Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

72854

NOTE DE POLITIQUE COMMERCIALE DE L'AFRIQUE

FAITS MARQUANTS

HARMONISER DES NORMES RÉGIONALES... Plutôt que de promouvoir les échanges régionaux, des normes peuvent aboutir à de nouvelles exigences d'inspection et de certification qui s'ajoutent aux coûts commerciaux et peuvent être fixées à des niveaux trop élevés à satisfaire pour les petits agriculteurs ou trop accroître les consommateurs pauvres.

DES ACCORDS DE RECONNAISSANCE MUTUELLE ET D'ÉQUIVALENCE... sont des alternatives à l'harmonisation dans l'Accord SPS de l'OMC et pourraient considérablement améliorer l'environnement commercial régional.

ASSURER LA QUALITÉ DANS LES MARCHÉS NATIONAUX... nécessite plus d'attention si l'objectif des accords commerciaux régionaux est d'avoir un impact pratique sur les consommateurs.

WORLD BANK

John Keyser

Normes de qualité régionales pour les denrées alimentaires en Afrique : L'harmonisation n'est pas toujours appropriée.

L'une des stratégies visant à améliorer l'environnement commercial pour les produits alimentaires de base qui a bénéficié d'un élan considérable et d'un large soutien, a consisté au cours des dernières années à harmoniser les normes de qualité entre les pays et avec les normes internationales. Divers documents d'orientation concernant le commerce des produits de base en Afrique considèrent le manque de cohérence dans les exigences de qualité comme une barrière non tarifaire, et ont poussé à l'harmonisation des normes en tant que condition préalable à l'amélioration des échanges[1]. La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a été particulièrement active dans sa politique d'harmonisation avec les normes internationales afin de faciliter le commerce entre les États membres et de maintenir l'ouverture des marchés mondiaux aux exportateurs de la CAE. Des discussions sont actuellement en cours pour étendre les normes harmonisées au COMESA et à la SADC dans le cadre d'un accord visant à établir une zone de libre échange tripartite entre les trois blocs régionaux.

Malgré les avantages apparents à avoir un régime de normes harmonisées, cette approche de la facilitation des échanges peut générer plusieurs coûts importants. En premier lieu, le respect des normes peut entraîner de nouvelles exigences d'inspection et de certification qui alourdissent les coûts totaux du commerce et nuisent à la compétitivité des produits alimentaires de base. Même là où l'harmonisation est destinée à éliminer la duplication des inspections faites à la fois par le pays exportateur et le pays importateur, le résultat n'est pas toujours atteint étant donné les différences dans les capacités de certification. Il existe aussi un risque à fixer des normes trop élevées pour les petits agriculteurs ou à les placer à un niveau que les consommateurs ne demandent pas réellement ou qu'ils ne peuvent se permettre.

Cette note examine les compromis entre les différents modes de gestion des normes régionales. Malgré la perception largement répandue selon laquelle l'harmonisation des normes est prévue dans l'Accord SPS de l'OMC, d'autres instruments de facilitation du commerce sont autorisés, qui peuvent être plus faciles à négocier et

2006, Nyoro *et al.*, 2007, COMESA 2009, COMPETE 2010, CAE 2010,

avoir un effet plus immédiat dans les pays africains. L'harmonisation des normes peut être également poursuivie de plusieurs façons. Après une analyse de différents instruments d'action, la note s'intéresse à deux expériences récentes portant sur l'harmonisation des normes, incluant la tendance de la CAE à adopter des normes obligatoires pour les denrées alimentaires de base et le système de normes volontaires mis en place par les pays de la SADC pour les semences.

Normes et facilitation des échanges

Qu'elle soit considérée comme une opportunité au développement ou un obstacle au commerce, il est clair que la prolifération des normes constitue un défi majeur pour les pays africains. L'aptitude à se conformer aux normes de produits est devenue un facteur déterminant pour accéder aux marchés ; plus largement, elle conditionne la capacité des pays à exporter et à impliquer les petits exploitants agricoles dans les chaînes d'approvisionnement commerciales. Cela est vrai à la fois pour les règlementations obligatoires fixées par les gouvernements afin d'atteindre leurs objectifs en matière de santé, de sécurité, d'environnement et pour les normes dictées par le marché, mises en place dans le secteur privé.

Depuis son entrée en vigueur en 1995, l'Accord SPS de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été le point de départ de la politique régionale SPS. L'Accord SPS réaffirme et élabore le droit des Membres de l'OMC à adopter et appliquer des mesures visant à garantir la vie et la santé humaine et animale, ainsi que la qualité sanitaire des végétaux ; il établit des procédures pour l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires réduisant au minimum les effets négatifs, indésirables pour le commerce. Pour atteindre ces objectifs, l'Accord SPS propose aux Membres des instruments alternatifs, parmi lesquels l'harmonisation et les accords d'équivalence et de reconnaissance mutuelle. Le choix du bon instrument peut faire une différence dans la manière dont les nations bénéficient d'opportunités commerciales et de développement pour les marchés des produits alimentaires de base.

L'Accord SPS de l'OMC encourage les États membres à harmoniser leurs normes SPS avec celles de la communauté internationale, mais ne va pas jusqu'à en faire une obligation. La règle de base est que les normes doivent reposer sur des données scientifiques, ce qui peut être prouvé soit par l'application de normes internationales soit par le biais de l'évaluation des risques. Ainsi, l'accent mis sur l'harmonisation vient du rôle qu'elle joue dans la défense juridique face à des plaintes potentielles sur des mesures SPS. Un membre de l'OMC peut éviter l'obligation contraignante de l'évaluation des risques en harmonisant ses propres normes avec les normes internationales, ce qui fait de l'harmonisation un choix répandu alors même que ce n'est pas forcément l'instrument le plus efficace, ni même le plus réalisable.

Malgré les avantages perçus de l'harmonisation, cette approche a fait l'objet de beaucoup de controverses. En premier lieu, il y a un malentendu considérable à propos du statut juridique de l'harmonisation dans l'Accord SPS ; beaucoup de projets de renforcement des capacités ont interprété en effet l'harmonisation des normes nationales avec les normes internationales comme obligatoire. Cette perception erronée a souvent conduit les gouvernements et les bailleurs de fonds qui les soutiennent à présenter l'harmonisation comme une fin en soi plutôt qu'un moyen. Par conséquent, de nombreuses normes en Afrique ont été copiées presque mot pour mot sur celles de l'Occident, avec peu ou pas de considération pour l'impact des réglementations ou pour la capacité des producteurs et des organismes d'inspection à se conformer aux nouvelles exigences.

L'utilisation de l'harmonisation dans les pays en développement est aussi controversée parce que les normes internationales reflètent avant tout les conditions des pays développés. Les pays africains

ont des problèmes sanitaires et phytosanitaires très différents de ceux des pays développés et une capacité limitée à y faire face. De nombreuses normes internationales, par exemple, supposent l'existence d'une infrastructure d'évaluation de la conformité, parfois inexistante dans les pays en voie de développement et/ ou qui ne peut être mise en place qu'à un coût élevé.

En outre, dans les pays développés, les normes nationales sont souvent proches des normes internationales, et parfois même les dépassent, ce qui signifie que l'harmonisation consiste essentiellement à faire quelques ajustements mineurs pour correspondre aux normes internationales. En Afrique, par contre, établir des normes nationales identiques aux normes internationales requiert souvent une approche radicalement différente de la gestion des normes impliquant, pour obtenir un résultat, une amélioration des capacités d'inspection et de sensibilisation du public à ces nouvelles normes.

Sans connaissances de base et sans promotion des bonnes pratiques en matière d'hygiène et de sécurité, par exemple, des investissements plus importants dans une politique de normes ou dans le développement des capacités de laboratoires de pointe, n'auront que peu d'avantages pratiques et peuvent même être contre-productifs.

Par conséquent, l'harmonisation des normes comporte des risques importants. Les normes harmonisées sont de peu de valeur si elles ne peuvent pas être mises en œuvre. Pire, les normes avancées peuvent être utilisées comme une barrière non tarifaire si le plein respect ne peut être vérifié. Le risque est aussi l'exclusion des petits agriculteurs et des commerçants du marché s'ils ne parviennent pas à se conformer aux nouvelles normes et / ou si les normes augmentent le prix nécessaire pour livrer un produit conforme au-delà de ce que le consommateur peut se permettre. Un bon exemple de ces problèmes est le cas des normes CAE récemment harmonisées pour les laiteries[2].

Les accords d'équivalence, où les partenaires commerciaux reconnaissent que les normes de chaque pays respectif, bien que différentes, atteignent des niveaux de protection similaires, sont une alternative à l'harmonisation dans l'Accord SPS de l'OMC. L'équivalence peut être obtenue de façons variées, comme des accords formels pour la reconnaissance des équivalences des mesures sanitaires et phytosanitaires, des accords d'équivalence pour des produits spécifiques ou enfin des accords ad hoc sur l'équivalence des aspects techniques spécifiques de certaines mesures SPS. L'équivalence de l'ensemble du système peut être complexe à négocier et à atteindre, mais l'équivalence de produits spécifiques est beaucoup moins lourde et peut être un bon moyen pour les pays en développement pour parvenir à des niveaux acceptables de protection SPS. Les accords de reconnaissance mutuelle sont un troisième instrument de facilitation du commerce prévu dans l'Accord SPS de l'OMC où deux pays peuvent accepter certains aspects des mesures SPS de l'autre. Ces aspects ne sont pas nécessairement les mêmes (i.e. harmonisés) ou équivalents (i.e. aboutissant à des niveaux de protection identiques), mais les deux parties s'engagent à accepter le commerce des biens régulé par ces différents systèmes. On utilise souvent ce type d'accord dans des situations où les différences dans les mesures et les objectifs réglementaires nationaux sont considérées comme moins importantes que les objectifs commerciaux. Par conséquent, la reconnaissance mutuelle exige moins de négociation et peut être plus rapide et plus efficace que l'harmonisation ou l'équivalence pour faciliter les échanges. Dans la pratique, les accords de reconnaissance mutuelle sont plus susceptibles d'être mis en place entre des pays qui sont liés par une forme d'association politique ou juridique et s'établissent souvent entre pays voisins ayant une longue tradition d'échanges de produits alimentaires et d'autres produits soumis à une réglementation SPS. Néanmoins, le cas des exportations de fruits de mer vietnamiens vers l'UE est un bon exemple de la façon dont la

[2] Voir Jensen et Keyser, 2010.

reconnaissance mutuelle peut être utilisée pour améliorer les exportations des pays en développement même avec des marchés très en pointe et très éloignés (voir Encadré 1)

Normes de la CAE pour les aliments de base

Dans la Communauté d'Afrique de l'Est, il a été décidé d'élaborer des normes harmonisées pour les aliments de base et autres produits dont les réglementations s'appuient sur les meilleures pratiques internationales. Le Tableau 1 résume les normes nationales de qualité pour le maïs en grain dans sept pays africains avant l'harmonisation CAE et montre comment chaque pays avait des tolérances différentes pour la teneur en humidité, l'aflatoxine et les grains détériorés et décolorés, entre autres critères.

Encadré 1: reconnaissance mutuelle : le cas des fruits de mer vietnamiens

Le cas des exportations des produits de la pêche du Vietnam vers l'UE est une réussite. Dans ce cas en effet, la facilitation des échanges a été assurée par le biais d'une négociation technique à l'OMC visant la reconnaissance mutuelle. Les facteurs critiques, dans ce cas, étaient la conformité des exportations des produits de la pêche vietnamienne avec les critères applicables dans l'UE et la reconnaissance par celle-ci de la fiabilité des autorités du Vietnam pour certifier la conformité des produits provenant d'usines de transformation agréées. La capacité du Vietnam à exporter des produits de qualité répondant aux normes de l'UE (plus strictes que les normes nationales du Vietnam) n'a donc pas été obtenue à l'aide de l'harmonisation des normes des pays en développement avec celles reconnues internationalement, mais en respectant les normes de l'UE et en négociant la reconnaissance mutuelle.

La production halieutique nationale au Vietnam repose, dans une large mesure, toujours sur la base de normes nationales moins exigeantes. Cela est évident dans les supermarchés nationaux où les produits de la pêche, fichés UE (« qualité export ») sont de temps en temps vendus à un prix plus élevé que les produits locaux, qui sont malgré tout sans danger pour la consommation, mais considérés en dessous des normes. Cette situation est jugée correspondre le mieux aux besoins de développement du Vietnam. La solution vietnamienne prend en compte les difficultés de ce pays à faire respecter des normes strictes au niveau national, tout en permettant l'effet bénéfique d'une augmentation progressive de la qualité des productions nationales (tirée par les exportations). Ce processus est soutenu par l'amélioration des procédés de transformation, l'application de normes plus strictes ainsi que l'importante grandissante accordée à la qualité et l'accessibilité de ces produits par les consommateurs locaux. Dans ce cas concret, la facilitation des échanges grâce à la reconnaissance mutuelle semble avoir eu plus de succès que l'harmonisation pour réaliser les objectifs clés de la normalisation : sécurité des consommateurs, meilleure négociabilité, qualité supérieure, développement durable, et débouchés commerciaux élargis.

Source : Jensen et Vergano 2009

Tableau 1 : Spécification nationale de la qualité du maïs avant l'harmonisation de la CAE (vers 2003)

	Kenya	Tanzanie	Ouganda	Malawi	Zambie	Zimbabwe	Ethiopie
Teneur en eau (maximum)	13,50%	14%	13%	14%	12,50%	14%	13%
Aflatoxine (maximum)	10ppb	10ppb	10ppb	3ug/kg	-	-	-
Matières étrangères	1%	0,50%	1%	2,60%	1,50%	2%	0,50%
Grains cassés	2%	2%	2%	11,50%	6%	6%	2%
Grains attaqués par insectes	3%	1%	2%	-	5%	-	3%
Grains pourris, abimés, décolorés	4%	3,50%	1%	-	2%	0,50%	-
Autres grains colorés	2%	3%	-	-	3%	-	0,50%
Infestation directe par insectes	Nul	Nul	Nul	Nul	-	-	Nul
Nombre de grains défectueux	-	6,50%	-	-	-	-	8%
Grains flétris ou immatures	-	-	1%	-	1%	-	1%
Grains endommagés par champignons	-	-	-	-	1%	-	-
Grains germés							

Source : RATES

Un document de politique intra-régionale conçu pour les Secrétariats du COMESA et de la CAE par RATES, le Programme de soutien à l'expansion du commerce régional de l'agriculture, financé par l'USAID (Agence des États-Unis pour le développement du commerce international) a identifié ces différences comme un « obstacle technique au commerce » et recommandé que les normes et pratiques soient harmonisées entre la CAE et la région du COMESA. Le document établit que les conséquences importantes de normes différentes peuvent être « dévastatrices » pour les petits commerçants qui sont susceptibles de ne pas connaitre les différences entre les exigences de chaque pays et sont seulement informés des normes requises à la frontière. Pour appuyer cette affirmation, le document du programme RATES donne l'exemple du maïs ougandais avec 14 % d'humidité, rejeté à la frontière avec le Kenya où les inspecteurs ont insisté sur un taux maximum d'humidité de 13,5 %. Alors que le maïs avec un taux d'humidité de 14 % n'aurait pas satisfait aux propres exigences d'importation de l'Ouganda fixées à 13 % d'humidité au maximum, cette différence a conduit à retirer le maïs des passages de frontières officielles et à le faire transiter sous forme de petites charges informelles transportées en vélo et par d'autres moyens détournés.

Pour résoudre ce problème, les pays de la CAE ont entrepris d'élaborer des normes harmonisées pour un large éventail d'aliments de base. Pour chaque produit, le processus a commencé par le réexamen des normes alimentaires internationales de la Commission du Codex Alimentarius, ce qui a conduit à apporter des modifications pour adapter les normes du Codex au contexte local. Comme le montre le Tableau 2, la CAE a élaboré des normes couvrant au moins 42 aliments de base. Parmi ces normes, 29 sont déjà en place tandis que 13 nouvelles sont au stade final de rédaction, en attente de l'adoption formelle par le Conseil des ministres de la CAE. Sur les 29 normes existantes, le Tableau 2 montre aussi que dix spécifications de produits de base sont en cours d'examen : les versions finales révisées sont actuellement en attente d'une approbation formelle par le Conseil des ministres de la CAE. Dans le cas du maïs, par exemple, un premier ensemble de normes pour l'Afrique de l'Est (EAS) était adopté en 2005, tandis que les normes révisées du Projet Final de Normes de l'Afrique de l'Est (FDEAS) sont actuellement en attente d'approbation. Les normes de l'Afrique de l'Est viennent à révision tous les cinq à six ans et la préparation de nouveaux FDEAS est un élément permanent de la gestion des normes de la CAE.

Tableau 2: Liste des normes harmonisées de la CAE pour les produits alimentaires sélectionnés

Grains et farines	Légumineuses	Huiles comestibles	Tubercules
Grains de maïs*	haricots secs*	Huile de maïs comestible	Cassave fraîches, douces)
produits de maïs broyés*	Semences de pommes de terre*	Huile de soja comestible	Chips de manioc séchés
Grains de blé*	Pois chiches	Huile de coton comestible	Farine de manioc
Farine de blé*	Niébé	Huile de tournesol comestible	Farine de manioc
Grains de mil*	Pois pigeons	Huile d'arachide comestible	Cossettes de manioc
Grains d'éleusine	Pois secs entiers	Huile de palme raffinée comestible	Méthode de dosage en vue de déterminer la teneur en cyanure total du manioc
Farine de mil*	Lentilles		Chips de manioc
Grains de sorgho	Pois cassés secs		Semences de pomme de terre
Farine de sorgho*	Fèves de soja séchées		Pomme de terre fraîche
Riz brut	Féveroles à petits grains		Pommes chips
Riz brun	Arachide (brutes ou transformées)		Pommes chips congelées
Riz blanchi*			Pommes chips frites

Notes: * Indique les Normes de l'Afrique de l'Est (East African Standard - EAS) déjà en place avec le Projet final révisé des normes de l'Afrique de l'Est (FDEAS), actuellement en attente d'adoption par le Conseil des ministres de la CAE et d'inscription au Journal Officiel (mai 2012) ; Indique le FDEAS nouvellement rédigé maintenant actuellement en attente d'adoption et d'inscription au Journal Officiel (pas d'autres EAS en place) ; si aucun marquage , alors EAS sera en place sans FDEAS révisées en attente.

Source : Catalogue des normes africaines 2010 FDEAS postées sur http://www.eac-quality.net/the-sqmt-communauté/normalisation/dfc.html

Pour tous les produits , les EAS et FDEAS fournissent des précisions détaillées sur la contamination par les mycotoxines ainsi que divers autres critères de qualité, y compris la teneur en eau, la contamination par des corps étrangers et la part maximale autorisée de grains cassés, desséchés ou décolorés. Les normes comprennent également les exigences détaillées concernant l'hygiène, l'emballage et l'étiquetage, ainsi que des instructions pour l'échantillonnage et l'analyse de mise en conformité.

Selon le Bureau des normes du Kenya (KEBS), une forte proportion de grains décolorés et racornis peut être parfois un indicateur de mycotoxines, aussi ces variables sont-elles incluses dans les normes afin d'assurer une protection supplémentaire au-delà des critères explicités par des tests pour les aflatoxines, l'aflatoxine B1 et les fumonisines. À part le risque de mycotoxines, les préoccupations SPS spécifiques ne sont pas couvertes par les normes harmonisées. En fonction des termes définitifs du Protocole SPS de la CAE encore en cours de négociation, des certificats phytosanitaires stipulant que chaque produit est exempt de risques de ravageurs connus seront encore nécessaires pour le commerce régional.

Le Tableau 3 compare les normes 2005 harmonisées de la CAE pour les grains de maïs avec les normes nationales du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda avant l'harmonisation, et avec les normes du Codex international. Comme indiqué, les normes « internes » de la CAE sont, dans plusieurs cas, plus exigeantes que celles du Codex international, ce qui signifie que la CAE ne s'est pas ajustée strictement aux normes internationales. Afin d'éviter la confusion aux frontières, cette approche pourrait donc être encore un risque pour les importateurs faisant venir du maïs de l'extérieur de la région de la CAE. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le maïs à teneur maximale en humidité où la norme CAE est nettement plus ambitieuse que celle du Codex international. Les normes de la CAE comprennent également une spécification pour le grain totalement défectueux, ce qui n'existait pas au Kenya et en Ouganda avant l'harmonisation et ne fait pas partie du Codex.

Tableau 3 : Comparaison des normes actuelles de la CAE pour le maïs avec les spécifications nationales avant l'harmonisation et avec le Codex

	2003 (Avant l'harmonisation de la CAE)			EAS 2005 en cours		Normes du Codex
	Kenya	**Tanzanie**	**Ouganda**	**Échelon 1**	**Échelon 2**	
Teneur en eau (maximum)	13,50%	14%	13%	13,50%	13,50%	15%
Aflatoxine (max)	10ppb	10ppb	10ppb	10ppb	10ppb	Fixé par commission du Codex
Aflatoxine B1	-	-	-	8ppb	5ppb	
Fuminosine	-	-	-	-	-	
Matières étrangères	1%	0,50%	1%	0,50%	1%	1,50%
Matières non organiques	-	-	-	0,25%	0,50%	0,50%
Grains cassés	2%	2%	2%	2%	4%	6%
a. Grains attaqués par insectes	3%	4%	2%	1%	3%	7%
b. Grains malades et pourris	4%	3,50%	1%	2%	4%	7%
c. Grains décolorés	4%	3,50%	1%	0,50%	1%	2%
d. Autres grains colorés	2%	3%	-	-	-	-
e. Infestation directe par insectes	0%	0%	0%	-	-	-
f. Grains flétris ou immatures	-	-	1%	1%	2%	-
Nombre de grains défectueux (Somme de a à f)	-	**6,50%**	-	4%	5%	-
impuretés	-	-	-	0,10%	0,10%	0,10%

Source : RATES 2003 ; CAE 2005 ; CODEX 1995

Le Tableau 4 compare les normes actuelles de l'Afrique de l'Est (EAS) pour les grains de maïs avec le projet final de normes pour l'Afrique de l'Est (FDEAS), qui a été révisé. Depuis son entrée en vigueur en 2005, les commerçants du secteur formel se sont plaints que les normes EAS sont difficiles à satisfaire et imposent des coûts élevés pour un approvisionnement en grain acceptable, et assurer la conformité. Tant que le maïs est propre à la consommation humaine et ne pose, pour les négociants en céréales, aucun risque pour la santé animale ou la qualité des végétaux, ces négociants disent qu'ils devraient être libres d'acheter et de vendre tout type de produit pour lequel ils ont un marché. Comme indiqué, les FDEAS vont dans le sens de l'assouplissement des exigences commerciales en créant de nouvelles spécifications pour le maïs de grade 3, mais même ce niveau est plus exigeant que le Codex tandis que la FDEAS a également prévu d'augmenter la tolérance pour la teneur en humidité et introduit de nouvelles exigences de tests pour la Fumonisine.

Tableau 4 : Comparaison du Projet final de normes pour l'Afrique de l'Est (FDEAS) concernant le maïs avec les spécifications actuelles et le Codex

	EAS 2005 en cours		FDEAS (en cours)			Normes du Codex
	Échelon 1	Échelon 2	Échelon 1	Échelon 2	Échelon 3	
Teneur en eau (maximum)	13.5%	13.5%	13%	13%	13%	15%
Aflatoxine (max) Aflatoxine B1 Fuminosine	10ppb 5ppb -	10ppb 5ppb -	10ppb 5ppb 2ppb	10ppb 5ppb 2ppb	10ppb 5ppb 2ppb	Fixé par la commission du Codex
Matières étrangères Matières non organiques	0.5% 0.25%	1% 0.5%	0.5% 0.25%	1% 0.5%	1.5% 0.75%	1.5% 0.5%
Grains cassés	2%	4%	2%	4%	6%	6%
a. Grains attaqués par insectes	1%	3%	1%	3%	5%	7%
b. Grains malades et pourris	2%	4%	2%	4%	5%	7%
c. Grains décolorés	0.5%	1%	0.5%	1%	1.5%	2%
d. Autres grains colorés	-	-	-		-	-
e. Infestation directe par insectes	-	-	-	-	-	-
f. Grains flétris ou immatures	1%	2%	1%	2%	3%	-
Nombre de grains défectueux (Somme de a à f)	**4%**	**5%**	**4%**	**5%**	**7%**	**-**
impuretés	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%

Source : RATES 2003 ; CAE 2005 ; CODEX 1995.

Si l'approche de la CAE consistant à établir différents niveaux de qualités pour le maïs est conforme aux systèmes du secteur privé utilisés pour déterminer la valeur d'une marchandise, l'EAS (et le FDEAS) créent encore plusieurs problèmes pour le commerce régional. Premièrement, la loi SQMT de la Communauté Est-Africaine rend obligatoire le respect des normes et affirme qu'aucun produit ne sera accepté dans la région qui ne satisfait pas aux spécifications minimales. Dans la mesure où les problèmes de grains cassés, décolorés et racornis sont communs aux petits exploitants agricoles et surgissent souvent pour des raisons sans aucun rapport à la mycotoxine, le maïs avec une part élevée de ces caractéristiques peut être retenu hors de la région pour des motifs fallacieux. De plus, la loi SQMT-CAE engage les États membres à veiller à ce que les normes nationales soient pleinement harmonisées avec celles d'Afrique de l'Est, ce qui signifie techniquement que des grains qui ne sont pas pleinement conformes aux exigences des normes minimales de la CAE sont exclus du commerce même sur les marchés intérieurs.

Compatibilité avec les autres systèmes de normes

Contrairement à l'Afrique de l'Est où les normes pour les aliments de base sont obligatoires, les négociants en Zambie et d'autres pays d'Afrique australe disent qu'ils utilisent des normes surtout en tant que point de référence afin que les acheteurs et les vendeurs sachent exactement ce qu'ils

négocient et comment évaluer la valeur de la marchandise. Les attributs de qualité et les préoccupations SPS qui n'ont pas d'impact direct sur la santé humaine ou animale ni sur la santé végétale ne sont pas réglementés par la loi comme dans la CAE. Actuellement, par exemple, le *Zambia National Bureau of Standards* (ZABS), *Zambia Food Reserve Agency* (FRA), et *Zambia Agricultural Commodity Exchange* (ZAMACE) ont chacun leurs propres définitions et des systèmes de classement différents pour les critères de qualité du maïs.
Aucune de ces normes, y compris celles fixées par le ZABS, n'est obligatoire. Contrairement aux avis selon lesquels l'absence d'harmonisation constitue une barrière non tarifaire, les négociants en céréales à Lusaka et à Johannesburg affirment que l'actuel système, où les acheteurs précisent les critères de qualité dont ils ont besoin et laissent le soin aux vendeurs d'y répondre, fonctionne parfaitement bien.

La santé publique et d'autres préoccupations SPS sont traitées par les réglementations phytosanitaires, mais d'autres facteurs qui ont une signification commerciale sont laissés à l'appréciation des acheteurs et des vendeurs. Dans la pratique, la plupart des transactions en Zambie reposent sur le système de classement ZAMACE, lequel à son tour est calqué sur les normes de la SAFEX en Afrique du Sud.

Tableau 5 : comparaison du projet final des normes de la CAE et des normes ZAMACE

	FDEAS en cours			Normes ZAMACE		
	Échelon 1	**Échelon 2**	**Échelon 3**	**Échelon 1**	**Échelon 2**	**Échelon 3**
Teneur en eau (maximum)	13%	13%	13%	12.5%	12.5%	12.5%
Aflatoxine (max)	10ppb	10ppb	10ppb	n/s	n/s	n/s
Aflatoxine B1	5ppb	5ppb	5ppb	n/s	n/s	n/s
Fuminosine	2ppb	2ppb	2ppb	0.5%	0.5%	0.5%
Matières étrangères	0.5%	1%	1.5%	-	-	-
Matières non organiques	0.25%	0.5%	0.75%	1%	1.5%	2%
Grains cassés	2%	4%	6%	6%	7%	8%
a. Grains attaqués par insectes	1%	3%	5%	3%	6%	9%
b. Grains malades et pourris	2%	4%	5%	2%	2%	2%
c. Grains décolorés	0.5%	1%	1.5%	3%	6%	9%
d. Autres grains colorés	-	-	-	3%	4%	5%
e. Infestation directe par insectes	-	-	-	0.5%	1%	1.5%
f. Grains flétris ou immatures	1%	2%	3%	1%	1.5%	2%
Nombre de grains défectueux (Somme de a à f)	**4%**	**5%**	**7%**	**11%**	**18.5%**	**26%**
Grains germés	n/s	n/s	n/s	Nul	Nul	Nul
Passage par un tamis de 4,15mm (max)	n/s	n/s	n/s	1.5%	2%	2.5%
Diploria (fusariose de l'épi)	n/s	n/s	n/s	Nul	Nul	Nul
impuretés	0.1%	0.1%	0.1%	n/s	n/s	n/s

Notes : EAS 2005 en cours identiques à FDEAS, sauf n'inclue pas les spécifications pour le maïs de grade 3 ou pour tester les fumonisines. La Norme ZAMACE pour la matière inorganique / étrangère est définie comme toute matière étrangère.
n / s = non spécifié

Source : CAE 2005, CAE 2011 ; ZAMACE 2008.

En comparant les normes de la CAE et de ZAMACE, plusieurs différences importantes apparaissent. D'abord on note les restrictions sévères sur la part maximale de grains décolorés, immatures, et racornis dans la CAE. En Zambie, la grande majorité du maïs commercialisé est désormais produite par les petits exploitants agricoles et constitue dès lors un produit séché au soleil avec une couleur inégale. Le maïs séché au soleil est parfaitement sûr pour la consommation, mais il produit une farine qui n'est pas tout à fait blanche ; il s'agit donc seulement d'une question d'aspect et de rentabilité financière pour le meunier. De même, les grains immatures et racornis sont courants dans les petites exploitations de maïs pour des raisons sans aucun rapport avec la présence de mycotoxines. Ces grains entraînent des résultats inferieurs en meunerie, mais sont tout à fait propres à la consommation. Comme indiqué dans le Tableau 5, il existe aussi d'importantes différences dans les normes de la CAE et de ZAMACE pour l'aflatoxine. Alors que l'aflatoxine peut réellement constituer un risque grave pour la santé et a même conduit à des cas d'intoxication aiguë, les commerçants disent que « c'est extrêmement rare en Afrique du Sud parce qu'il n'y a qu'une seule saison des pluies contrairement à l'Afrique de l'Est où il y a deux saisons des pluies par an ». Les négociants de maïs affirment donc que les exigences de tests obligatoires de la CAE ne sont pas nécessaires pour le maïs de l'Afrique australe et que toute tentative de rendre les tests de l'aflatoxine obligatoire à toute cette région comme faisant partie d'un régime de normes harmonisées augmenterait le coût inutilement.
Ces différences techniques peuvent avoir un impact majeur sur le commerce. La Zambie a actuellement le plus grand excédent mondial de maïs blanc non génétiquement modifié, égal à un stock de plus de 1,5 million de tonnes disponibles pour l'exportation. Pourtant, dans la pratique, les grands négociants, y compris le Programme alimentaire mondial, disent que les exigences de la CAE rendent difficiles et onéreux d'exporter ces grains au Kenya où il y a une forte demande pour des raisons commerciales et humanitaires. Les restrictions strictes sur les céréales défectueuses (4 à 7 % du total dans la CAE par rapport à 11 à 26 % pour le ZAMACE) ont été identifiées comme une contrainte majeure aux exportations des petits exploitants de maïs. En outre, parce que le système de commercialisation du maïs en Zambie n'est pas bien adapté pour inspecter la qualité à réception, les exportateurs disent qu'ils doivent visiter différents dépôts à un coût rapporté de 2,50 dollars par tonne par lieu inspecté pour trouver un maïs répondant aux normes de la CAE. Après l'approvisionnement en grains conformes à la CAE, il faut ajouter aux coûts de la transaction commerciale un coût de 0,50 à plus de 3 dollars pour la certification et les tests avant expédition, ainsi que des coûts équivalents résultant de l'inspection et des tests pour l'entrée dans la CAE.

Normes de la SADC pour les semences

Un bon exemple d'approche alternative à la gestion des normes est le cas du projet de cadre réglementaire de la SADC pour les semences. Bien que la SADC ait aussi opté pour une approche d'harmonisation en établissant des normes intra-régionales, le système n'est pas obligatoire et ne cherche pas spécifiquement à accroître l'accès aux marchés extérieurs en adoptant les exigences occidentales. Au-delà des procédures de test pour l'homologation de la variété s'appuyant sur les règles de l'Association internationale d'essais de semences (ISTA), les normes de la SADC sont conçues pour l'essentiel à un niveau intra-régional.
Le système de la SADC est aussi singulier, comparé à l'approche de la CAE en ce qu'il inclut les principes de la reconnaissance mutuelle : n'importe quelle variété de semences déjà homologuée par deux États membres de la SADC sera librement négociable dans toute la région. Les accords et obligations liées aux semences que les États membres ont avec les instances internationales tels que l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) ne sont pas concernés par le système réglementaire. Dans la CAE, il n'y a pas encore de normes harmonisées pour les intrants agricoles autres que les semences de maïs et les exigences commerciales sont encore largement

déterminées au niveau national.
Par rapport aux normes de la CAE pour les aliments de base, qui pour la plupart ont été rédigées en moins d'un an, l'élaboration du système harmonisé de la SADC pour les semences a duré de nombreuses années grâce à l'appui technique et administratif fourni par le Réseau de sécurité des Semences (SSSN) spécialement créé par la SADC. De plus, comme le système se prépare à la mise en application, des projets pilotes financés par l'Agence suisse pour le développement et la coopération sont mis en œuvre au Malawi, Swaziland, Zambie et Zimbabwe par le SSSN et le Réseau d'Analyse de politiques relatives à l'alimentation, l'agriculture et les ressources naturelles (FARNPAN) de la SADC. Outre le soutien apporté à des communautés productrices de semences dans chaque pays, le FARNPAN est en train d'effectuer le contrôle des capacités de certification des semences de chaque pays, y compris leur capacité à mettre en œuvre les mesures du plan relatives aux essais et à l'homologation des variétés, à la certification des semences, et à la protection sanitaire et phytosanitaire.

En résumé, le système de réglementation des semences de la SADC s'articule autour des trois piliers suivants :

- le Système d'homologation des Variétés de la SADC, qui vise à assurer les essais et l'inscription de nouvelles variétés sur une courte période. À la place de l'actuel système qui consiste à tester de nouvelles variétés dans chaque État membre sur 2 à 4 ans, n'importe quelle variété homologuée dans deux États membres pourra être commercialisée dans les autres pays présentant des conditions agro-écologiques similaires.
- Le Système de certification et d'Assurance qualité, qui introduira une terminologie, des normes, des procédures, des sceaux, des labels et un système de certification communs.
- Le Système de mesures phytosanitaires pour les semences, qui veillera à la sécurité de circulation des semences par rapport aux risques des ravageurs et aux maladies.

Dans le premier domaine, la SADC a l'intention de créer un Catalogue des Semences Régionales et une Base de Données des Variétés. Toute variété de semence enregistrée dans deux pays de la SADC et dont la Valeur culturale et d'utilisation (VCU) et les résultats d'essais DHS (Distinction, homogénéité, stabilité) ont été déclarés valides, peut être admise à la SSSN en vue d'une inscription au catalogue des semences de la SDAC, après quoi elle sera librement négociable dans tous les États Membres. En ce qui concerne l'assurance de la qualité, la SADC est également en train de créer un système universel de labellisation des différentes générations de semences sur la base de normes de terrain et de laboratoire, en vue de définir la distance d'isolation minimale, le pourcentage maximum de plants hors-types, le nombre minimal de contrôles, la faculté germinative minimale, le minimum de semences pures par poids et le taux maximum d'humidité. En 2008, la SADC a mis au point des caractéristiques détaillées pour 18 types d'espèces de semences pour les cultures de rente et les cultures vivrières.
Les semences commercialisées dans le cadre du Système de la SADC devront également se conformer aux mesures phytosanitaires spécifiées. Dans ce volet, le programme de la SADC pour la réglementation des semences vise à créer deux listes universelles d'organismes de quarantaine, dont l'une comporte les ravageurs nécessitant un contrôle dans le cas où la semence est négociée entre les États membres et l'autre quand les semences sont négociées en dehors de la région de la SADC. Cela implique que des tests et des mesures de quarantaine seront nécessaires seulement pour les ravageurs et les maladies qui ne sont pas communs à tous les États membres.
De plus, comme les états membres de la SADC effectuent des tests pour les mêmes produits, il ne sera pas nécessaire de procéder obligatoirement à une nouvelle série de tests pour les lots de semences à l'arrivée dans le pays importateur ; ces tests pourront être réduits et (en principe) supprimés. Dans le cas de semences importées de l'extérieur de la SADC, une fois entrées dans un pays, elles peuvent être écoulées dans tout autre pays membre sans autre exigence SPS ou autres tests de qualité.

En février 2010, les ministres de l'agriculture de la SADC ont signé un protocole d'accord pour entreprendre la mise en œuvre du Système Harmonisé de la Réglementation Semencière de la SADC, et en 2011 l'Unité Semences de la SADC à Chalimbana près de Lusaka a été désignée pour être l'Agence d'exécution. Des modalités opérationnelles sont maintenant en cours d'élaboration avec l'Institut de Contrôle et de Réglementation Semencière en Zambie (CCIS) prévoyant que le système de la SADC serait opérationnel à la fin 2012 ou au début 2013 .

Comparaison des approches de la CAE et de la SADC

En termes de stratégie, la démarche de la SADC est un exemple intéressant qui montre comment des pays peuvent choisir de suivre une stratégie d'harmonisation sur une base volontaire. Plutôt que de rendre les normes obligatoires, comme la CAE l'a fait pour les aliments de base, la stratégie de la SADC sur les semences autorise les pays à maintenir leur propre réglementation et à les commercialiser en dehors du système harmonisé s'ils le souhaitent. Ceci contraste avec l'approche globale des normes de gestion en Afrique de l'Est où l'accent est mis sur la reconnaissance obligatoire de normes et la fusion des normes intra-régionales avec les meilleures pratiques internationales de la CAE. Reste à savoir l'approche de la SADC peut être maintenue de façon durable sur une base volontaire, puisque les États membres pourraient encore utiliser les normes SPS ou d'autres exigences de qualité pour fermer les frontières au commerce des semences. Cependant, alors que l'approche de la CAE est peut-être plus explicite dans son objectif de maintenir les frontières ouvertes, le régime de ses normes comporte aussi des risques, en termes d'adoption du Codex et d'autres normes occidentales auxquelles les producteurs et les consommateurs de la région ne désirent peut-être pas vraiment ou ne sont pas en mesure de se conformer.

Un autre grande différence entre les deux stratégies concernant les normes régionales est que les pays de la SADC ont investi du temps et des ressources considérables dans la réalisation d'audits des systèmes nationaux de production de semences, de capacités de certifications et d'autres aspects qui affectent directement la capacité de chaque pays à mettre en œuvre le système harmonisé. Même si cela signifie que la mise en place du système a été lente, l'attention portée à ce type de détails est un facteur clé de réussite à long terme.

Conclusions

Cette note vise à montrer comment de nouvelles normes destinées à faciliter les échanges commerciaux peuvent avoir parfois des conséquences négatives imprévues et même empêcher les petits agriculteurs d'être présents sur les marchés régionaux. La Communauté de l'Afrique de l'Est, par exemple, a posé des limites supérieures et des exigences de tests très strictes pour le maïs et pour d'autres denrées alimentaires de base concernant l'aflatoxine et d'autres variables de qualité. Alors que les commerçants ont effectivement besoin de références de qualité pour savoir ce qu'ils achètent et ce qu'ils vendent, ils estiment que les normes commerciales d'Afrique de l'Est ont rendu difficile et coûteux de s'approvisionner en maïs en Zambie et dans d'autres pays excédentaires au point qu'il est parfois plus facile et moins cher d'en importer de pays non-africains. Par exemple, il est vrai que la décoloration et la déformation peuvent être parfois des indicateurs de mycotoxines, mais dans la pratique on constate que cette soi-disant décoloration, obstacle à l'entrée de ce maïs dans la CAE, est due dans la plupart des cas tout simplement au mode de séchage : les petits producteurs les mettent à sécher au soleil sur des nattes, ce qui les rend tout à fait propres à la consommation. Des problèmes avec les graines de trop petite taille sont aussi fréquents chez les petits exploitants agricoles qui n'utilisent pas de fertilisants ou d'autres intrants au bon moment ou dans des quantités suffisantes. Au lieu de promouvoir le commerce régional comme prévu à l'origine, il apparaît donc que les normes harmonisées ont un effet inverse en introduisant de nouvelles

exigences mal adaptées au contexte africain. Des accords de reconnaissance mutuelle et d'équivalence sont des alternatives à l'harmonisation dans le cadre de l'Accord SPS de l'OMC et pourraient ouvrir la voie à une amélioration durable de l'environnement commercial régional.

Une autre observation émerge de la discussion : quand on considère l'effort accordé à la réglementation du commerce régional et au renforcement des normes commerciales établies aux postes frontières, on constate que relativement peu d'attention est accordée à la tâche plus banale d'assurer la qualité sur les marchés intérieurs. On peut même affirmer que l'argent dépensé pour le développement des normes et des mécanismes régionaux pour le contrôle des entrées dans un pays, est gaspillé sauf s'il est en adéquation avec des systèmes efficaces d'assurance de la qualité après le passage de la frontière. Le contrôle de la qualité sur les marchés nationaux est une tâche plus difficile que l'inspection aux postes d'inspection frontalière, mais c'est pourtant un élément essentiel de la facilitation du commerce, ne serait-ce que pour atteindre un plus haut niveau d'investissements dans la diplomatie des normes et dans la mise en place d'accords commerciaux régionaux susceptibles d'avoir un impact concret pour les utilisateurs en bout de chaîne.

Un dernier enseignement de cette analyse est que tous les pays ont des besoins différents en termes de normes et disposent de capacités différentes pour y répondre. Hormis les questions essentielles liées à la santé humaine, animale et végétale, une stratégie de normes volontaires convient sans doute mieux pour l'Afrique et risque d'apporter davantage que les tentatives d'imiter les normes occidentales. Contrairement à l'affirmation selon laquelle le manque de normes harmonisées constitue un obstacle majeur au commerce, les négociants en céréales en Afrique du Sud estiment que le système actuel fonctionne parfaitement bien et disent qu'il y a un risque, lorsque les normes sont rendues obligatoires, de mettre la barre trop haute ou d'augmenter les coûts à des niveaux non compétitifs.

Au sujet de l'auteur

John Keyser est consultant indépendant à Lusaka en Zambie. Ce travail est financé par le Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs pour le commerce et le développement soutenu par les gouvernements du Royaume-Uni, la Finlande, la Suède et la Norvège. Les opinions exprimées dans ce document reflètent uniquement celles des auteurs et ne sont pas nécessairement les points de vue des bailleurs de fonds, du Groupe de la Banque mondiale ou de ses administrateurs.

Références

COMESA (2009). « Commerce des produits de base dans la région du COMESA : La nécessité d'une approche régionale pour stimuler la croissance de l'agriculture et améliorer la sécurité alimentaire ». Vingt-quatrième réunion du Comité du commerce et des douanes, Nairobi, 4 novembre 2009. Marché Commun pour l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) Secrétariat, Lusaka.

_____ (2011). Rapport : vingt-septième réunion du Comité du commerce et des douanes, Ezulwin, 15-18 août 2011, Marché Commun pour l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) Secrétariat, Lusaka.

CONCURRENCE (2010). Analyse de la chaîne de valeur des aliments de base : Rapport par pays - Kenya, Programme USAID d'expansion du commerce et de la compétitivité, mis en œuvre par *Chemoics International Inc.*, Nairobi.

Communauté de l'Afrique de l'Est (2006) : Rapport d'étape sur le commerce régional du maïs dans la Communauté d'Afrique de l'Est, Secrétariat de la Communauté est-africaine (CAE), Arusha.

_____ (2010). Catalogue des normes d'Afrique de l'Est, 2010, Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), Arusha.
Jensen, M.F. et Keyser, J.C. (2010). « Mesures non-tarifaires sur le commerce des marchandises de la Communauté d'Afrique de l'Est, l'évaluation du commerce régional des produits laitiers ». Banque mondiale, Washington DC.

Jensen, M.F. et Vergano, P. (2009). « Y a-t-il vraiment un modèle unique ? Directives pour la compréhension de l'harmonisation dans les Accords SPS et OTC ». Rapport Social de la Banque mondiale, Washington DC .

Nyoro, James K, Ayieko Milton et Muyanga, Milu (2007). « Compatibilité de la politique commerciale avec les interventions de politique intérieure touchant le secteur des céréales au Kenya ». Document présenté à l'atelier de la FAO sur Commerce et Politiques des produits alimentaires favorables au développement en Afrique de l'Est, 1-2 mars 2007, Rome.

RATES (2003). COMESA et Article sur la politique commerciale intra-régionale du maïs dans la CAE, Centre de l'USAID pour le projet *Regional Agricultural Trade Expansion Support* (RATES), *Chemonics Inc.* Nairobi.

SADC (2008). « Accords techniques sur l'harmonisation des réglementations semencières dans la région de la SADC : inscription des variétés de semences, certification des semences et assurance de la qualité, mesures de quarantaine et phytosanitaires ». Secrétariat de la SADC - Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), Gaborone.