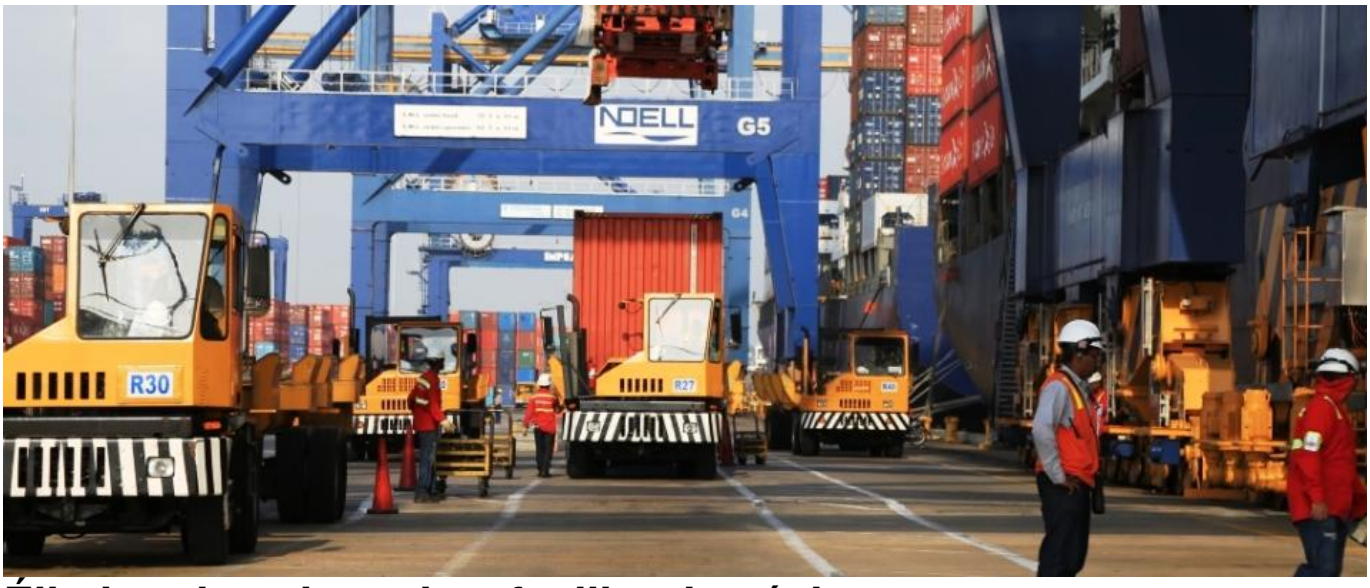

Éliminer les obstacles, faciliter les échanges

L'objectif de ce projet était de renforcer le commerce de produits agricoles à l'intérieur du COMESA afin d'améliorer la sécurité alimentaire. Pour ce faire, le projet visait à supprimer les obstacles liés aux coûts élevés de la mise en conformité avec les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) lors de l'exportation de produits agricoles. La mise en œuvre de mesures SPS économiquement rationnelles, simplifiées et harmonisées permet aux producteurs de s'assurer et de conserver un accès aux marchés pour leurs produits. Cela permet en retour d'améliorer les revenus et la sécurité alimentaire, et donc de réduire la pauvreté.

STDF/PG/346

Status
On-going

Start Date
01/11/2014

End Date
31/10/2017

Project Value (US$)
$1,184,310

STDF Contribution (US$)
$902,690

Beneficiaries
Égypte
Kenya
Malawi
Ouganda
Soudan
Zambie
Zimbabwe

Implementing Entities
Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)

Partners
Kenya Plant Health Inspectorate Service (KEPHIS)
Ministry of Agriculture and Irrigation, Sudan
Ministry of Agriculture and Land Reclamation, Egypt
Ministry of Agriculture Irrigation and Water Development, Malawi
Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries, Uganda
Ministry of Agriculture, Mechanization and Irrigation Development, Zimbabwe

Plant Quarantine and Phytosanitary Service (PQPS), Ministry of Agriculture, Zambia
CAB International (CABI)

Background

Le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) a été créé en 1994 dans le but d'offrir un marché au sein duquel les États membres pourraient pratiquer le libre échange, pour favoriser le développement économique et renforcer la sécurité alimentaire. L'une des préoccupations majeures des 21 pays membres du COMESA est la croissance lente du commerce à l'intérieur de l'Afrique. Au moment de l'élaboration de la proposition de projet, en 2013, seulement 10% des échanges totaux intervenant sur le continent concernaient des marchandises produites dans des pays africains et plus de 95% des céréales échangées en Afrique provenaient d'autres continents. Le COMESA a entrepris des études pour identifier les obstacles au commerce. Celles menées sur les mesures non tarifaires et par conséquent sur les obstacles non tarifaires (OTC) ont montré que certains des coûts du commerce découlaient de la manière dont les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) étaient mises en œuvre.

Le fait que les coûts associés aux mesures SPS soient élevés peut s'expliquer entre autres par les éléments suivants: i) longueur et complexité des procédures administratives appliquées à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières, surtout quand les pays appliquent des prescriptions différentes; ii) répétition inutile des inspections et des traitements; iii) prescriptions trop strictes découlant de l'application de mesures inutiles; ou iv) acteurs des chaînes de valeur n'ayant ni les connaissances ni les capacités requises pour se conformer aux prescriptions techniques. On pense que le coût élevé de l'activité commerciale amoindrit la compétitivité et la rentabilité.

Le COMESA a demandé un financement du STDF pour étudier la manière dont les mesures SPS sont mises en œuvre, les coûts qui leur sont associés et la manière dont ces coûts pourraient être réduits, en ajustant et en renforçant l'efficacité de leur mise en œuvre. Le projet était axé sur certains produits de base (maïs, poisson, oranges, bœuf, lait, arachides et fèves de soja) sur certains itinéraires commerciaux en Égypte, au Soudan, en Ouganda, au Kenya, en Zambie, au Zimbabwe et au Malawi. Il visait à définir et expérimenter des méthodes et des approches visant à simplifier l'application des mesures SPS, à moderniser et harmoniser les protocoles réglementaires et les systèmes de normes, et à mettre en valeur les ressources institutionnelles et humaines nécessaires pour faciliter les échanges intra COMESA. Le projet avait aussi pour but d'identifier les bonnes pratiques et les approches innovantes pouvant être appliquées à d'autres domaines et diffusées au sein du COMESA.

Results

Mise en œuvre plus efficace des mesures techniques

Le volet "Éliminer les obstacles" visait à améliorer l'efficacité avec laquelle les mesures techniques étaient appliquées à certaines frontières, pour certains produits de base. Il avait aussi pour but d'établir des interactions entre les organismes compétents présents aux frontières afin de définir comment les mesures techniques pourraient être mieux intégrées et faire partie intégrante de la gestion courante aux frontières. Grâce à des ateliers et des réunions, les pays participants ont pu identifier des possibilités de rationalisation des mesures SPS. Ils ont élaboré des plans d'action pour renforcer l'efficacité, dont certains ont été lancés pendant le projet, dont notamment l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées pour l'importation, l'exportation, l'échantillonnage et la fumigation des agrumes. Même si les actions identifiées n'ont pas été entièrement menées à bien pendant la durée du projet, elles restent des références pour fournir des conseils en matière de politique dans ces pays.

Amélioration des mesures techniques

Dans le cadre de ce projet, les pays devaient réexaminer leurs listes nationales de ravageurs concernant certains produits de base et les communiquer à leurs partenaires commerciaux. Il était également prévu qu'ils envisagent de réaliser des analyses conjointes des risques et qu'ils établissent de nouveaux protocoles axés sur les risques, dans le but de réduire les prescriptions techniques et les inspections. Le Soudan a révisé sa liste de ravageurs pour les agrumes tandis que la Zambie, le Malawi et le Zimbabwe ont révisé leurs listes pour le maïs, les fèves de soja et les arachides. À partir des résultats de ces listes actualisées, deux analyses conjointes des risques ont été effectuées, l'une entre la Zambie et le Malawi et l'autre entre la Zambie et le Zimbabwe. Ces exercices ont montré que les procédures SPS à la frontière, y compris l'échantillonnage pour les inspections, n'étaient pas axées sur la gestion des risques. La Zambie et le Malawi ont élaboré un projet de procédure d'inspection phytosanitaire à la frontière harmonisée, prenant en considération les NIMP n° 23, n° 31 et n° 32. Le Zimbabwe et la Zambie ont quant à eux élaboré un projet de prescriptions harmonisées en matière d'importation de fèves de soja et de maïs. Il a été noté que les capacités techniques pour conduire des analyses des risques étaient insuffisantes dans la plupart des pays et qu'elles devaient donc être renforcées.

Meilleure compréhension des mesures techniques

Le projet visait à faire mieux connaître et comprendre la manière dont les mesures techniques étaient appliquées à certaines frontières pour les produits de base retenus, la façon dont le commerce était affecté par le coût de la mise en œuvre de ces mesures, et de quelle manière elles pouvaient être limitées et/ou appliquées de manière plus efficiente et efficace. Un outil d'évaluation des coûts liés aux mesures SPS a été mis au point et utilisé pour collecter des renseignements de référence dans quatre postes frontières à guichet unique. Des renseignements ont été collectés au sujet des produits suivants: le poisson, le lait et les produits laitiers exportés de l'Ouganda vers le Kenya, par les frontières de Busia et Malaba; les fèves de soja et les arachides exportées du Malawi vers la Zambie, par la frontière de Mchinji Mwami, le maïs, les fèves de soja et les produits à base de soja exportés principalement de la Zambie vers le Zimbabwe par la frontière de Chirundu, et le poisson exporté de la Zambie vers la République démocratique du Congo (RDC), l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe.

Les principaux facteurs influant sur le coût du commerce transfrontières ont été associés à l'inefficacité due aux postes frontières à guichet unique non fonctionnels, aux inspections inutiles non fondées sur les risques, et au manque de préparation des opérateurs économiques en raison de l'insuffisance de l'information sur les prescriptions SPS. Une liste complète de recommandations sur les moyens de réduire les coûts liés aux mesures SPS a été établie, même si le projet s'est terminé avant qu'elle ne soit mise en œuvre. Ces recommandations appelaient à des efforts pour que les postes frontières à guichet unique fonctionnent efficacement, à la réorientation des opérations aux frontières pour les axer sur des considérations basées sur les risques, à l'harmonisation des mesures prises aux frontières, et à une meilleure sensibilisation des négociants aux nouvelles mesures, accompagnée d'explications sur leur rôle dans le renforcement de l'efficacité de leur mise en œuvre. Les pays ont identifié les mesures devant être prises au niveau national, bilatéral et régional. Des rapports de synthèse ont été élaborés à la fin du projet pour chaque couple de pays, avec une description concise des problèmes liés aux mesures SPS et aux OTC ayant des effets négatifs sur le commerce transfrontières, et des possibilités d'amélioration.

Recommendations

Mettre en œuvre des mesures d'atténuation pour renforcer le commerce transfrontières

D'importants progrès ont été réalisés s'agissant de l'élaboration d'un outil d'évaluation des coûts du commerce liés aux mesures SPS. En expérimentant cet outil, les pays ont identifié des actions prioritaires à entreprendre à court et à long terme pour réduire ces coûts. Les pays doivent donc mettre en œuvre ces activités, y compris les protocoles d'harmonisation qui ont été définis.

Améliorer et élargir l'utilisation de l'outil d'évaluation des coûts liés aux mesures SPS

Un outil d'évaluation des coûts liés aux mesures SPS a été élaboré et utilisé dans le cadre de ce projet. Il a ensuite été adapté et utilisé dans le cadre d'une évaluation des mesures SPS et des OTC par un programme tripartite de renforcement des capacités financé par la BAfD. Ce programme a été mis en œuvre par le COMESA en 2017 en son nom et au nom de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Cet outil pourrait être utilisé dans plusieurs pays pour établir des données de référence ainsi que pour évaluer les efforts en vue de la réduction des coûts du commerce.

Impliquer les organes commerciaux, politiques et transfrontaliers dans ce type de projets

Les projets traitant du commerce de produits agricoles doivent impliquer fortement les ministères et les organes ayant un rôle dans le commerce et ne pas faire intervenir uniquement les ministères et les départements en charge de l'agriculture, qui n'ont pas forcément les relations requises avec les parties prenantes ou les mandats nécessaires pour mobiliser les négociants et les agents aux frontières. Pour les projets transfrontières, il devrait être envisagé de travailler dans le cadre des comités frontaliers mixtes établis, pour éviter les répétitions inutiles et les informations fragmentaires. Il est nécessaire d'avoir des résultats qui ciblent l'implication et le soutien des institutions politiques qui ont la capacité de perturber les échanges commerciaux pour des raisons politiques.

Importance de l'approche fondée sur la chaîne de valeur pour l'évaluation des coûts liés aux OTC et aux mesures SPS

Le coût de la mise en œuvre des mesures SPS aux frontières n'est pas ressorti comme étant le "principal facteur" (dans la plupart des pays) de ralentissement du commerce ou d'augmentation de son coût. L'une des hypothèses clés dans le cadre du projet était que les coûts liés aux mesures SPS constituaient un obstacle au commerce majeur. En réalité, les évaluations et les expériences de référence réalisées pendant la durée du projet ont montré que les infrastructures aux frontières, les interdictions fondées sur des considérations politiques et les coûts liés aux mesures SPS pendant la phase de la production avaient une incidence plus importante sur le commerce. Ainsi, les projets visant à promouvoir le commerce doivent adopter une approche fondée sur la chaîne de valeur pour évaluer les coûts liés aux mesures SPS et aux OTC, afin d'aboutir à des résultats comparatifs complets.

Impliquer les parties prenantes et les prestataires de services techniques concernés

Disposer d'un DEP donnant aux parties prenantes l'occasion de se rassembler avant l'existence d'un véritable projet permet d'obtenir plus rapidement l'adhésion des pays pendant la mise en œuvre du projet à proprement parler. Les parties prenantes devraient être recensées au moyen d'une analyse approfondie. Les institutions et les individus crédibles amenés à fournir des services techniques contractuels dans le cadre du projet doivent être identifiés et approuvés pendant la phase d'élaboration du projet, afin d'éviter les retards d'exécution et la fourniture de services défaillants pendant la phase de mise en œuvre du projet.