** Les initiatives et politiques régionales méritent d'être encouragées, avec des moyens et instruments politiques plus ambitieux. Des stratégies nationales et régionales ont été définies dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA). Il s'agit maintenant de mettre en œuvre ces politiques, en renforçant l'articulation et la complémentarité entre les niveaux nationaux et régionaux et en se dotant d'institutions et mécanismes de suivi adéquats (agences régionales, fonds régionaux, dispositifs de suivi-évaluation associant les différentes parties prenantes).

Dans le même temps, il convient de réduire les inégalités entre pays via des mécanismes de solidarité pour compenser les pertes potentielles des PMA (pays les moins avancés) résultant de leur intégration dans un marché régional plus libéralisé. Afin de garantir la définition et la mise en œuvre de politiques répondant à l'intérêt général, la participation des organisations professionnelles et de la société civile doit être renforcée. Alors qu'elles peuvent constituer un véritable moteur de changement social, elles sont encore trop peu associées aux décisions et considérées comme des partenaires pour la mise en œuvre des politiques, alors qu'elles sont en lien direct avec les acteurs économiques locaux et au cœur des enjeux liés au développement du continent. ●

Laurent Levard (levard@gret.org)
et Amel Benkahla (benkahla@gret.org)

Références

- Alpha A., Rolland J.-P., 2011, **Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest**, AFD, Document de travail n° 114, 165 p.
- Enda Cadid, 2012, **État du commerce de l'Afrique de l'Ouest**, 122 p.
- GTZ, 2010, **Regional Agricultural trade in East Africa. A focus on Kenya, Tanzania and Uganda**.
- Levard L., Benkahla A., 2012, **Comment promouvoir le commerce agricole intra-africain? Analyse des pistes et des freins pour le développement de ce commerce**, Synthèse et résultats des deux études, Gret, collection « Études et Travaux en ligne » n° 35, 40 p.

.....

Cette note s'appuie sur la synthèse de deux études menées en partenariat avec Bio Goura Soulé et Faridath Aboudou (Lares, Bénin) pour l'Afrique de l'Ouest et Damian Gabagambi (Sokoine University of Agriculture, Tanzanie) pour l'Afrique de l'Est, avec le soutien financier de l'Agence française de développement (AFD) (voir référence Levard L, Benkahla A., 2013). Les opinions exprimées dans cette note n'engagent que le Gret.

.....

