



VERS LA RÉALISATION  
DE LA ZONE DE  
LIBRE-ÉCHANGE  
CONTINENTALE

# ÉTAT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE VIII







VERS LA CRÉATION  
DE LA ZONE DE  
LIBRE-ÉCHANGE  
CONTINENTALE

# ÉTAT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE VIII



UNION AFRICAINE



BANQUE AFRICAINE DE  
DÉVELOPPEMENT

## Commandes

Pour commander des exemplaires du *État de l'intégration régionale en Afrique: Vers la création de la zone de libre-échange continentale*, veuillez contacter :

Section des publications  
Commission économique pour l'Afrique  
Avenue Menelik II  
B.P. 3001  
Addis-Abeba (Éthiopie)

Tél. : +251-11- 544-9900  
Télécopie : +251-11-551-4416  
Adresse électronique : eca-info@un.org  
Web : www.uneca.org

© 2017 Commission économique pour l'Afrique, Union africaine et Banque africaine de développement  
Addis-Abeba (Éthiopie)

Tous droits réservés  
Premier tirage : octobre 2017

Numéro de vente.: F.17.II.K.4  
ISBN: 978-92-1-225071-7  
eISBN: 978-92-1-361560-7

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de cette publication est autorisée. La Commission demande qu'en pareil cas, il soit fait mention de la source et que lui soit transmis un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Commission économique pour l'Afrique, de l'Union africaine, et de la Banque africaine de développement, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou leur stade de développement. Les désignations « développé », « industrialisé » et « en développement » n'ont qu'une fin statistique et ne constituent pas une appréciation du stade de développement atteint par tel pays ou telle région.

Conception de la couverture, mise en page et infographies et impression : Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, Addis-Abeba, certifié ISO 14001:2004.

Imprimé sur du papier sans chlore

# Table des matières

Remerciements	ix
Avant-propos	xi
Structure du rapport, principaux messages et recommandations de politique générale	1
Chapitre 1 : Introduction	11
Chapitre 2 : L'État de l'intégration régionale en Afrique	15
Le contexte économique	15
Intégration globale	16
Autres domaines de coopération régionale : les mines, la santé publique, la paix et la sécurité	24
Intégration financière	26
Libre circulation des personnes et droit d'établissement	27
Intégration des infrastructures	28
Intégration du commerce	39
Références bibliographiques	51
Notes de fin de chapitre	54
Chapitre 3 : Questions conceptuelles relatives à l'économie politique de l'intégration et de la ZLEC	55
Une approche conceptuelle de l'économie politique de la ZLEC	55
L'Afrique face aux défis et aux possibilités de l'économie politique : l'État développementiste	64
Références bibliographiques	66
Notes de fin de chapitre	67
Chapitre 4 : Réexamen du bien-fondé de la Zone de libre-échange continentale	69
Justification théorique	69
Justification empirique	71
La ZLEC, les flux commerciaux et l'industrialisation de l'Afrique	72
Progrès réalisés dans les négociations et portée de la ZLEC	74
Références bibliographiques	77
Notes de fin de chapitre	78
Chapitre 5 : Approche doublement gagnante de la ZLEC : le partage des bienfaits	79
Répartition entre pays	79
Pertes de recettes tarifaires	83
Au sein des pays	87
Groupes vulnérables	88
Références bibliographiques	92
Notes de fin de chapitre	93

<b>Chapitre 6 : Une démarche doublement gagnante de la ZLEC: politiques critiques essentielles pour la ZLEC 95</b>	
Trouver la bonne formule en ce qui concerne les obstacles non tarifaires	95
Trouver la bonne formule en ce qui concerne les règles d'origine	96
Trouver la bonne formule en ce qui concerne l'investissement et la libre circulation transfrontalière des personnes	98
Trouver la bonne formule en ce qui concerne la libéralisation et la réglementation des services	100
Trouver la bonne formule en ce qui concerne les recours commerciaux	103
Trouver la bonne formule dans le domaine du suivi et de l'évaluation	105
Au-delà de la libéralisation tarifaire à l'échelle continentale : le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain	105
Gestion stratégique de la logistique : renforcer les investissements dans l'infrastructure physique	107
Références bibliographiques	109
Notes de fin de chapitre	110
<b>Chapitre 7 : Financement de la ZLEC</b>	<b>111</b>
Cadre pour l'évaluation du financement de la ZLEC	111
Financement de la ZLEC et du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain	113
Aide pour le commerce	118
Références bibliographiques	126
Notes de fin de chapitre	127
<b>Chapitre 8 : Gouvernance de la ZLEC</b>	<b>129</b>
L'architecture de la ZLEC dans le contexte de la restructuration de l'UA	129
Architecture institutionnelle prévue par le Traité d'Abuja	130
Les cinq principes directeurs de la structure institutionnelle de la ZLEC	131
Structure institutionnelle proposée pour la ZLEC	132
Rôle des CER dans la ZLEC	135
Dispositif de règlement des différends	137
Références bibliographiques	140
Notes de fin de chapitre	140
<b>Chapitre 9 : La ZLEC dans un paysage commercial en mutation</b>	<b>141</b>
Multiplication des accords mégarégionaux ou montée du protectionnisme ?	141
Nouvelles problématiques commerciales de l'OMC et de la ZLEC	144
Partenaires commerciaux traditionnels : Le Brexit et l'Union européenne	147
Les États-Unis et l'après-AGOA	149
Essor des économies de marché émergentes : Brésil, Chine, Inde et Turquie	151
Références bibliographiques	156
Notes de fin de chapitre	157
<b>Chapitre 10 : La deuxième phase des négociations – concurrence, droits de propriété intellectuelle et commerce électronique</b>	<b>159</b>
Concurrence	159
Droits de propriété intellectuelle et innovation	162
Commerce électronique	167
Références bibliographiques	170
Notes de fin de chapitre	172

## Encadrés

Encadré 3.1	Leçons tirées de la zone de libre-échange des Amériques	57
Encadré 3.2	Enseignements tirés de la Zone de libre-échange tripartite (ZLET)	61
Encadré 4.1	Utiliser la ZLEC comme vecteur d'industrialisation	74
Encadré 5.1	Modélisation des pertes de recettes tarifaires grâce aux modèles d'équilibre partiel et d'équilibre général calculable	85
Encadré 6.1	Que sont les recours commerciaux ?	95
Encadré 6.2	Surveiller et déclarer les obstacles non tarifaires au COMESA, à la CAE et à la SADC	96
Encadré 6.3	Que sont les recours commerciaux ?	103
Encadré 6.4	Récapitulatif des sept rubriques thématiques prioritaires du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain	106
Encadré 8.1	Mise en place de la structure institutionnelle : l'expérience de la Communauté de l'Afrique de l'Est	134
Encadré 8.2	Les zones de libre-échange des CER sont les pierres angulaires de la ZLEC. Elles préservent les acquis.	136
Encadré 8.3	Approche de la COMESA pour la résolution des différends faisant l'objet d'une procédure gracieuse	138
Encadré 9.1	Échelonner judicieusement les accords commerciaux	143
Encadré 9.2	Règles proposées pour le commerce électronique	145
Encadré 10.1	Innovation de Nollywood	165
Encadré 10.2	Nouveaux modèles d'activité de l'économie numérique	168

## Figures

Figure 2.1	Déficit des balance courante de l'Afrique	16
Figure 2.2.	Feuille de route vers une communauté économique africaine	17
Figure 2.3	Carte de l'Afrique et composition des CER	18
Figure 2.4	Degré d'ouverture du régime des visas au profit des autres pays africains	28
Figure 2.5	Qualité des chemins de fer et des ports, 2016	29
Figure 2.6	Qualité du transport aérien et de l'approvisionnement en électricité, 2016	30
Figure 2.7	Production d'énergie en Afrique, 2015	33
Figure 2.8	Réseaux des transports en Afrique, 2015	35
Figure 2.9	Construction prévue, en cours ou achevée de chemins de fer en Afrique de l'Est	36
Figure 2.10	Financements grâce à des partenariats public-privé, fin 2015	37
Figure 2.11	Part des importations intra-africaines des États membres de la CAE couverte par des accords de libre-échange, 2015	40
Figure 2.12	Part des importations intra-africaines des États membres de la CEDEAO couverte par des accords de libre-échange, 2015	40
Figure 2.13	Part des importations intra-africaines des États membres de la SADC couverte par des accords de libre-échange, 2015	41
Figure 2.14	Part des importations intra-africaines des États membres du COMESA (qui ne sont pas parties aux accords de libre-échange de la SADC ou de la CAE) couverte par des accords de libre-échange, 2015	41
Figure 2.15	Part des importations intra-africaines d'autres pays africains couverte par des accords de libre-échange, 2015	41
Figure 2.16	Croissance de la part des échanges intra-africains dans le PIB de l'Afrique, 1995-2015	43
Figure 2.17	Exportations intrarégionales à proportion du PIB de la région, par rapport au PIB, 2015 (milliards de dollars)	44
Figure 2.18	Exportations intérieures à la CER en proportion du PIB, 1996-2015	44

Figure 2.19	Temps et coût des opérations d'exportation pour les pays africains, 1er juin 2016	45
Figure 2.20	Temps et coût des opérations d'importation pour les pays africains, 1er juin 2016	46
Figure 2.21	Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de maïs dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)	48
Figure 2.22	Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de sorgho dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)	49
Figure 2.23	Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de riz dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)	49
Figure 2.24	Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de haricots secs dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)	49
Figure 3.1	Les systèmes juridiques dans le monde	59
Figure 4.1	Les exportations de l'industrie extractive de l'Afrique et les cours mondiaux des produits de base	73
Figure 4.2	Part des ressources extractives dans le commerce intra-africain	73
Figure 4.3	Cadre institutionnel des négociations de la ZLEC	75
Figure 5.1	Pertes de recettes tarifaires selon les différents scénarios de flexibilité	86
Figure 5.2	Chemins d'ajustement après la libéralisation du commerce	87
Figure 7.1	Flux de de ressources pour le financement du développement par membre du CAD/OCDE et par institution financière internationale : part dans le RNB par habitant	118
Figure 7.2	Décaissements au titre de l'Aide pour le commerce, par région et par secteur (en milliards de dollars, en prix constants de 2015)	119
Figure 7.3	Décaissements régionaux et sous-régionaux au titre de l'Aide pour le commerce, par région et par secteur	120
Figure 7.4	Aide pour le commerce régionale à destination de l'Afrique, décaissements par secteur	120
Figure 8.1	Options envisageables pour les institutions de la ZLEC	130
Figure 8.2	Structure institutionnelle proposée pour la ZLEC	133
Figure 8.3	Structure proposée pour la résolution des différends dans le cadre de la ZLEC	138
Figure 9.1	États signataires d'accords commerciaux mégarégionaux	142
Figure 9.2	Exportations des pays remplissant les conditions de l'AGOA vers les États-Unis, par catégorie	149
Figure 9.3	Classement des partenaires d'exportation de l'Afrique par valeur	151
Figure 9.4	Classement des partenaires d'importation de l'Afrique par valeur	152
Figure 9.5	Évolution des exportations et importations africaines	153
Figure 9.6	Exportations de produits industriels miniers africains et cours mondiaux des produits de base	153
Figure 9.7	Composition des exportations de produits industriels miniers par marché de destination	154
<i>Tableaux</i>		
Tableau 2.1	État de l'intégration économique régionale, par CER	17
Tableau 2.2	Intégration parmi les membres du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe – classement par pays	21
Tableau 2.3	Intégration parmi les membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe – Classement par pays	21
Tableau 2.4	Intégration parmi les membres de la Communauté d'Afrique de l'Est – Classement par pays	22
Tableau 2.5	Intégration parmi les membres de la Communauté des États sahélo-sahariens – Classement par pays	22
Tableau 2.6	Intégration parmi les membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest – Classement par pays	23

Tableau 2.7	Intégration parmi les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale – Classement par pays	23
Tableau 2.8	Intégration parmi les membres de l'Union du Maghreb arabe – Classement par pays	24
Tableau 2.9	Intégration parmi les membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement – Classement par pays	24
Tableau 2.10	Investissements directs intra-africains, 2015 (millions de dollars)	27
Tableau 2.11	Nouveaux engagements d'investissement dans la construction d'infrastructures en Afrique à la fin de 2015, par secteur économique	38
Tableau 2.12	Nouveaux engagements d'investissement dans la construction d'infrastructures en Afrique en 2015, par organisme de financement	38
Tableau 3.1	Approche conceptuelle de l'économie politique de la ZLEC-cinq angles et 10 conclusions	55
Tableau 4.1	Part de la croissance des exportations de l'Afrique dans les catégories autres que celles des ressources extractives, commerce intra-africain par rapport au commerce avec le reste du monde	73
Tableau 4.2	Progrès des négociations	76
Tableau 4.3	Portée envisagée de la ZLEC	76
Tableau 4.4	La ZLEC dans le contexte de l'intégration africaine	76
Tableau 5.1	Typologie des pays africains	80
Tableau 5.2	Volumes des exportations de l'Afrique par secteur agricole et alimentaire et croissance estimée avec la ZLEC (%)	89
Tableau 5.3	Effets moyens sur le bien-être liés à la ZLEC selon que le ménage est dirigé par un homme ou une femme (%)	90
Tableau 7.1	Cadre pour l'évaluation des coûts d'ajustement de la ZLEC	111
Tableau 7.2	Degré de dépendance à l'égard des donateurs par CER et pour l'UA (%)	114
Tableau 8.1	Dispositifs proposés pour la résolution des différends	139
Tableau 9.1	Part du Royaume-Uni dans les importations agricoles européennes en provenance de l'Afrique en 2014	148
Tableau 9.2	Part de la croissance des exportations africaines dans les catégories non minières par marché de destination	155



# Remerciements

La huitième édition de L'état de l'intégration régionale en Afrique (ARIA VIII) est une publication conjointe de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission de l'Union africaine (CUA) et la Banque africaine de développement (BAD).

Le rapport a été rédigé sous la direction générale d'Abdallah Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint de la CEA et économiste principal, et le contrôle de Stephen Karingi, Directeur par intérim de la Division de l'intégration régionale et du commerce international.

L'équipe de rédaction du rapport était composée de David Luke, Coordonnateur du Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC) de la CEA, et Jamie MacLeod, chargé de recherche dans ce centre. William Davis, économiste à la CEA, a contribué aux travaux de cette équipe.

Des documents de référence ont été produits par Mia Mikic (CESAP), Elizabeth Gachuri (CNUCED), Joy Kategekwa (CNUCED), Sebastián Hereros (CEPALC), Jan Vanheukelom (CEGPD), David Primack (ILEAP), James Gathii (Loyola University Chicago School of Law), Caroline Dommen (consultante), Kilara Suit (Banque mondiale), Paul Brenton (Banque mondiale), Frans Lammersen (OCDE), Raffaella Muoio (OCDE), Michael Roberts (OMC), Trudi Hartzenberg (TRALAC), Caroline Ncube (Université du Cap), Jeremy de Beer (Université d'Ottawa) et Chidi Oguamanam (Université d'Ottawa); et Tama Lisinge, Anthony Mehlwana et John Sloan (CEA).

L'équipe de rédaction tient à remercier ses collègues du CAPC, en particulier Senait Afework, Haimanot Assefa, Batanai Chikwene, Guillaume Gérout, Eden Lakew, Simon Mevel, Lily Sommer et Heini Suominen.

L'équipe de rédaction est également reconnaissante au Commissaire de l'Union africaine pour le commerce et l'industrie, Albert Muchanga, qui l'a encouragée à

examiner les questions analysées dans le rapport et à ne pas se dérober devant les conclusions. Les collègues de la Commission de l'Union africaine, notamment Babajide Sodipo et Giles Landry Dossan, ont apporté de précieuses contributions à la rédaction du rapport. Inye Nathan Briggs de la Banque africaine de développement a supervisé la contribution de la Banque à ces travaux.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution à la rédaction de la note conceptuelle et à l'examen par les pairs de la version préliminaire du rapport : Wafa Aidi, Judith Ameso, Patient Atcho, Joseph Atta-Mensah, Nassirou Ba, Beatrice Chaytor, Emmanuel Chinyama, Oswald Chinyamakobvu, Chiza Charles Chiumya, Adama Ekberg Coulibaly, Festus Fajana, Caroline Gomes Nogueira, Soteri Gatera, Kebour Ghenna, Grace Gondwe, Kiranne Guddoy, Million Habte, Khaled Hussein, Faizel Ismail, Phiri Israel, Susan Karungi, Aileen Kwa, Stephen Lande, Myranda Lutempo, Zodwa Florence Mabuza, Khauhelo Mawana, Mehdi Mehamha, Maximiliano Mendez-Parra, Neijwa Mohammed, Viola Morgan, Gimbi Moroda, Sanusha Naidu, Jane Nalunga, Ndiitah Ngipondoka-Robiati, Alou Niang, Halima Noor, Olawale Ogunkola, Christopher Onyango, Nassim Oulmane, Maharouf Oyolola, Laura Paez, Selsah Pasali, Guy Ranaivomanana, Prudence Sebahizi, Willie Shumba, Nozipho Simelane, Komi Tsowou et Sean Woolfrey.

Une mention spéciale va enfin à la Section des publications de la CEA qui a assuré la traduction, la conception graphique, l'impression et la distribution de ARIA VIII.

Enfin, le CAPC tient à remercier Affaires mondiales Canada, qui apporte son concours au programme de travail depuis 2004.



# Avant-propos

La Zone de libre-échange continentale (ZLEC) est le premier projet phare inscrit à l'Agenda 2063 de l'Union africaine ; c'est une initiative importante dans l'optique de l'industrialisation et du développement économique du continent africain. La ZLEC permettrait d'augmenter considérablement le commerce intra-africain, de stimuler l'investissement et l'innovation, d'encourager la transformation structurelle des économies africaines, d'améliorer la sécurité alimentaire, de stimuler la croissance économique et la diversification des exportations et de rationaliser les régimes commerciaux des communautés économiques régionales, qui parfois se recourent. Fondamentalement, la ZLEC cherche à apporter une impulsion et un dynamisme nouveaux à l'intégration économique en Afrique.

L'Afrique exporte principalement des produits de base vers le reste du monde, tandis que le commerce intra-africain porte surtout sur des produits et des services à forte valeur ajoutée. Le commerce est donc d'un intérêt particulier pour le développement de l'Afrique. Ces dernières années, le commerce intra-africain a représenté 57 % des exportations africaines de biens d'équipement, 51 % des produits alimentaires transformés et des boissons, 46 % des articles de consommation, 45 % du matériel de transport et 44 % des fournitures industrielles transformées. La ZLEC constitue un cadre légal qui devrait permettre de concrétiser les promesses de solutions doublement gagnantes pour tous les États membres de l'Union africaine qui y participent.

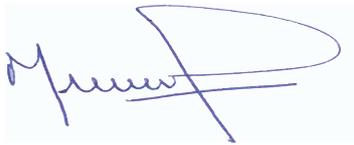
Dans ce contexte, l'état de l'intégration régionale en Afrique VIII est consacré à la création de la ZLEC. Après avoir fait le point sur l'intégration régionale en Afrique, le rapport examine le potentiel de la ZLEC et les moyens de la réaliser pleinement.

Il est établi de longue date que la principale difficulté, en Afrique, n'est pas le manque de bonnes politiques ou stratégies mais l'insuffisance de la mise en œuvre. Il est indispensable, pour cette mise en œuvre, de bien comprendre l'économie politique qui est à la base de l'intégration économique en Afrique. Les questions conceptuelles dans ce domaine constituent la base théorique du rapport. Cette perspective peut aider à définir les choix et les dispositifs institutionnels nécessaires à une application effective. Le rapport démontre que la ZLEC peut ouvrir la voie d'une solution « doublement gagnante » par un partage des avantages qui en découleraient, de façon que tous les pays africains en profitent et que les intérêts de toutes les populations vulnérables soient bien pris en compte. À cette fin, la ZLEC devra s'accompagner de politiques qui permettront aux gouvernements d'amortir l'impact de la ZLEC et de mettre nettement l'accent sur les résultats tangibles du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain aux niveaux national, régional et continental. Des recommandations sont formulées pour garantir des gains communs pour tous les pays, quel que soit leur niveau actuel de développement.

Ces recommandations ne pourront cependant être appliquées sans des investissements et un financement à long terme. Le rapport examine les modes de financement à utiliser pour faire de la ZLEC une réalité, notamment le rôle de la mobilisation des ressources intérieures, les moyens non classiques de financement et l'Aide pour le commerce au niveau régional. Le financement doit s'appuyer sur des institutions efficaces et sur des structures appropriées de gouvernance de la ZLEC. Le rapport montre qu'il faut veiller à ce que les structures institutionnelles de la ZLEC reposent bien sur des démarches pratiques, plutôt que théoriques, qui sont fonctionnelles en Afrique.

Le contexte du présent rapport est un environnement commercial dans un monde en pleine mutation, où l'on constate une montée du scepticisme à l'égard des accords commerciaux. Les Africains se désolent aussi de l'absence de progrès des négociations commerciales multilatérales de Doha dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Ces évolutions appellent un renouvellement de la conception du rôle du commerce dans la trajectoire de développement de l'Afrique. La création de la ZLEC entre dans cette idée maîtresse et devrait profiter à tous les pays africains sans laisser personne à la traîne, conformément aux aspirations consignées dans l'Agenda 2063 et dans les objectifs de développement durable. C'est également une idée d'ensemble propre à assurer la cohérence des politiques commerciales en Afrique, dans un monde en plein changement.

Ce sont là les principaux messages qui devraient guider la conception et la mise en œuvre de la ZLEC. Nous les recommandons aux décideurs africains, aux parties prenantes à tous les niveaux et à nos partenaires de développement.



**Moussa Faki Mahamat**  
Président de la Commission  
de l'Union africaine



**Vera Songwe**  
Secrétaire exécutive de la  
Commission économique  
pour l'Afrique



**Akinwumi Adesina**  
Président de la Banque africaine  
de développement

# Structure du rapport, principaux messages et recommandations de politique générale

## Structure du rapport

- **Chapitre 1 – L'introduction** porte sur les questions thématiques et donne un aperçu général du rapport.
- **Chapitre 2 – L'état de l'intégration régionale en Afrique** est la partie récurrente du rapport; on y trouve un exposé des tendances de l'intégration économique en Afrique, aux niveaux national, régional et continental. On y trouve aussi des informations à jour sur l'indice de l'intégration régionale en Afrique.
- **Chapitre 3 – Questions conceptuelles de l'économie politique de l'intégration et de la ZLEC.** Ce chapitre donne un aperçu de l'économie politique qui favorise ou entrave l'intégration régionale en Afrique et dans le cadre de la ZLEC. Ces aspects d'économie politique sont analysés depuis cinq points de vue différents, qui aident à discerner et expliquer les complexités de l'intégration régionale. Cette prise en compte de l'économie politique est d'importance décisive pour faciliter la création de la ZLEC et les messages découlant de ce chapitre sont pleinement intégrés dans les chapitres qui suivent.
- **Chapitre 4 – Réexamen de la justification de la ZLEC.** Ce chapitre expose les arguments théoriques et empiriques en faveur de la ZLEC et les différents moyens de mesurer les gains potentiels résultant du commerce. Comme point de référence pour les autres chapitres, ce chapitre fait également le point sur le déroulement des négociations de la ZLEC et sur sa portée prévue.
- **Chapitre 5 – Une démarche doublement gagnante : le partage des avantages de la ZLEC.** Le chapitre traite des aspects distributifs de la ZLEC dans un large ensemble de pays africains qui participent aux négociations, ainsi que les effets qu'elle pourrait avoir sur les populations vulnérables dont les intérêts doivent être soigneusement pris en compte. Il est essentiel en effet que la ZLEC soit conçue de façon que les avantages attendus soient partagés conformément au premier objectif de développement durable, qui consiste à « ne pas faire de laissés-pour-compte ».
- **Chapitre 6 – Une démarche doublement gagnante : politiques critiques pour la ZLEC.** Ce chapitre prolonge le chapitre 5 et présente des recommandations de politique générale pour garantir la bonne prise en compte des intérêts des différents acteurs et des populations vulnérables. Le chapitre propose différentes démarches face au contenu de l'accord créant la ZLEC et aux politiques d'accompagnement.
- **Chapitre 7 – Financement de la ZLEC.** Ce chapitre présente un cadre d'analyse et d'évaluation des coûts de la mise en œuvre de la ZLEC, notamment les coûts d'ajustement structurel qui sont à la charge du secteur privé, les pertes de recettes douanières, les coûts de mise en œuvre et les coûts des politiques d'accompagnement qui pèsent sur le secteur public. La mobilisation des ressources intérieures et de l'aide au développement serait un moyen de financer ces coûts.
- **Chapitre 8 – Gouvernance de la ZLEC.** Ce chapitre examine les modalités de la gouvernance de la ZLEC et comprend des recommandations sur les différents aspects institutionnels à prendre en compte, notamment le rôle d'un secrétariat de la ZLEC, et les structures institutionnelles nationales, régionales et continentales nécessaires à son succès. Le chapitre examine aussi le rôle possible des communautés économiques régionales (CER) dans le régime découlant de la ZLEC.
- **Chapitre 9 – La ZLEC dans un paysage commercial en mutation.** Le chapitre examine l'évolution

de l'environnement commercial international, notamment la montée du scepticisme à l'égard des accords commerciaux, les conséquences des méga-accords commerciaux régionaux potentiels, les liens commerciaux grandissants avec les économies émergentes et ce qui se passera après la fin de l'application de l'AGOA (Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique) et après le Brexit. Une des principales recommandations est que la ZLEC puisse offrir, face à ces défis, un ensemble cohérent de politiques commerciales.

- **Chapitre 10 – La deuxième phase des négociations : politique de la concurrence, droits de propriété intellectuelle et commerce électronique.** Le chapitre présente les principaux problèmes que les négociateurs auront à résoudre au cours de la deuxième phase des négociations.

## Principaux messages et recommandations de politique générale

### Chapitre 2 : L'État de l'intégration régionale en Afrique

#### *Principaux messages*

L'achèvement rapide de la ZLEC est important si l'on veut ne pas prendre de retard dans la réalisation de la Communauté économique africaine, comme le prévoit le Traité établissant celle-ci, connu sous le nom de Traité d'Abuja. Alors que des progrès dans la réalisation de cette Communauté économique africaine ont bien été accomplis, certaines CER sont encore loin d'être devenues des unions douanières régionales et donc de devenir les blocs constitutifs d'une intégration continentale. La ZLEC peut aider à combler ce retard.

Le niveau de l'intégration en Afrique varie beaucoup selon les différentes CER. Leurs membres sont également profondément différents dans leur degré d'intégration à l'intérieur de leur propre CER, comme le montre l'Indice de l'intégration régionale en Afrique.

Les pays africains coopèrent de façon appréciable à la coordination des politiques minières, de la paix et de la sécurité ou encore de la santé publique. Cependant, une coordination féconde offre encore de belles possibilités. Ces pays s'emploient aussi à libéraliser leur régime des

visas pour les autres Africains et cherchent à conclure un protocole sur la libre circulation des personnes, même si, dans certains pays africains, les règles relatives aux visas sont encore très restrictives pour les ressortissants des autres pays africains.

Un large ensemble de projets est en cours de réalisation pour améliorer l'équipement du continent, mais jusqu'à présent le déficit d'infrastructure retarde son développement et l'expansion du commerce intrarégional (question qui devrait être résolue pour que la ZLEC atteigne son plein potentiel).

Une grande partie du commerce intra-africain existant se fait dans le cadre des zones de libre-échange des CER ou dans le cadre d'unions douanières. L'intérêt de la ZLEC sera d'emmener tous les pays africains à ce niveau d'intégration.

L'Afrique a progressé dans l'élimination des barrières non tarifaires et dans la facilitation des échanges, mais il reste encore beaucoup à faire, notamment par l'application de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

### Chapitre 3 : Questions conceptuelles de l'économie politique de l'intégration et de la ZLEC

#### *Principaux messages*

Les bases structurelles et historiques de l'économie politique, en Afrique, doivent être comprises et appréciées, mais en dehors de tout déterminisme. Les choix délibérés peuvent en effet modifier le statu quo et surmonter les barrières, notamment celles imposées par les intérêts nationaux ou les structures économiques des pays. Cependant, il faut pour cela des équipes dirigeantes qui tirent parti des possibilités d'ouverture offertes par l'économie politique.

Les négociateurs qui préparent l'accord de la ZLEC ont leur propre expérience, leurs propres capacités, et seront peut-être amenés à introduire une certaine prudence par rapport aux ambitions exprimées par les chefs d'État.

Historiquement, les accords commerciaux, en Afrique, ont en effet été très ambitieux mais assez mal réalisés, principalement faute de soutien politique au regard des avantages à moyen et à long terme, par opposition aux résultats visibles à court terme.

### *Recommandations*

La difficulté est de concilier les intérêts complexes de 55 pays africains, très différents, de sorte que la ZLEC devra intégrer une flexibilité et une géométrie variable, car des compromis seront nécessaires. La ZLEC devra être conçue, et soutenue par les mesures voulues, de façon à garantir que ses avantages iront dans le sens des intérêts d'un vaste ensemble de parties prenantes.

Les institutions de la ZLEC devront être conçues de façon à répondre aux fonctions prévues plutôt que d'imiter des pratiques optimales irréalisables ou illusoire.

La ZLEC devra être construite de façon à équilibrer les intérêts nationaux des États influents et ceux des coalitions de petits États, car si les avantages sont perçus comme étant captés uniquement par quelques pays, les accords commerciaux risquent fort de s'effondrer. La mise en œuvre effective sera facilitée si les États influents utilisent au mieux leurs ressources diplomatiques, financières et technocratiques pour faire la promotion de la ZLEC.

Les intérêts des acteurs du secteur privé et des organisations de la société civile participant aux négociations de la ZLEC doivent également être pris en compte. Les mécanismes de consultation doivent être adaptés aux petites entreprises et aux acteurs de la société civile, ainsi qu'aux populations vulnérables.

L'aide au développement sera utilisée au mieux pour combler le déficit d'exécution en évitant de faire une place trop large aux aspects institutionnels ou d'encourager l'émission de « signaux » sans véritable portée.

L'économie politique de l'intégration en Afrique aide à expliquer pourquoi les choses sont ce qu'elles sont, mais pour aller de l'avant il faut des mesures résolues des pays en développement, entraînées par des équipes dirigeantes soucieuses de réaliser effectivement les objectifs de développement national et aidées par une fonction publique compétente et professionnelle.

## Chapitre 4 : Réexamen de la justification de la ZLEC

### *Principaux messages*

Les études réalisées tablent sur une augmentation de 50 % à 200 % à long terme du commerce intra-africain, qui serait l'expression des gains à attendre de la ZLEC.

Parmi les avantages supplémentaires, il faut mentionner la facilitation des échanges de denrées alimentaires, conduisant à une meilleure sécurité alimentaire, une amélioration de la stabilité des pays fragiles, un meilleur accès des entreprises aux biens intermédiaires et aux facteurs de production et la réduction des coûts de l'innovation.

Depuis 2000, le commerce intra-africain a contribué de façon importante à la croissance des exportations industrielles de l'Afrique, et il est donc particulièrement précieux dans l'optique de l'industrialisation du continent. En réduisant les barrières tarifaires et non tarifaires qui entravent ce commerce, la ZLEC contribuera à l'industrialisation et à la transformation structurelle du continent.

Certes, le Traité d'Abuja prévoit que l'intégration aboutisse à la création de la Communauté économique africaine, mais l'attention doit être accordée en priorité à la ZLEC, notamment sa conception et sa mise en œuvre. Les phases ultérieures de l'application du Traité d'Abuja seront traitées successivement plus tard.

La ZLEC a rencontré une large adhésion des dirigeants africains. La conception des détails techniques et l'application effective restent les tâches primordiales à accomplir.

### *Recommandations*

La ZLEC devrait s'accompagner de politiques visant à porter au maximum les avantages, mais aussi à s'assurer que ces avantages sont répartis plus équitablement de façon à dégager pour tous les pays des solutions doublement gagnantes. Parmi ces politiques figurent les mesures tendant à améliorer la facilitation des échanges et à réduire les coûts de transaction, et le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (BIAT) – initiative jumelle de la ZLEC – qui devrait résoudre les problèmes des barrières commerciales auxquelles se heurtent les pays africains.

La Commission de l'Union africaine devrait être chargée d'entreprendre une étude détaillée du Traité d'Abuja en vue de le moderniser de façon à résoudre les problèmes que pose l'intégration économique de l'Afrique au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Chapitre 5 : Une démarche doublement gagnante : le partage des avantages de la ZLEC

### *Principaux messages*

Le partage équitable des avantages découlant de la ZLEC est important non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour garantir que l'accord fonctionne bien pour des pays ayant atteint des niveaux de développement différents. Les accords commerciaux qui ne sont pas doublement gagnants restent généralement inappliqués ou finissent par s'effondrer, les partenaires commerciaux étant peu soucieux de les voir mis en œuvre.

Les pays africains présentent les configurations économiques les plus diverses et ils seront donc diversement affectés par les effets de la ZLEC. Il faut donc prévoir des mesures répondant aux besoins particuliers de ces différents types de pays.

La ZLEC comportera un ajustement structurel – c'est en fait l'un de ses objectifs que de contribuer à la transformation industrielle de l'Afrique. Cela comporte implicitement des coûts d'ajustement structurel à court terme, car la main-d'œuvre et le capital seront réaffectés pour répondre aux nouvelles possibilités commerciales ainsi qu'aux menaces possibles. Cependant, les coûts de l'ajustement structurel resteront sans doute modestes – car le commerce intra-africain est encore faible et une grande partie passe déjà par le canal des zones de libre-échange des communautés économiques régionales existantes.

La libéralisation du marché prévue par la ZLEC devrait augmenter la productivité agricole et encourager l'agro-industrie. Les pays ayant une forte production et un fort potentiel dans ce domaine seront particulièrement bien placés pour tirer parti des nouvelles possibilités offertes par l'agro-industrie et la transformation des produits agricoles, aidant ainsi l'Afrique à assurer sa sécurité alimentaire et à réduire sa facture de denrées alimentaires importées, de sorte que le continent s'oriente vers l'auto-suffisance alimentaire. Déjà, plus de 50 % de la croissance du marché depuis 2000 est due aux exportations de boissons et de denrées alimentaires transformées.

Cette libéralisation du marché devrait aussi augmenter la valeur ajoutée aux ressources naturelles. La majorité des pays africains sont classés comme riches en ressources

naturelles. Les droits de douane pesant sur les matières premières sont déjà faibles, et la ZLEC ne contribuera qu'assez peu à stimuler ces exportations. Cependant, en diminuant les droits de douane intra-africains sur les produits intermédiaires et sur les biens finals, la ZLEC offrira de nouvelles possibilités de création de valeur ajoutée dans le secteur des ressources naturelles. Mais surtout, la ZLEC offrira sans doute à ces pays des possibilités de diversifier leurs exportations industrielles, mais il faudra pour cela des investissements dans la création de nouvelles capacités productives.

La ZLEC peut améliorer la connectivité des pays sans littoral, mais il faudra des mesures d'accompagnement supplémentaires pour améliorer le transit, les infrastructures liées au commerce et la facilitation des échanges.

À long terme, la ZLEC sera bénéfique aux groupes vulnérables – notamment les petits agriculteurs, les commerçants frontaliers informels, les femmes et les jeunes – en développant les possibilités de commerce agricole, en améliorant la facilitation des échanges et en créant des emplois.

### *Recommandations*

Quel que soit leur niveau actuel de développement industriel, les pays africains devraient tous profiter de la ZLEC, mais certains auront besoin d'un soutien complémentaire pour réaliser ce potentiel. Le Plan d'action BIAT est le cadre dans lequel les États membres peuvent établir l'ordre de priorité des réformes à entreprendre pour profiter pleinement de la ZLEC.

Les pertes de recettes douanières dues à la ZLEC seront modestes et pourront être équitablement réparties entre pays par la valorisation des flexibilités telles que les listes d'exclusions, mais ces flexibilités ne doivent pas être massives car cela compromettrait les avantages résultant de la ZLEC.

Pour aider les entreprises – et surtout les petites et moyennes entreprises – à entrer dans les échanges commerciaux intra-africains, il faudra réaliser des investissements dans l'information commerciale et faciliter l'accès au crédit commercial. L'intégration des marchés des facteurs, notamment par une meilleure circulation des personnes et des investissements transfrontaliers, serait particulièrement précieuse pour faciliter la mise en place de chaînes de valeur régionales.

Des mesures spéciales seront nécessaires en faveur des groupes vulnérables qui risquent d'être lésés par la libéralisation des échanges. La ZLEC et les mesures qui l'accompagneront devraient garantir que ces groupes tireront bien des avantages de la ZLEC et feront, au besoin, l'objet d'une protection. Cependant, comme option suboptimale, les listes d'exclusions et les mesures de sauvegarde peuvent également être utilisées pour protéger ces groupes. Il importe en effet de s'assurer que le mécanisme d'adoption des mesures de sauvegarde est suffisamment accessible aux pays les moins avancés membres de la ZLEC. Ces groupes devront aussi faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques destinés à mesurer l'impact des mesures prises.

Les petits agriculteurs (qui représentent environ 53 % des agriculteurs africains) peuvent être aidés par des mesures facilitant leur intégration dans des chaînes de valeur plus vastes, par une simplification des règles d'origine et par un programme leur montrant comment respecter les normes sanitaires et phytosanitaires imposées à l'exportation. Ces agriculteurs auront peut-être besoin aussi de capital et d'une requalification pour mieux cadrer leur production sur les possibilités d'exporter.

Les tarifs douaniers seront abaissés, ce qui rendra plus abordables les activités que les commerçants transfrontaliers informels entreprendront dans des filières formelles. La ZLEC peut aider ce groupe par des mesures de facilitation des échanges et d'information commerciale dans l'esprit du régime commercial simplifié du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), qui simplifie les formalités de dédouanement et desserre les règles d'admission au régime préférentiel du COMESA pour une liste commune de produits.

Il est possible aussi d'aider les femmes en les faisant participer expressément à la conception et aux procédures de la ZLEC, notamment par des consultations nationales, et en faisant figurer un plus grand nombre de femmes dans les équipes de négociateurs. Les femmes représentent en effet environ 70 % des commerçants transfrontaliers informels, et il est possible de les aider par des améliorations telles que des installations d'entreposage, un meilleur éclairage et des sanitaires aux postes frontière. Les femmes peuvent également bénéficier d'initiatives dont le but est de mettre les agricultrices en rapport avec les responsables des marchés d'exportation des denrées alimentaires.

S'agissant de la jeunesse, la ZLEC facilitera la transformation structurelle nécessaire à la création d'emplois et à l'absorption des cohortes de jeunes arrivant sur le marché du travail, ainsi que le passage des activités économiques à forte intensité de capital liées à l'exploitation des produits de base vers des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Aider les jeunes à avoir un accès plus facile au crédit et aux initiatives telles que les incubateurs et accélérateurs technologiques devrait s'accompagner d'une refonte des politiques éducatives et de formation professionnelle.

## Chapitre 6 : Une démarche doublement gagnante : politiques critiques essentielles pour la ZLEC

### *Principaux messages*

Le Plan d'action BIAT est le cadre dans lequel seront définies les politiques d'accompagnement permettant d'exploiter au mieux les possibilités offertes par la ZLEC, notamment s'agissant des barrières commerciales dans sept domaines prioritaires : la politique commerciale, la facilitation des échanges, la capacité productive, l'infrastructure liée au commerce, le financement du commerce, l'information commerciale et l'intégration des marchés de facteurs.

Si les améliorations apportées aux infrastructures physiques telles que les routes et les ports ont leur importance, ces améliorations doivent être accompagnées de moyens d'éliminer les barrières non physiques qui font obstacle au transport et au commerce. Une gestion logistique stratégique et la méthode des chaînes d'offre doivent être systématisées non seulement dans les initiatives de création régionale d'infrastructures, mais aussi dans la gestion des corridors de commerce.

Il est essentiel de faciliter l'investissement intra-africain pour permettre la circulation des ressources indispensables à la transformation de l'agriculture et de l'industrie africaines.

La libéralisation et la réglementation des services sont de plus en plus importantes, aussi bien pour faciliter les échanges de services qu'en raison de la place des services dans la fabrication des marchandises échangées. Les services représentent en effet environ 70 % du produit intérieur brut mondial, 60 % de l'emploi et un quart des échanges mondiaux en 2014.

### *Recommandations*

Il est important de trouver la bonne formule pour les six éléments constitutifs de la ZLEC – les barrières non tarifaires, les règles d'origine, l'investissement et la libre circulation des personnes, la libéralisation et la réglementation des services, les mesures commerciales correctives et le suivi et l'évaluation.

S'agissant des barrières non tarifaires, la ZLEC devra avoir son propre mécanisme. Plutôt que de multiplier les mécanismes des communautés économiques régionales, le mécanisme de la ZLEC devrait s'appuyer sur leur succès en élargissant leurs opérations à l'ensemble de l'Afrique et à l'ensemble des échanges entre les CER et dans les CER.

Pour ce qui est des règles d'origine, il faut trouver un bon équilibre entre, d'une part, le désir des pays plus développés de disposer de règles spécifiques relatives aux produits et, d'autre part, des règles d'origine plus accessibles qui ont la préférence des pays moins développés. Il est suggéré ici de limiter les règles propres à chaque produit aux seuls produits les plus controversés ou les plus sensibles et d'appliquer des règles d'origine simples et libérales autant que possible; d'utiliser des règles d'origine simples pendant une période de transition de cinq ans; et d'inclure un régime préférentiel pour aider les pays moins développés à respecter les règles d'origine.

S'agissant des investissements, il faudra prévoir un chapitre distinct dans l'accord de la ZLEC (plutôt qu'un seul chapitre relatif à l'ensemble des services, dans les négociations). Ainsi, tous les aspects de la fourniture des services par l'établissement d'une présence commerciale seraient traités. Pour la libre circulation des personnes à travers les frontières, les négociateurs devront suivre une démarche qui ne prive pas les entrepreneurs africains de ce qu'ils ont déjà acquis dans leur propre communauté économique régionale, tout en créant de nouvelles possibilités de mouvement entre ces CER.

Pour ce qui est des services, il faudra une démarche ambitieuse mais réaliste, souple, crédible et inclusive s'appuyant sur les réalisations des CER et sur les problèmes de la libéralisation des services et de la coopération réglementaire. Pour la libéralisation, la flexibilité consistera à ce que l'on s'en tienne à ce que les États membres savent déjà. Pour ce qui est de la coopération réglementaire, il faudra trouver le

mécanisme le plus indiqué, formel ou informel, en fonction des barrières propres à chaque secteur. Il faudra peut-être une harmonisation dans certains secteurs, des accords de reconnaissance mutuelle dans d'autres secteurs, des traités ou une démarche plus souple.

Des mesures commerciales correctives sont une protection très utile pour les pays qui craignent que la concurrence excessive ne mette à mal certains de leurs secteurs industriels. Trouver la bonne formule, dans la ZLEC, exigera la mise en place de services régionaux d'investigation, ce qui aidera à étendre les mesures correctives aux petits États africains et aux États africains moins développés, et à créer un système qui permette à ces pays de se protéger de la concurrence de compétiteurs internationaux plus avancés.

Le suivi et l'évaluation sont nécessaires pour superviser la façon dont chaque pays s'acquitte de ses obligations au titre de la ZLEC, suivre le déroulement du Plan d'action BIAT et s'assurer que la ZLEC contribue bien aux objectifs de développement de l'Afrique. Il est recommandé d'établir une « fiche récapitulative » d'auto-évaluation, ainsi que de collecter des données ventilées par sexe et par groupe vulnérable.

Dans l'ensemble, pour obtenir les avantages attendus du Plan d'action BIAT, il faut une structure institutionnelle d'exécution qui pourra être conjuguée à celle de la ZLEC pour éviter les doubles emplois; un dispositif continental de suivi et d'évaluation, qui pourra aussi être combiné avec celui de la ZLEC; et des ressources suffisantes pour les initiatives du Plan d'action BIAT.

## **Chapitre 7 : Financement de la ZLEC**

### *Principaux messages*

Pour que la ZLEC devienne une réalité concrète, il faut prévoir un financement pour couvrir les coûts de la mise en œuvre. Le secteur privé sera sollicité pour financer les activités de recyclage professionnel de la main-d'œuvre et pour réorienter le capital à mesure qu'un ajustement structurel aura lieu en réponse aux possibilités et problèmes commerciaux nouveaux. Dans le secteur public, il faudra aider à compenser les pertes de recettes douanières (mais l'impact de la ZLEC sera sans doute assez faible à cet égard), financer l'application des dispositions et réformes de la ZLEC et trouver des fonds pour l'exécution du Plan d'action BIAT.

De plus en plus, le financement en Afrique doit reposer sur les ressources intérieures – publiques et privées. Cela aidera à éviter les difficultés que suscite l'aide publique au développement (APD), et notamment le risque de voir se perpétuer les initiatives des donateurs plutôt que celles des pays africains, et d'encourager l'attitude des donateurs qui cherchent à se « signaler » à l'attention par des décisions qui sont souvent superficielles et qui satisfont les obligations des donateurs plutôt qu'elles ne contribuent au développement. L'autofinancement aidera à améliorer l'appropriation nationale et la responsabilisation à l'égard des projets et, de ce fait, facilitera la mise en œuvre.

L'Aide pour le commerce, initiative lancée en 2006, aidera beaucoup à concrétiser la ZLEC, en particulier pour les pays africains les plus pauvres qui n'ont guère accès aux capitaux privés et dont les ressources intérieures sont trop faibles. Cette aide pourra être importante, à court terme, également pour les pays africains à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, alors qu'ils mobilisent par ailleurs leurs ressources intérieures propres. L'Aide pour le commerce, en particulier au niveau régional, est le vecteur de choix de la mobilisation de l'APD dans l'optique de la ZLEC. Les versements au titre de l'Aide pour le commerce en Afrique ont récemment fortement augmenté, pour atteindre 14 milliards de dollars, soit plus du double du montant constaté durant la période de référence 2002-2005.

### *Recommandations*

Les gouvernements africains doivent s'engager à mieux mobiliser leurs ressources intérieures. La collecte de ces ressources peut être améliorée par une fiscalité plus équitable, plus transparente et plus efficace, par une lutte contre la corruption et en évitant les lacunes institutionnelles, tout en cherchant à élargir l'assiette fiscale et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui sont omniprésentes. Des méthodes novatrices d'autofinancement sont également nécessaires. Les stratégies possibles comprennent une mobilisation des caisses de pension, des caisses d'assurance, des capitaux privés, des ressources de la diaspora, des partenariats public-privé et aussi une lutte contre les flux financiers illicites. Des améliorations, même mineures, des modes de mobilisation des ressources intérieures peuvent aider à couvrir les coûts de la mise en œuvre de la ZLEC et des mesures d'accompagnement.

L'autofinancement peut être recherché, par le biais du droit de 0,2 % proposé par l'Union africaine sur les importations de marchandises en Afrique. Le droit d'importation proposé est un important moyen d'autofinancement des opérations et des projets de l'Union africaine dans l'optique de l'Agenda 2063, et notamment de la ZLEC. La compatibilité de ce droit d'importation avec les règles de l'OMC peut être réglée par la création de la ZLEC, qui permettra aux membres africains de l'OMC de contourner les exigences normales de l'OMC concernant la non-discrimination entre membres de l'OMC.

Il faudra bien veiller au calendrier – si la ZLEC n'est pas déjà en place avant que l'on commence à lever le droit d'importation des marchandises africaines – car il y aura une période durant laquelle les pays africains contreviendront aux règles. Ce droit d'importation pourrait se heurter à d'autres règles de l'OMC en matière de compatibilité, poser des problèmes pour les listes de droits consolidés, mais certaines mesures ponctuelles pourraient être prises pour respecter ces listes. Les pays africains pourraient demander à l'OMC d'accorder des dérogations.

Il faudra également veiller à la compatibilité entre le droit d'importation de l'Union africaine et les autres accords commerciaux régionaux de l'Afrique. Les futurs accords pourront être conçus de façon à assurer la compatibilité avec le droit d'importation de l'Union africaine.

Les programmes régionaux d'Aide pour le commerce devraient être améliorés de quatre façons : une meilleure rationalisation des initiatives régionales dans la planification nationale; une meilleure conformité des projets régionaux d'Aide pour le commerce avec des politiques généralement appliquées par l'Afrique, telles que le Plan BIAT; une participation plus étroite du secteur privé à la conception de projets; et un renforcement des mécanismes institutionnels destinés à faciliter la coordination nationale des programmes régionaux et sous-régionaux.

## **Chapitre 8 : Gouvernance de la ZLEC**

### *Principaux messages*

L'actuelle restructuration de l'Union africaine – dans le cadre de la réforme de celle-ci – est l'occasion de savoir comment cette réforme peut aider à institutionnaliser et appliquer des projets phares tels que la ZLEC. Cependant,

il sera difficile de définir un cadre institutionnel de la ZLEC si les principaux aspects de la réforme de l'Union africaine ne sont pas encore mis au point.

Les liens entre la réforme de l'Union africaine et le cadre institutionnel de la ZLEC pourraient amener certains États membres à envisager d'établir une institution entièrement indépendante qui appliquerait l'accord de la ZLEC. Cet organisme pourrait prendre plusieurs formes différentes : une institution spécialisée de l'Union africaine ou, dans une démarche plus poussée encore, une « OMC africaine » – c'est-à-dire une nouvelle organisation internationale et intergouvernementale. Au contraire, les institutions de la ZLEC pourraient être situées au sein de la Commission de l'Union africaine, sous forme d'un département spécial, ou même rattachées au Département du commerce et de l'industrie de la Commission de l'Union africaine.

C'est la structure du Traité d'Abuja qui devrait servir de plateforme de l'institutionnalisation de la ZLEC au niveau continental. On s'assurerait ainsi que la structure proposée est bien compatible avec le Traité. Pourtant, les dirigeants africains ne doivent pas se cacher derrière le Traité pour rouvrir un débat sur l'intégration et sur les meilleurs moyens de réaliser, pour le monde actuel, les principes et les objectifs élaborés dans le Traité. La trajectoire d'intégration continentale envisagée dans le Traité d'Abuja peut être infléchie pour tenir compte des réalisations de l'Afrique au cours des 26 dernières années et réorientée de façon à surmonter les difficultés. Quelle que soit la démarche suivie, la vaste expérience accumulée en matière d'intégration commerciale par les communautés économiques régionales, qui sont les blocs constitutifs de la ZLEC, doit s'intégrer dans la structure institutionnelle de celle-ci.

L'idée maîtresse exposée dans le Traité d'Abuja donne à penser qu'à mesure que la ZLEC deviendra une union douanière continentale et adoptera des « politiques communes », les communautés économiques régionales seront progressivement dépouillées de leur rôle principal dans la formation de la politique commerciale. La principale autorité, pour la définition de cette politique, passera alors au niveau continental, et la ZLEC travaillera à rationaliser l'enchevêtrement de zones de libre-échange existant en Afrique. Cela permettra à l'Afrique d'économiser des ressources actuellement utilisées pour mener des activités dans chacune des CER. Celles-ci contribueront à la définition

de la politique commerciale africaine par leur rôle dans l'architecture institutionnelle de la ZLEC.

### *Recommandations*

Cinq principes directeurs sont à suivre dans l'optique de la formation des institutions de la ZLEC : utiliser le Traité d'Abuja comme base ; exploiter les structures existantes de l'intégration régionale là où elles existent ; garantir que les Africains auront bien accès à la ZLEC ; encourager l'application parallèle de la ZLEC et du BIAT ; et, enfin, élaborer des formes institutionnelles pratiques plutôt que théoriques.

Mais il faut d'abord des mesures provisoires avant de définir une structure idéale. La première étape importante sera d'exiger de chaque État partenaire qu'il crée un organisme de niveau ministériel qui sera responsable de toutes les questions relatives à la ZLEC, et notamment la mise en œuvre et la communication. Cette démarche a été menée avec succès dans la CAE, dont les organismes directeurs, pour chaque pays, sont chargés de coordonner la mise en œuvre et l'application des engagements pris au niveau national dans le cadre de la CAE.

L'architecture de la ZLEC devra s'appuyer sur les institutions nationales et régionales. Celles-ci peuvent être basées sur ce qui est envisagé dans le BIAT, mais devraient exploiter les structures régionales et nationales existantes, notamment les CER et les ministères nationaux responsables du commerce ou de l'intégration régionale.

Enfin, la ZLEC devrait profiter des expériences positives du COMESA et utiliser les mécanismes de règlement à l'amiable des différends pour aborder ceux qui auraient rapport avec la ZLEC. Le mécanisme de règlement des différends devrait être intergouvernemental. Et pour garantir la pleine application des droits de chaque personne dans la ZLEC, les tribunaux nationaux des États membres de la ZLEC auront leur rôle à jouer.

## Chapitre 9 : La ZLEC dans un paysage commercial en mutation

### *Principaux messages*

Le protectionnisme semble de nouveau être ascendant dans certains pays développés, tandis que les pays en développement appliquent de plus en plus des mesures

de protection de leur commerce contre d'autres pays en développement.

Le commerce avec les pays à économie de marché émergents, notamment avec la Chine, l'Inde, le Brésil et la Turquie, a diversifié le commerce de l'Afrique, l'éloignant d'une excessive dépendance à l'égard des marchés habituels. Cependant, ce commerce se concentre dans les exportations des produits de l'industrie extractive et il ne suffira pas à lui seul pour soutenir l'industrialisation africaine qui, au contraire, doit valoriser les possibilités du commerce intra-africain. Celui-ci contribue beaucoup plus à la croissance des exportations de produits à forte valeur ajoutée et industriels de l'Afrique que ne le fait le commerce de l'Afrique dans tout autre marché.

#### *Recommandations*

Les pays africains devraient exploiter le ralentissement apparent de la création des méga-accords commerciaux régionaux et profiter de ce répit pour créer une ZLEC forte et unifiée qui sera mieux placée pour résoudre à l'avenir les problèmes commerciaux.

La ZLEC devrait donc se présenter comme une plateforme permettant de solidifier la position de l'Afrique sur les nouvelles questions commerciales telles que le commerce électronique, les micro, petites et moyennes entreprises, la réglementation intérieure des services et la facilitation des investissements.

L'Afrique devrait agir pour que la politique commerciale du Royaume-Uni après le Brexit et son aide publique au développement liée au commerce renforcent vraiment l'intégration continentale, notamment la ZLEC. Pareillement, l'Afrique devrait envisager d'utiliser l'occasion du Brexit pour rouvrir les débats sur les accords de partenariat économique pour mieux défendre les intérêts commerciaux du continent.

Les dirigeants africains devraient utiliser l'occasion du Brexit pour s'assurer que les projets d'intégration en Afrique, notamment la ZLEC, tiennent bien compte des pièges potentiels de l'intégration et soient à même de remédier à leurs causes profondes, notamment la crainte, dans la population, d'une perte de souveraineté.

Les dirigeants africains devraient également conclure l'accord de la ZLEC et pousser l'intégration continentale de façon que l'Afrique puisse aborder d'un front unique

les États-Unis au lendemain de la suppression de l'AGOA. Cela permettra de s'assurer que telle ou telle zone de libre-échange avec des pays consentants, comme dans le cadre de l'actuelle stratégie appliquée par les États-Unis, ne compromet pas l'intégration continentale.

## Chapitre 10 : La deuxième phase des négociations – concurrence, droits de propriété intellectuelle et commerce électronique

### *Principales constatations*

La deuxième phase des négociations de la ZLEC devrait aborder la concurrence et les droits de propriété intellectuelle, et il sera possible aussi de traiter les questions relatives au commerce électronique et à l'économie numérique. Ces négociations devraient commencer uniquement après l'achèvement des négociations relatives aux biens et services.

Les pays africains sont diversement affectés par les pratiques anti-concurrentielles, de sorte qu'une démarche régionale est nécessaire pour faire face aux problèmes soulevés par les cartels transfrontaliers, fusions, acquisitions et abus. La législation nationale de la concurrence a une compétence « territoriale » et ne peut donc pas résoudre les pratiques transfrontières contraires à la concurrence. La ZLEC peut être le cadre d'un examen de ces questions. À cet effet, elle pourra s'inspirer de la méthode suivie par le COMESA pour le règlement de difficultés liées aux questions de concurrence transfrontalière..

Sur le plan de la forme comme du fond, les échecs essuyés concernant les questions de propriété intellectuelle expliquent la réticence manifestée à l'égard des accords commerciaux, notamment l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC et l'expérience précoce de la CAE à ce sujet.

En Afrique, l'innovation est différente car elle est surtout le fait du secteur informel et a lieu en l'absence même d'institutions efficaces de défense des droits de propriété intellectuelle : l'inclusion de cette question dans la ZLEC doit en tenir compte. Historiquement, les formes de protection de la propriété intellectuelle ne peuvent s'implanter en l'absence d'institutions robustes de défense de ces droits ; les institutions risquent d'être mal adaptées au contexte africain où l'industrie

fonctionne avec succès sans législation de la propriété intellectuelle.

Le commerce électronique et la montée en puissance de l'économie numérique entraînent des bouleversements dans les secteurs économiques habituels, avec l'émergence de produits et services numériques nouveaux. L'ampleur de ce processus est considérable et retentira sur le commerce et l'industrialisation de l'Afrique.

### *Recommandations*

Un cadre devrait être défini pour appliquer toute décision d'élaborer une législation et une politique de la concurrence dans le cadre des négociations de la ZLEC. À cet égard, les politiques et les législations qui existent aux niveaux national et régional doivent être prises en compte.

La ZLEC est l'occasion de combler des lacunes et de renforcer la législation existante aux niveaux intérieur et régional. Elle devrait aider les pays qui n'ont pas de législation de la concurrence à en adopter une, en conformité avec une méthode convenue dans le cadre du continent.

Les États membres de la ZLEC doivent adopter des mesures relatives aux enjeux spécifiques et prioritaires suivants :

- Se mettre d'accord sur un objectif commun de la politique de la concurrence dans le cadre de la ZLEC;
- Définir et interpréter les dispositions de la législation actuelle de la concurrence, repérer les lacunes dans chacune des méthodes appliquées et trouver un moyen de rationaliser les systèmes dans le cadre d'une législation de la concurrence ;
- Définir d'autres paramètres ou d'autres domaines du droit qui seront nécessaires pour faciliter l'application d'une législation de la concurrence à l'échelle de la ZLEC, formuler les principaux éléments de cette législation et les synchroniser avec la démarche choisie pour permettre une application sans heurt ;
- Obtenir la coopération des divers États membres et de leurs organismes ;

- Rationaliser les principales questions de droit public international, régional et national qui pourraient retentir sur la légalité d'un régime de la concurrence de la ZLEC ;
- Prêter attention aux questions de protection du consommateur, les distinguer de celles de la concurrence et se demander comment faire face à la diversité des législations et dispositifs institutionnels dans ce contexte.

Un protocole de coopération à l'application de la législation et de la politique de la concurrence dans le cadre de la ZLEC devrait être établi pour faciliter l'application des dispositions relatives à la concurrence.

Un accord concernant la propriété intellectuelle dans le cadre de la ZLEC doit surmonter plusieurs obstacles, liés notamment au chevauchement de plusieurs organisations sous-régionales de défense des droits de propriété intellectuelle, à la multiplicité des questions de propriété intellectuelle dans les CER et à leur absence d'adéquation avec l'ensemble des objectifs de développement du continent. L'accord à prévoir devrait prendre en compte la réticence manifestée à l'égard de l'inclusion des questions de propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange. Pour cela, il faut examiner les exigences particulières de l'innovation en Afrique en appliquant des principes de fond et de forme appropriés.

Sur les questions de forme, un accord de la ZLEC portant sur la propriété intellectuelle devrait être négocié, tandis que sur les questions de fond, un accord de cette nature devrait aborder les problèmes qui se posent expressément en Afrique à cet égard.

Une stratégie africaine du numérique industriel devrait chercher à valoriser les possibilités qu'offrira l'économie numérique et à résoudre les difficultés qu'elle suscitera. La ZLEC devrait être le cadre tout indiqué pour définir une position commune sur les règles du commerce électronique et pour établir un marché intégré des entreprises numériques proprement africaines.

# Chapitre 1

## Introduction

La création d'une zone de libre-échange continentale (ZLEC) est une étape majeure dans la longue marche vers l'intégration africaine. Comme prévu dans le Traité portant création de la Communauté économique africaine (communément appelé Traité d'Abuja), entré en vigueur en 1994, le processus d'intégration a pour point culminant l'avènement de la Communauté économique africaine. Le chapitre 2 fait le point sur l'intégration économique de l'Afrique.

La ZLEC vise à libéraliser les échanges entre les pays sur toute l'étendue du continent et à faire fond sur les succès considérables déjà obtenus au sein des communautés économiques régionales (CER). Ce faisant, la ZLEC devrait faciliter les échanges intra-africains, favoriser des chaînes de valeur régionales propices à l'intégration dans l'économie mondiale, ainsi que dynamiser l'industrialisation, la compétitivité et l'innovation, contribuant ainsi au progrès et au développement socio-économiques de l'Afrique. Ces questions ont été évoquées dans plusieurs éditions précédentes de *l'État de l'intégration régionale en Afrique*, notamment la cinquième (ARIA V), dans laquelle a été exposée la raison d'être de la ZLEC.

L'approche développementiste de la ZLEC est solidement ancrée dans les réalités de l'économie politique et les défis du développement de l'Afrique. Tout accord commercial doit refléter une combinaison de considérations générales en matière de d'économie politique, que sous-tendent des principes tels que la géométrie variable, la flexibilité ainsi qu'un traitement spécial et différencié. Ces principes se traduisent généralement par des modalités telles que les exceptions et les exclusions, le calendrier d'exécution des engagements, les mesures correctives commerciales, etc.

Initiative ambitieuse concernant le deuxième continent le plus important du monde, la ZLEC comprend les 55 États membres de l'Union africaine et les huit CER reconnues par celle-ci, qui disposent de nombreux cadres juridiques de libéralisation des échanges, auxquels s'ajoute une initiative tripartite d'intégration régionale concernant trois des CER. Le défi qu'il convient

à présent de relever consiste à faire en sorte qu'ambition rime avec mise en œuvre. Pour emprunter une formule utilisée par Nkosazana Dlamini-Zuma, ancienne Présidente de la Commission de l'Union africaine, lors d'une réunion tenue le 6 octobre 2014, « je ne crois pas que l'Afrique manque de politiques. Ce qui nous reste à faire c'est de les appliquer et je pense que c'est là que le bât blesse ». Le réalisme commande que l'on ait une compréhension aiguë de l'économie politique de l'intégration et des conséquences de la mise en œuvre de réformes commerciales. C'est pourquoi le chapitre 3 porte sur l'économie politique de la ZLEC, offrant une approche conceptuelle permettant d'en saisir le sens.

La ZLEC sera plus qu'un accord traditionnel de libre-échange et comprendra plusieurs éléments d'un marché unique. Le champ de l'accord sur la ZLEC (évoqué au chapitre 4) englobe le commerce des biens et services, l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence ; en revanche, un accord traditionnel de libre-échange n'exigerait que l'élimination des tarifs et des quotas sur le commerce des marchandises. Les normes et les règlements concernant les services, par exemple, sont généralement harmonisés lorsqu'est créé un marché unique. L'inclusion des services dans les négociations, en plus du commerce des marchandises, revient à reconnaître que pour les chaînes de valeur du XXI<sup>e</sup> siècle les services jouent un rôle crucial dans la production des marchandises échangées. Le secteur des services contribue déjà pour une part substantielle à la production de la plupart des économies africaines.

La ZLEC constitue également le premier projet phare dans le cadre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et une initiative majeure qui peut permettre à l'Afrique de faire fond sur les progrès déjà accomplis pour atteindre plusieurs objectifs de développement durable, notamment l'élimination de la pauvreté (objectif 1), la sécurité alimentaire (objectif 2), l'égalité des sexes (objectif 5), l'énergie propre et bon marché (objectif 7), les emplois décents et la croissance économique (objectif 8), l'industrie, l'innovation et l'infrastructure (objectif 9), la réduction des inégalités (objectif 10), une attitude responsable en matière de consommation et de

production (objectif 12), l'action pour le climat (objectif 13), la paix, la justice et des institutions fortes (objectif 16) et des partenariats pour la réalisation des objectifs (objectif 17). La communauté internationale doit se concentrer sur l'objectif 1 en honorant son engagement selon lequel « nul ne sera laissé pour compte... en commençant par ceux qui sont en queue de peloton ».

Le chapitre 5 s'appesantit sur cet engagement et met en exergue le rôle de la ZLEC en tant que moyen d'éliminer la pauvreté. Il montre comment différents pays aux configurations économiques variées peuvent bénéficier de la ZLEC et de ses effets redistributifs au niveau infranational et au sein des groupes vulnérables. Il est essentiel que les avantages de la ZLEC soient partagés de façon équitable sur tout le continent (une approche doublement gagnante).

Le projet d'accord sur la ZLEC progresse parallèlement à l'application du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, qui vise à desserrer les contraintes et à résoudre les problèmes du commerce intra-africain dans le cadre de sept groupes thématiques prioritaires : politique commerciale, facilitation des échanges, capacités productives, infrastructure liée au commerce, financement du commerce, information commerciale et intégration des marchés des facteurs. L'application effective du Plan d'action sera d'importance décisive pour réduire au minimum les difficultés et porter au maximum les gains de la libéralisation des droits de douane et faire ainsi en sorte que toutes les entreprises africaines et tous les pays africains puissent bien profiter de la ZLEC. Il est tout aussi important de se pencher sur le contenu de l'accord, notamment les dispositions sur les barrières non tarifaires, les services, l'investissement, la libre circulation des personnes, les mesures correctives commerciales, le suivi et l'évaluation. Tant les mesures d'accompagnement du Plan d'action que le contenu de l'accord sur la ZLEC sont examinés au chapitre 6, qui passe en revue les politiques jugées cruciales pour faire de la ZLEC une approche doublement gagnante.

Le financement de la ZLEC fait l'objet du chapitre 7. On y présente un cadre d'analyse des coûts de mise en œuvre, y compris les coûts d'ajustement structurel, tant pour le secteur privé que pour le secteur public.

La mobilisation des ressources intérieures et l'aide au développement sont également examinés en tant que mécanismes de financement de cette initiative.

Au cœur de la ZLEC, se trouve une approche développementiste qui reconnaît la nécessité, d'une part, de libéraliser le commerce et, d'autre part, d'accroître les capacités de production et de promouvoir la transformation. Non seulement cette approche est peu conventionnelle, mais elle laisse délibérément de côté de nombreux aspects du calendrier soigneusement défini de la progression du Traité d'Abuja vers la Communauté économique africaine. Pour poser le cadre juridique de l'accord sur la ZLEC, une des solutions serait un amendement au Traité d'Abuja, qui aurait pour effet d'actualiser ce dernier et de réorienter sa mise en œuvre vers l'enjeu du moment, à savoir l'avènement de la ZLEC. Ces questions sont évoquées dans le chapitre 8, qui passe en revue les questions relatives à la gouvernance du commerce, notamment le rôle des CER au niveau régional et les partenariats stratégiques public-privé au niveau national.

Le chapitre 9 replace la ZLEC dans le contexte d'un monde en mutation. Alors que l'Afrique a placé le « régionalisme développementiste » au cœur de sa stratégie de croissance et de transformation structurelle, les tendances mondiales actuelles illustrent un scepticisme croissant à l'égard de l'intégration régionale et des accords commerciaux. Aussi est-il crucial que l'Afrique ne renonce pas aux engagements qu'elle a pris de mettre en œuvre, grâce à la ZLEC, la libéralisation du commerce à l'échelle continentale et les réformes structurelles qui vont avec. Le commerce reste un moteur important de la productivité, de la croissance et du progrès social. C'est aussi un outil important pour mettre en œuvre et financer le programme de développement de l'Afrique. Toutefois, les préoccupations que suscite actuellement la répartition inéquitable des avantages du commerce exigent que l'on s'efforce de mettre en place une ZLEC progressiste et favorable aux pauvres (comme on le verra aux chapitres 5 et 6). Cet aspect est important dans un monde marqué à la fois par les récents bouleversements tectoniques ayant secoué plusieurs grands partenaires commerciaux internationaux et par une stagnation des négociations commerciales multilatérales.

Enfin, le chapitre 10 se projette déjà dans la deuxième phase des négociations sur la ZLEC et passe en revue les principaux enjeux en ce qui concerne l'élaboration d'une politique de concurrence et de régimes de droits de propriété intellectuelle qui soient propices

au développement. Il expose également les raisons justifiant l'inclusion du commerce électronique dans la deuxième phase des négociations, au vu de la numérisation rapide des économies modernes.



## Chapitre 2

# L'État de l'intégration régionale en Afrique

Le présent chapitre expose le contexte économique de la zone de libre-échange continentale (ZLEC), et notamment les principales modifications de l'intégration régionale en Afrique depuis *ARIA VII*, publié en avril 2016. Le chapitre résume l'intégration, par pays, et les faits nouveaux dans l'industrie extractive, l'agriculture, la santé publique, la paix et la sécurité, l'intégration financière, la liberté de circulation des personnes, l'intégration des infrastructures, l'intégration commerciale et les tendances des échanges.

Durant la période considérée, l'Afrique a continué à prendre des mesures allant dans le sens d'une intégration plus poussée en définissant des politiques nationales et régionales dans plusieurs domaines.

### Le contexte économique<sup>1</sup>

Le produit intérieur brut (PIB) en Afrique a augmenté de 1,7 % en 2016 (CEA, 2017a), mais la performance économique est très variable selon les pays : la croissance a été de 8 % en Côte d'Ivoire, de 7 % en République-Unie de Tanzanie, de 6 % au Kenya et au Sénégal, de 5,3 % au Cameroun, de 5,1 % en République centrafricaine, de 4,2 % au Mozambique, de 3,8 % au Ghana, de 3,6 % à Maurice, de 3,2 % au Gabon, de 1,7 % au Maroc, de 1,1 % au Tchad et de 0,6 % en Afrique du Sud. L'économie du Nigéria, fortement dépendante du pétrole, a subi une contraction de 1,6 % ; celle de la Guinée équatoriale a essuyé une diminution de 4,5 %.

Au cours des deux dernières années, l'inflation a généralement continué à diminuer en Afrique, à la faveur de politiques monétaires prudentes, d'une baisse des cours mondiaux du pétrole et des autres produits de base ainsi que de bonnes récoltes, en même temps que certains pays ont subi une flambée des prix en raison de la dépréciation de leur monnaie, et ils ont répondu en donnant une orientation plus restrictive à leur politique monétaire.

En 2016, l'inflation était de 10 %, et elle devrait rester à ce niveau en 2017. Dans la région de l'Afrique centrale,

l'inflation était de 2,3 % en 2016 ; elle a été de 5,3 % en Afrique de l'Est, de 8,7 % en Afrique du Nord, de 11,4 % en Afrique australe et de 13 % en Afrique occidentale.

Dans les sous-régions, c'est en Afrique du Nord que le déficit budgétaire a été le plus lourd, mais il a légèrement diminué grâce à une légère amélioration en Égypte. Le déficit budgétaire de l'Afrique centrale a globalement augmenté de 5,1 % du PIB à 5,8 % entre 2015 et 2016. Cela est dû surtout à des politiques budgétaires expansionnistes dans le contexte d'une baisse des revenus pétroliers dans ces pays : Cameroun (les dépenses publiques consacrées au transport et aux infrastructures énergétiques), Guinée équatoriale (augmentation des investissements publics dans les infrastructures) et République du Congo (dépenses consacrées aux traitements dans le secteur public).

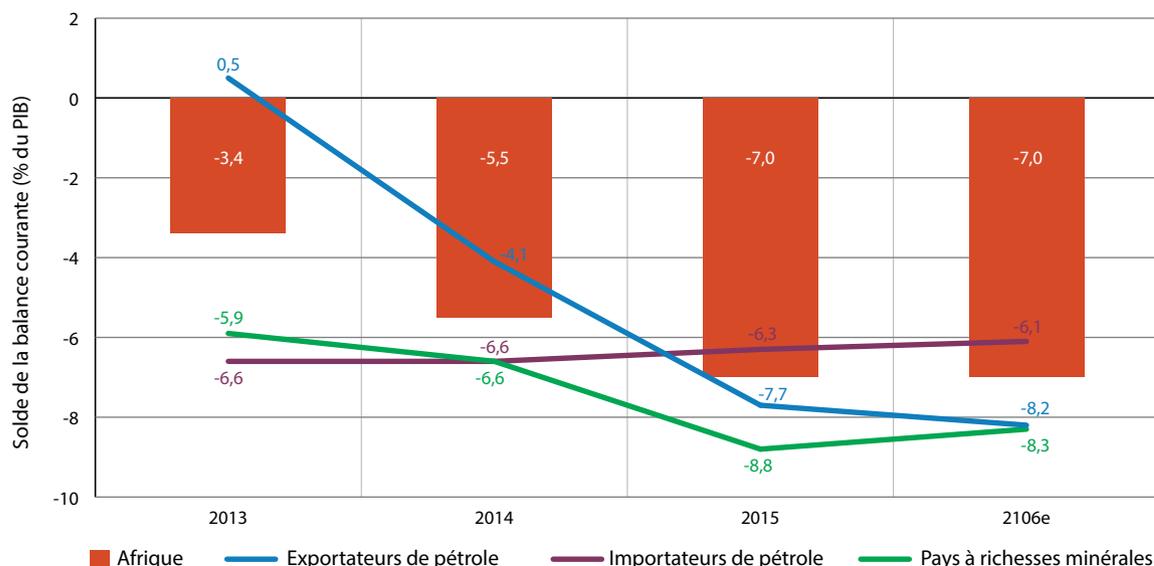
Le déficit budgétaire en Afrique de l'Est est passé de 4 % du PIB à 4,6 % en 2016 en raison de politiques budgétaires expansionnistes, surtout en Éthiopie (investissements dans l'infrastructure), au Kenya (investissements dans une nouvelle voie ferrée, forte augmentation des traitements des fonctionnaires et transferts aux comtés nouvellement créés) ainsi qu'en Ouganda (investissements dans des ouvrages hydroélectriques).

En Afrique de l'Ouest, le déficit budgétaire est passé de 1,8 % à 2,8 % du PIB en 2016, en raison surtout d'une augmentation des dépenses publiques au Nigéria (consacrées surtout à la sécurité), d'une augmentation du salaire minimum et d'une augmentation des dépenses consacrées à la sécurité et à l'équipement en Côte d'Ivoire et, au Ghana, à des dépenses liées aux élections et à une augmentation des dépenses consacrées aux traitements dans le secteur public.

Le déficit budgétaire en Afrique australe est demeuré inchangé, à 4,4 % du PIB. En Afrique du Sud, il a augmenté en raison de la croissance lente des recettes au moment où les dépenses s'alourdissaient, et cette augmentation a été compensée au niveau régional par les diminutions

Figure 2.1

## Déficit des balance courantes de l'Afrique



Note : « e » : estimations.

Source : CEA (2017a).

des déficits budgétaires du Mozambique (qui a appliqué des réductions de dépenses d'équipement), en Namibie et en Zambie (avec une meilleure collecte de l'impôt et une remise à plus tard de la réalisation de grands ouvrages d'équipement).

La figure 2.1 montre les tendances récentes des déficits des balances courantes en Afrique, par groupe de pays. La diminution des cours des produits de base a réduit les recettes d'exportation des pays africains, ce qui s'est traduit par un alourdissement du déficit des balances courantes.

Les monnaies africaines ont continué à se déprécier en 2016. L'Angola, l'Éthiopie et le Nigéria ont dévalué leur monnaie. Le franc CFA devrait se déprécier progressivement. L'Égypte a mis sa monnaie en fluctuation libre en 2016, année où le rand sud-africain avait beaucoup fluctué. Au Ghana, le cedi est resté stable en 2016 après de fortes fluctuations ces dernières années, mais on s'attend à une dépréciation progressive de cette monnaie.

Un ralentissement plus prononcé que prévu en Chine pourrait poser des problèmes pour les pays africains, de même que les tensions géopolitiques, les politiques de la nouvelle administration aux États-Unis et l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, en particulier parce que l'Union européenne est le principal partenaire commercial de l'Afrique. (On

trouvera au chapitre 9 un complément d'information sur ces questions et sur leurs conséquences pour la ZLEC.)

## Intégration globale

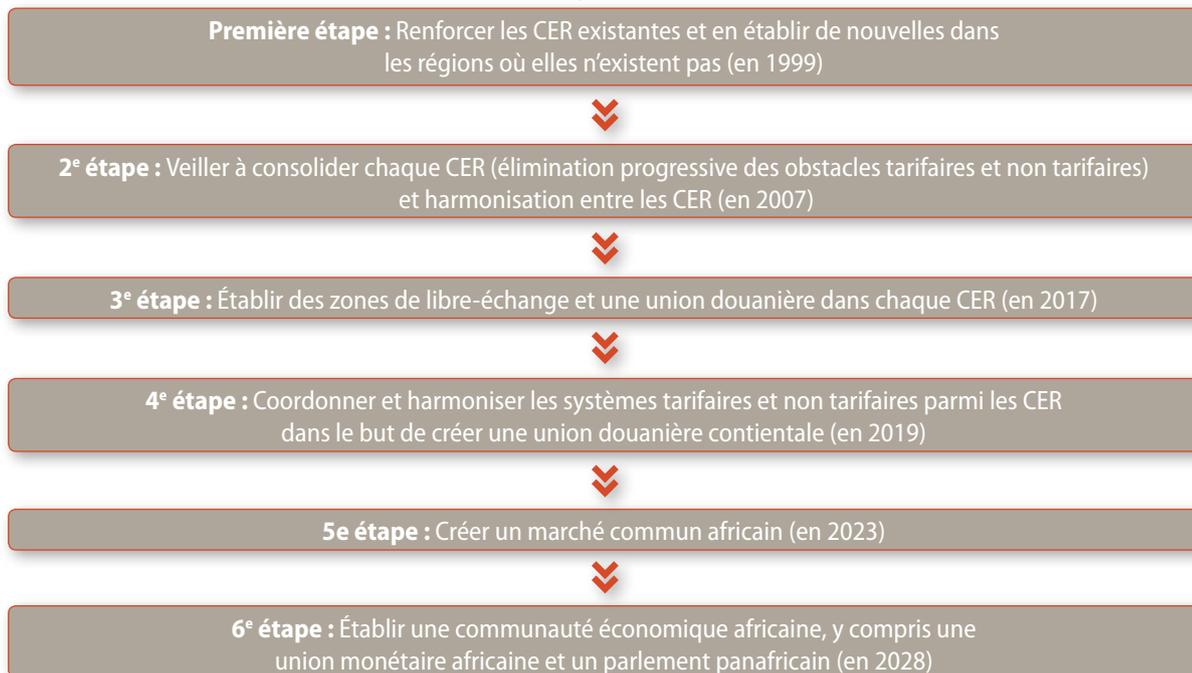
Alors que l'Afrique a lancé plusieurs initiatives qui témoignent de sa volonté d'intégration continentale, le cadre qui fournit à la fois la légitimité et l'inspiration de cette entreprise est le Traité établissant la Communauté économique africaine (Traité d'Abuja) entré en vigueur en 1994. Dans les paragraphes qui suivent, on examine les progrès enregistrés dans la réalisation des engagements pris dans ce traité. La figure 2.2 montre les diverses étapes de l'intégration auxquelles les pays africains se sont engagés dans le cadre du Traité.

Selon la Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2016) :

La première étape est désormais achevée, et huit communautés économiques régionales ont formellement été reconnues par l'Union africaine. Ce sont l'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC),

Figure 2.2.

### Feuille de route vers une communauté économique africaine



Source : CEA (2016).

Tableau 2.1

### État de l'intégration économique régionale, par CER

CER	Zone de libre-échange	Union douanière	Marché unique	Pays ayant appliqué le protocole sur la liberté de circulation	Union économique et monétaire
CAE	✓	✓	✓	3 pays sur 5	✗
COMESA	✓	✗	✗	Seul le Burundi a ratifié le protocole ; le Rwanda serait sur le point de le faire	✗
CEDEAO	✓	✓	✗	Les 15 pays	✗
SADC	✓	✗	✗	7 pays sur 15	✗
CEEAC	✓	✗	✗	4 pays sur 11	✓ <sup>2</sup>
CEN-SAD	✗	✗	✗	Situation mal précisée	✗
IGAD	✗	✗	✗	Pas de protocole	✗
UMA	✗	✗	✗	3 pays sur 5	✗

Source : CEA (2016).

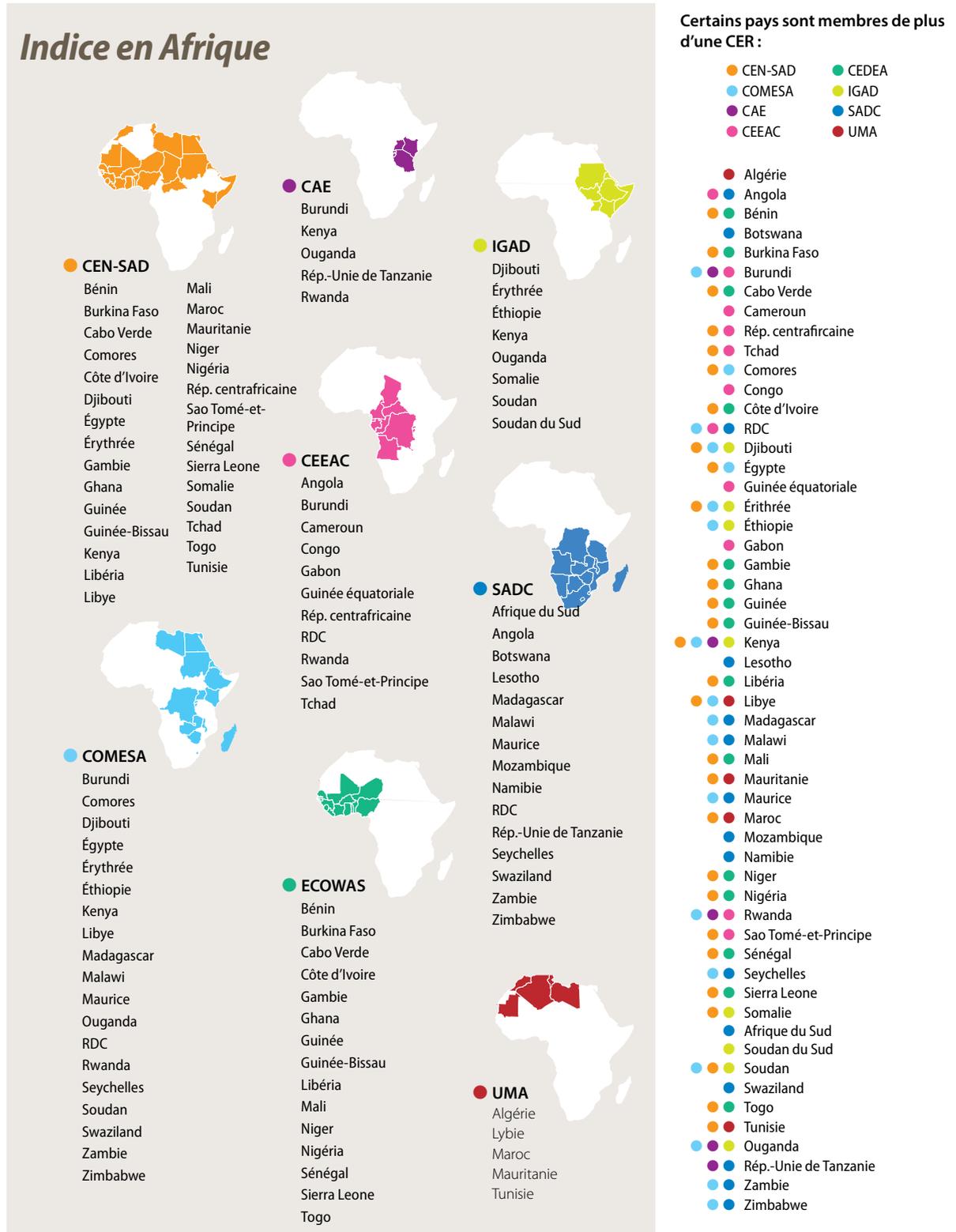
le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD). La deuxième étape n'a pas encore été atteinte car les progrès obtenus par les communautés économiques régionales (CER) et par leurs États membres ont été inégaux. La troisième phase est en cours dans plusieurs des CER, mais pas toutes. Trois seulement des huit CER reconnues ont créé à la fois une zone de libre-échange et une union douanière (CEDEAO, CAE et COMESA), bien qu'à des degrés variables de mise en œuvre.

Alors que la ZLEC ne figure pas expressément dans la feuille de route de l'Union africaine, conformément à la succession des étapes de l'intégration économique régionale, c'est une première étape vers la création d'une Union douanière continentale.

Le tableau 2.1 résume l'état de l'intégration économique régionale dans chacune des huit CER reconnues par l'Union africaine (figure 2.3). Les CER avancent en effet à des vitesses différentes au regard de différents éléments du Traité d'Abuja. La CAE est celle qui a fait le plus de progrès dans l'ensemble.

Figure 2.3

Carte de l'Afrique et composition des CER



Source: [http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/arii-report2016\\_en\\_web.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/arii-report2016_en_web.pdf).

L'extrait suivant du document CEA (2016) montre comment la ZLEC s'inscrit dans la réalisation progressive de la Communauté économique africaine :

La ZLEC couvre le commerce des marchandises, les services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle et la politique de la concurrence. Ce champ assez large va au-delà de ce qui constituerait une zone de libre-échange habituelle, qui nécessite uniquement l'élimination des droits de douane et des quotas sur le commerce des marchandises. C'est pourquoi, comme d'autres blocs commerciaux, il est difficile de placer avec précision la ZLEC dans l'une des cinq étapes de l'intégration économique régionale. Le large champ couvert par la ZLEC devrait faciliter le processus ultérieur d'intégration économique régionale en Afrique.

L'harmonisation des normes et des règles relatives aux services a lieu ordinairement lors de la création d'un marché unique. Mais il est important que le commerce des services fasse l'objet de négociations parallèles à celles relatives aux marchandises étant donné que les services entrent dans la production des marchandises échangées et que le secteur contribue de façon appréciable à la production de la plupart des pays africains. L'accord relatif à la ZLEC devra donc inclure des chapitres portant sur le commerce des services, sur la base d'une libéralisation progressive et de la consolidation et de la poursuite des réalisations des CER.

Certaines règles communes relatives aux investissements, requis par un marché unique, sont ordinairement traitées dans le chapitre sur la liberté de mouvement des capitaux, tandis qu'une union économique contiendra habituellement une politique d'investissement bien développée. Les questions relatives aux investissements sont rarement traitées dans les zones de libre-échange. L'accord de la ZLEC, cependant, devrait inclure des chapitres sur les investissements, suffisamment ambitieux pour couvrir à la fois les biens et les services. La définition de règles communes pour les États parties dans l'introduction de

moyens d'incitation aiderait à encourager l'investissement dans les pays africains de façon à accélérer le développement et aiderait aussi à éviter une surenchère ruineuse. Un système de règlement des différends à l'échelle du continent pour les litiges relatifs aux investissements entre les États parties serait également essentiel.

La politique des droits de propriété intellectuelle et de la concurrence n'est nécessaire que dans l'union économique, qui est la cinquième et dernière phase de l'intégration économique régionale. Comme rares sont les pays africains qui se sont dotés des capacités institutionnelles et des spécialistes nécessaires pour utiliser les instruments des mesures commerciales correctives telles que les mesures antidumping, les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires, le champ d'application de la ZLEC couvre aussi ces questions. La politique de la concurrence est un instrument particulièrement important pour réprimer les pratiques commerciales inéquitables et aussi pour apporter des informations précises aux chefs d'entreprise. L'inclusion d'un mécanisme de régulation de la concurrence et de règlement des différends dès leur apparition aidera aussi à améliorer la confiance dans la ZLEC.

L'accord créant la ZLEC devrait également inclure un appendice sur la liberté de circulation des personnes physiques s'occupant des services et des investissements, domaine de coopération qui habituellement n'est pas couvert dans l'accord créant un marché unique. Cela est nécessaire pour concrétiser les possibilités offertes par la libéralisation des échanges des marchandises, des services et des investissements.

Enfin, le projet d'accord sur la ZLEC progresse parallèlement à l'application du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (plan BIAT) adopté par les chefs d'État de l'Union africaine en janvier 2012. Cette initiative va sensiblement au-delà des exigences d'une zone de libre-échange habituelle et vise à desserrer les contraintes

et résoudre les problèmes du commerce intra-africain, qui sont examinés dans les différents groupes thématiques : politique commerciale, facilitation des échanges, capacités productives, infrastructure liée au commerce, financement du commerce, information commerciale et intégration des marchés des facteurs de production. L'application effective de l'initiative BIAT sera d'importance décisive pour réduire au minimum les difficultés et porter au maximum les gains de la libéralisation des droits de douane et faire ainsi en sorte que toutes les entreprises africaines et tous les pays africains puissent bien profiter de la ZLEC.

En avril 2016, la Banque africaine de développement (BAD), la Commission de l'Union africaine (CUA) et la CEA ont lancé l'indice de l'intégration régionale en Afrique. Cet indice suit les progrès accomplis par les pays africains au regard de leurs engagements mutuels

en matière d'intégration régionale dans le cadre de leur communauté économique régionale. L'indice mesure l'intégration de chaque pays en fonction de cinq dimensions, assorties au total de 16 indicateurs. Les tableaux suivants décrivent, pour chacune des huit CER reconnues par l'Union africaine, l'intégration de leurs membres dans l'ensemble de la CER, sur la base du score global obtenu et de chacune de ses dimensions.

Des données récentes, dont ne disposent pas encore la BAD, la CUA et la CEA (2016), ont permis d'établir, à la BAD, l'Indice de développement des infrastructures en Afrique (publié en 2016). Ces données font apparaître des scores moyens pour la période 2011-2013 (et non pour la période 2010-2012). La préparation de la deuxième édition de l'Indice est en cours. Il inclura une sixième dimension portant sur l'intégration sociale et sur l'égalité des sexes ; il mesurera l'intégration à l'intérieur de chaque CER et comparera le degré d'intégration de tous les pays africains dans le reste du continent.

Tableau 2.2

### Intégration parmi les membres du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe – classement par pays

COMESA						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
Zambie	1	1	8	3	4	12
Ouganda	2	5	15	2	2	6
Kenya	3	4	13	6	4	10
Égypte	4	2	7	1	18	11
Seychelles	5	17	2	10	1	1
Maurice	6	11	14	12	3	4
Madagascar	7	12	4	4	10	8
Zimbabwe	8	7	10	15	6	9
Rwanda	9	9	16	9	8	5
RDC	10	3	9	14	14	13
Swaziland	11	15	1	7	7	19
Comores	12	14	6	17	10	2
Burundi	13	13	12	8	13	14
Malawi	14	10	11	11	9	17
Libye	15	6	3	19	19	7
Djibouti	16	19	17	5	12	3
Soudan	17	8	5	18	17	16
Érythrée	18	16	19	13	15	15
Ethiopie	19	18	18	16	16	18

Tableau 2.3

### Intégration parmi les membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe – Classement par pays

SADC						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macro-économique
Afrique du Sud	1	1	4	2	6	1
Namibie	2	3	1	12	6	2
Botswana	3	4	2	14	8	3
Swaziland	4	5	5	5	1	8
Zambie	5	2	8	3	3	11
Zimbabwe	6	15	7	1	5	5
Seychelles	7	14	6	9	1	4
Mozambique	8	7	11	4	11	9
Lesotho	9	6	3	15	8	7
Maurice	10	8	14	11	4	6
Rép.-Unie de Tanzanie	11	13	15	6	12	13
Madagascar	12	9	13	8	13	10
Malawi	13	10	12	13	8	15
RDC	14	11	9	7	14	12
Angola	15	12	10	10	15	14

Tableau 2.4

## Intégration parmi les membres de la Communauté d'Afrique de l'Est – Classement par pays

EAC						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
Rwanda	1	4	1	4	1	1
Kenya	2	1	3	3	1	2
Ouganda	3	2	5	1	3	3
Burundi	4	5	2	5	3	4
Rép.-Unie de Tanzanie	5	3	4	2	5	5

Tableau 2.5

## Intégration parmi les membres de la Communauté des États sahélo-sahariens – Classement par pays

CEN-SAD						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
Côte d'Ivoire	1	1	12	14	1	8
Bénin	2	14	16	4	7	9
Togo	3	15	4	9	6	7
Sénégal	4	4	15	10	11	3
Niger	5	10	13	15	2	1
Mali	6	6	17	18	2	6
Burkina Faso	7	11	8	20	5	2
Tunisie	8	3	18	7	15	15
Ghana	9	12	3	8	13	20
Maroc	10	17	1	3	18	11
Gambie	11	19	6	5	7	16
Guinée-Bissau	12	26	9	25	9	5
Nigéria	13	8	11	22	10	23
Égypte	14	2	14	6	29	22
Kenya	15	21	19	1	17	21
République centrafricaine	16	20	27		22	10
Djibouti	17	22	23	2	21	14
Guinée	18	18	7	19	2	27
Libye	19	13	2	21	27	18
Mauritanie	20	16	21	23	16	17
Tchad	21	24	29	17	19	4
Libéria	22	28	20	11	13	19
Comores	23	9	28		23	13
Sierra Leone	24	23	24	13	12	26
Cabo Verde	25	27	5		28	12
Érythrée	26	7	26	16	26	25
Soudan	27	5	10	24	25	28
Sao Tomé-et-Principe	28	29	25	12	24	24
Somalie		25	22	26	20	

Tableau 2.6

### Intégration parmi les membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest – Classement par pays

CEDEAO						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
Côte d'Ivoire	1	2	12	7	1	7
Togo	2	7	3	2	1	6
Sénégal	3	3	13	4	1	3
Niger	4	8	8	9	1	1
Ghana	5	4	2	3	1	12
Burkina Faso	6	9	6	14	1	2
Bénin	7	11	14	8	1	8
Mali	8	6	15	12	1	5
Nigéria	9	1	7	10	1	13
Guinée-Bissau	10	10	9	15	1	4
Gambie	11	14	4	1	1	10
Cabo Verde	12	12	1	13	1	9
Sierra Leone	13	5	11	6	1	14
Libéria	14	15	10	5	1	11
Guinée	15	13	5	11	1	15

Tableau 2.7

### Intégration parmi les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale – Classement par pays

CEEAC						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
Cameroun	1	1	4	3	4	3
Gabon	2	3	3	4	7	1
Congo	3	8	2	5	3	5
République centrafricaine	4	6	5	9	2	4
Tchad	5	4	11	6	4	2
Rwanda	6	5	8	2	6	7
Guinée équatoriale	7	7	7	10	7	6
Angola	8	2	1	11	11	11
Burundi	9	10	10	1	9	9
Sao Tomé-et-Principe	10	11	9	7	1	10
RDC	11	9	6	8	9	8

Tableau 2.8

**Intégration parmi les membres de l'Union du Maghreb arabe – Classement par pays**

AMU						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macro-économique
Maroc	1	2	2	2	4	1
Tunisie	2	1	5	1	3	2
Algérie	3	4	4	4	1	3
Libye	4	3	1	3	5	5
Mauritanie	5	5	3	5	2	4

Tableau 2.9

**Intégration parmi les membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement – Classement par pays**

IGAD						
Pays	Classement général	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
Kenya	1	2	2	1	2	2
Uganda	2	1	8	2	1	3
Djibouti	3	5	1	3	5	1
Ethiopia	4	6	5	4	4	5
Eritrea	5	4	7	5	3	4
Sudan	6	3	6	6	8	7
South Sudan			3		7	6
Somalia		7	4	7	5	

## Autres domaines de coopération régionale : les mines, la santé publique, la paix et la sécurité

### Industrie minière

Adoptée en 2009 par les chefs d'État africains, la Vision africaine des mines est une feuille de route pour la diversification des économies africaines, leur inclusion et leur intégration autour d'une utilisation responsable des ressources naturelles. Les sept piliers exposent les changements institutionnels et fondamentaux nécessaires pour réaliser une industrialisation à partir du secteur minier et créer des emplois, ce qui devrait réduire, pour le continent africain, l'acuité des cycles conjoncturels alternant surchauffe et dépression des cours des produits de base. En fait, les rentes minières élevées qui se sont accumulées durant les années 2000 ont fait place à une chute brutale des cours et donc des rendements, et cela montre assez qu'il est impératif de développer des activités de création de valeur ajoutée le long des chaînes de valeur régionales du secteur minier. Il faut donc un arrangement institutionnel centré sur une transformation s'appuyant sur ce secteur.

Le Centre africain de développement minier (CADM) – centre d'excellence de la CUA et de la CEA – a été créé en 2013 pour guider l'application de la Vision africaine des mines. Sa mission est d'aider les États membres africains à appliquer et rationaliser les visions nationales des mines.

Pour réaliser les ambitieux objectifs de la Vision africaine des mines, il faudra renforcer l'intégration régionale en Afrique. Les chaînes de valeur régionales, dans le secteur minier, sont indispensables aussi bien en amont qu'en aval, aux niveaux sous-régional et régional. Les recherches faites par le CADM repèrent les possibilités de création de chaînes de valeur régionales minières en Afrique australe, où les industries minières bien établies, les nouveaux venus dans ce secteur et les pays dotés de vigoureux secteurs de l'agriculture, du transport et d'autres industries ont tous un rôle à jouer dans une conception régionale de l'industrialisation minière.

La demande nationale de contributions du secteur minier et la masse critique de producteurs de ces contributions risquent d'être trop faibles pour atteindre un seuil d'efficacité et réaliser des économies d'échelle ; de ce fait, les marchés régionaux peuvent mettre

en commun leur production et la demande pour atteindre le seuil d'efficacité voulu. Les chaînes de valeur régionales minières tirent parti des avantages comparatifs dans la répartition des qualifications, des dotations de ressources minérales, de la connectivité et des liens interindustriels existants, qui s'étendent sur les sous-régions.

Le CADM fait aussi des recherches sur les marchés potentiels pour une mise en commun des fournitures minières et des produits nécessaires aux activités minières dans la CEDEAO. Le développement des infrastructures régionales – en particulier pour l'exploitation des ressources énergétiques transfrontières et des couloirs de transport – est d'importance cruciale pour ces chaînes de valeur régionales, car les activités qui sont au centre de l'activité minière et manufacturière sont gourmandes en énergie et risquent de mettre à mal les réseaux nationaux d'approvisionnement énergétique déjà surchargés. La coopération régionale peut également aider à mieux répartir les compétences et valoriser les pratiques optimales dans les secteurs miniers.

Un autre aspect de l'intégration est essentiel : la formation de liens impliquant une démarche régionale dans la lutte contre les flux financiers illicites dans le secteur minier. Chaque année, ce sont plus de 50 milliards de dollars qui sortent d'Afrique<sup>3</sup>, pour moitié entraînés par les industries extractives. Plusieurs facteurs contribuent à ces sorties de capitaux, notamment le problème du manque de transparence et de l'insuffisance des capacités des administrations fiscales. Cependant, les caractéristiques des régimes fiscaux miniers et l'insuffisante harmonisation de ces régimes entre les pays jouent aussi un rôle pernicieux. Par exemple, beaucoup de pays africains continuent à avoir une conception contractuelle de la fiscalité minière, de sorte que les règles fiscales peuvent varier d'un contrat à l'autre<sup>4</sup>. Il serait bien préférable d'appliquer avec constance des systèmes d'octroi de licences dans lesquels des règles méthodiques de perception des redevances seraient appliquées.

Les régimes fiscaux des différents pays sont dépourvus de cohérence, et cela permet à des acteurs extérieurs et à des sociétés multinationales d'exploiter ces disparités. Cette situation déclenche une surenchère onéreuse dans la rédaction des contrats et accords assortis de rémunérations excessives. L'harmonisation fiscale, en

particulier par la rationalisation des mesures fiscales, permettrait aux pays de coordonner leur fiscalité tout en ménageant la possibilité d'adaptation spécifique des régimes fiscaux nationaux qui risqueraient d'être gommés par un système trop uniforme.

Au niveau régional, il y a un consensus sur la nécessité de mettre en place un cadre africain de lutte contre les flux financiers illicites dans le secteur minier par une coopération et une harmonisation plus grandes des régimes fiscaux; les directives mondiales à elles seules risquent de ne pas suffire pour résoudre les problèmes très particuliers qui se posent dans la chaîne de valeur minière en Afrique tels que la falsification des prix de transfert et le fait que la fragmentation régionale permet à une telle situation de se perpétuer. Des programmes bien coordonnés de formation et de création de capacités sont actuellement appliqués pour s'assurer que les autorités des divers pays ont bien la même conception des moyens de lutter contre ces flux illicites.

Un cadre minier complet a récemment été établi au niveau sous-régional pour promouvoir et harmoniser les politiques de transformation économique basée sur le secteur minier. Par exemple, la CEDEAO a adopté une directive portant des principes et politiques harmonisés pour le secteur minier, qui comporterait la création d'un code minier commun aux pays de l'Afrique de l'Ouest ; cette organisation est favorable à des activités de création de valeur ajoutée par des liaisons interindustrielles et l'enrichissement des minerais, et à des mesures de protection de l'environnement, de meilleure gouvernance et de respect des droits de l'homme<sup>5</sup>.

L'adoption d'une démarche régionale pour poursuivre la Vision africaine des mines – en particulier sur les politiques de transformation économique basées sur le secteur minier – aidera les pays africains à surmonter les limites et les contraintes de la confection unilatérale d'une politique économique, des négociations unilatérales des contrats, d'un développement des infrastructures et d'autres mesures qui, isolément et en l'absence de coopération, sont pesantes. Les producteurs miniers se font concurrence dans une surenchère, au lieu de mettre en commun l'exploitation des marchés pour une création de valeur ajoutée et l'obtention d'une meilleure position dans les négociations sur les contrats.

La mise en œuvre demeure la partie la plus difficile de la politique et de la gouvernance minières ; des politiques bien conçues existent ou sont en cours d'élaboration, mais elles sont encore peu appliquées, en particulier pour les politiques régionales et transfrontières. Afin d'y remédier, le CADM aide les États membres à rédiger une version nationale, pratique, de la Vision africaine des mines, et cela montre de plus en plus l'importance des chaînes de valeur régionales, de l'harmonisation et d'autres démarches à vocation régionale. Le CADM commence aussi à accepter l'idée que les visions régionales des mines puissent ouvrir de nouvelles possibilités de liaisons interindustrielles entre le secteur minier et le reste de l'économie, et de nouvelles possibilités économiques en général.

En outre, la mise au point du Cadre de gouvernance du secteur minier africain, le Manuel de la vision nationale des mines, la formation et d'autres mesures de politique et de législation offrent des moyens de résoudre un ensemble de questions de développement qui se posent dans le secteur minier africain et de faire en sorte que ce secteur n'exacerbe pas encore les déséquilibres et les inégalités. S'agissant de l'avenir, il faudra examiner les besoins des travailleurs du secteur minier informel (souvent considéré comme illégal ; voir la section relative au commerce informel) et les effets ventilés par sexe de la politique minière.

## Santé publique

Après l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015, les pays africains ont commencé à coopérer à la prévention et à la gestion des crises de santé publique. Le Centre africain pour le contrôle et la prévention des maladies a lancé un plan quinquennal en mars 2017. Ce plan et la feuille de route qui l'accompagne fixent les priorités pour la prévention, la lutte contre les maladies et l'intervention en cas de menace pesant sur la santé publique et en cas d'urgence survenant dans le continent (Union africaine, 2017a ; Union africaine, 2017b).

## Paix et sécurité

Dans ce domaine, les pays africains coopèrent activement :

- Les États membres de la CEDEAO ont réussi à persuader le président sortant de la Gambie de quitter ses fonctions après avoir perdu les élections, mais il s'est refusé à le faire. Par la suite, les forces

militaires régionales ont apporté leur soutien au nouveau président en sécurisant son entrée dans le pays et en lui offrant leur protection durant les premiers mois de ses fonctions en 2017.

- Les pays africains comptent 38 071 personnes dans les neuf opérations de maintien de la paix des Nations Unies en Afrique (dont une, la MINUAD, est une opération hybride menée avec l'Union africaine) (calculs de la CEA reposant sur : Nations Unies, 2017a, 2017b). Cet effectif est moins nombreux qu'en juin 2016 (d'après les données figurant dans la dernière édition d'ARIA), bien que le nombre des missions de maintien de la paix n'ait pas diminué.
- L'Union africaine a sa propre mission militaire en Somalie, où elle est chargée de détruire les bastions d'Al-Chabaab dans le centre de la Somalie et de couper les routes d'approvisionnement. Dans le cadre de ces opérations, la mission a libéré la ville d'Adan Yabal, dans la région de Chabelle Dhexe et la ville de Galcad dans la région de Galguduud (CEA, 2017f).
- Une opération multinationale contre Boko Haram se poursuit en Afrique de l'Ouest (CEA, 2017e).
- Les femmes ont joué un rôle important dans la consolidation de la paix en Afrique, notamment durant les négociations de paix au Burundi, en République démocratique du Congo, dans le cadre du Réseau des femmes pour la paix de l'Union du fleuve Mano, ainsi qu'en Somalie.

## Intégration financière

Le tableau 2.10 indique les investissements directs intra-africains. Un chiffre négatif indique que le pays a réduit la valeur de son investissement direct total, soit parce que les investissements ont baissé de valeur, soit parce que les investisseurs de ce pays ont retiré leur investissement. Le volume des investissements à Maurice, malgré la relative petitesse de l'économie de ce pays, donne à penser que beaucoup d'investissements étrangers se dirigeant vers l'Afrique passent par ce pays afin de tirer parti d'une fiscalité favorable et de son statut de centre financier extraterritorial.

Tableau 2.10

### Investissements directs intra-africains, 2015 (millions de dollars)

Bénin	-5
Botswana	1 386
Burkina Faso	362
Cabo Verde	87
Guinée-Bissau	70
Mali	502
Maurice	21 380
Maroc	222
Mozambique	5 856
Niger	490
Nigéria	5 284
Rwanda	877
Seychelles	367
Afrique du Sud	3 341
Togo	1 251
Ouganda	1 466
Zambie	1 988

Source : Calculs de la CEA, d'après : FMI (2017).

Certains groupements régionaux ont réalisé une intégration partielle de leur système de paiement ; par exemple, la CAE, la SADC (qui s'est dotée d'un système intégré de paiement) et l'Afrique de l'Ouest et centrale (Karingi et Davis, 2017). Le système de paiement et de règlement de la COMESA est animé par neuf des membres de cette organisation (COMESA, 2017). En outre, les États partenaires de la CAE ont récemment décidé de rendre leurs monnaies directement convertibles.

En Afrique du Nord, la CEA travaille avec l'Union du Maghreb arabe pour augmenter le financement des échanges. La CEDEAO s'efforce de faciliter l'avènement d'une monnaie unique et elle a défini six critères de convergence à l'intention des États membres (Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest – AMAO – citée dans CEA, 2017b).

## Libre circulation des personnes et droit d'établissement

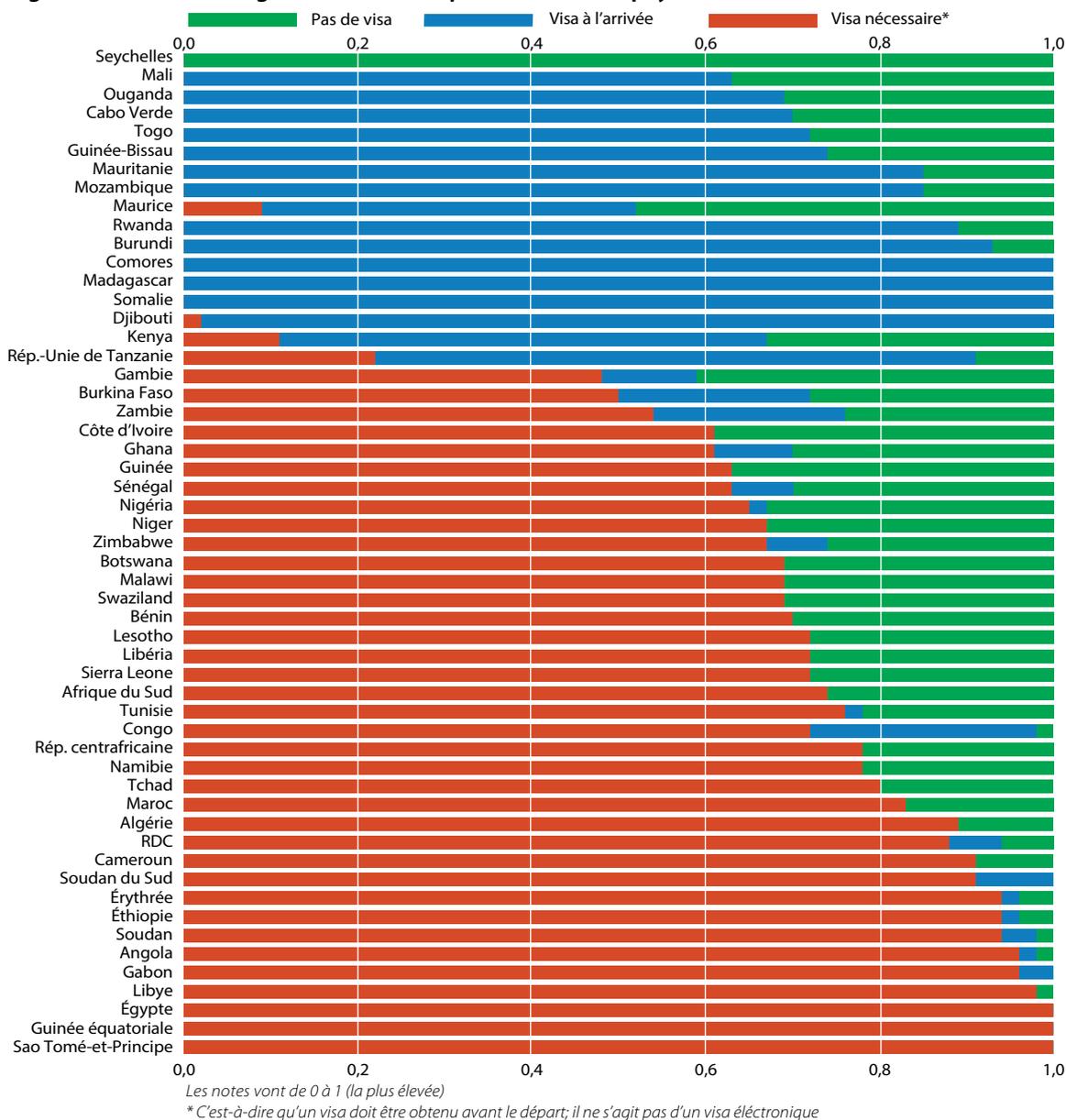
En 2016, la Banque africaine de développement et McKinsey ont diffusé le rapport sur l'ouverture du régime des visas en Afrique. Ce rapport montre que les pays africains ont encore beaucoup à faire pour libéraliser leur régime des visas. La figure 2.4 résume cette ouverture, selon trois dimensions.

Les entités suivantes ont pris des mesures pour faciliter la libre circulation des personnes :

- Le Rwanda a commencé le processus de ratification du Protocole relatif à la libre circulation des personnes du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA).
- Le Bénin, le Ghana, le Nigéria et le Zimbabwe ont pris des mesures pour libéraliser leur régime des visas à l'intention des nationaux des autres pays africains.
- La Namibie et le Rwanda envisagent de supprimer complètement les visas pour tous les Africains (Geingob, cité dans *The Citizen*, 2016 ; *The East African*, 2017).
- La ZLEC devrait comporter un accord sur la libre circulation des opérateurs économiques dans le secteur du commerce et des investissements.
- L'Assemblée de l'Union africaine a demandé qu'on établisse un projet de protocole sur la libre circulation des personnes en Afrique, qu'elle examinerait à sa réunion de janvier 2018.

Figure 2.4

### Degré d'ouverture du régime des visas au profit des autres pays africains



Source : D'après la BAD (2016).

## Intégration des infrastructures

L'infrastructure est l'un des facteurs décisifs du développement durable et inclusif en Afrique. Elle est nécessaire pour faciliter le commerce intra-africain, en particulier le développement des chaînes de valeur régionales. L'amélioration de l'équipement est essentielle pour que les pays africains profitent au mieux de la ZLEC (Conseil économique et social, 2017). Le Programme de développement des infrastructures en Afrique de l'Union africaine envisage un vaste effort qui consiste en 51 grands ouvrages, dont 16 prioritaires<sup>6</sup>, pour améliorer l'équipement de l'Afrique.

Si l'on considère que l'intégration d'une région varie avec la facilité avec laquelle les personnes, les marchandises, les services et les capitaux peuvent circuler entre ses membres, il est manifeste qu'une infrastructure de qualité est la condition de l'intégration régionale. Une infrastructure de transport transfrontalier fiable réduit le temps nécessaire et le coût du transport des marchandises par-delà les frontières. Un bon système de communication facilite les communications dans une région, dans l'ensemble du continent et au-delà. Une infrastructure énergétique bien gérée est indispensable pour assurer le fonctionnement des équipements de transport et de communication.

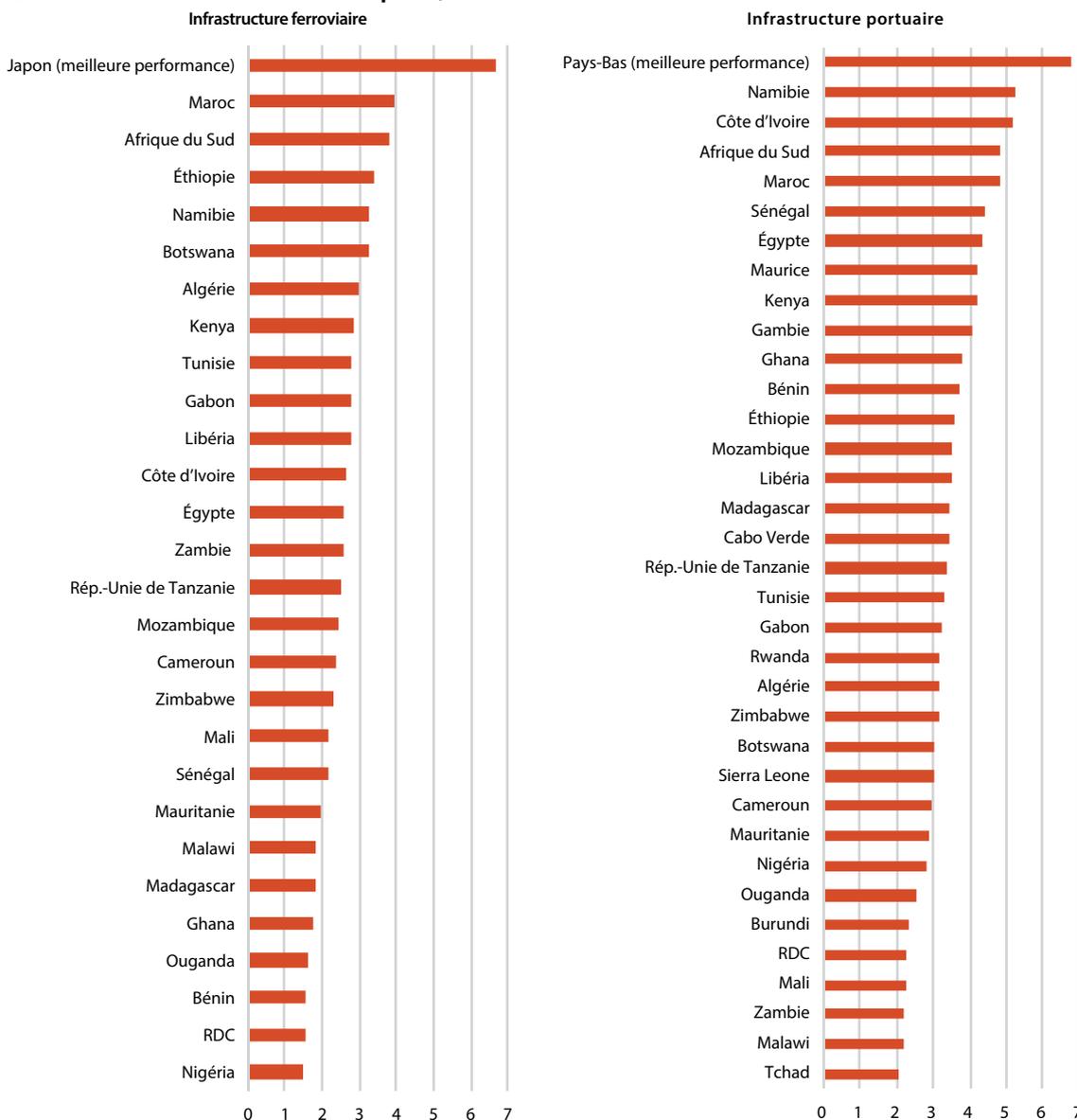
L'infrastructure transfrontière n'est pas le seul facteur qui facilite l'intégration régionale ; des réseaux d'équipements internes permettent aux entreprises et aux particuliers de pénétrer plus facilement sur le territoire d'autres pays de la région. Ainsi, la qualité de l'infrastructure d'un pays (liaisons internationales et réseaux internes) est la condition d'une meilleure intégration régionale.

La figure 2.5 et la figure 2.6 montrent la performance des pays africains s'agissant des indicateurs de qualité des infrastructures établis pour la confection de l'Indice

mondial de la compétitivité du Forum économique mondial. Ces indicateurs révèlent que les pays africains ont encore beaucoup à faire pour parvenir à la « frontière mondiale », même si certains pays semblent assez bien placés à cet égard (Forum économique mondial, 2016).

La plupart des pays africains améliorent leur infrastructure.<sup>7</sup> Les sections qui suivent donnent des informations détaillées sur les réalisations obtenues depuis la dernière édition d'ARIA. La Banque mondiale (2017c) a dressé une liste plus complète de projets comportant une participation du secteur privé à la

**Figure 2.5**  
**Qualité des chemins de fer et des ports, 2016**

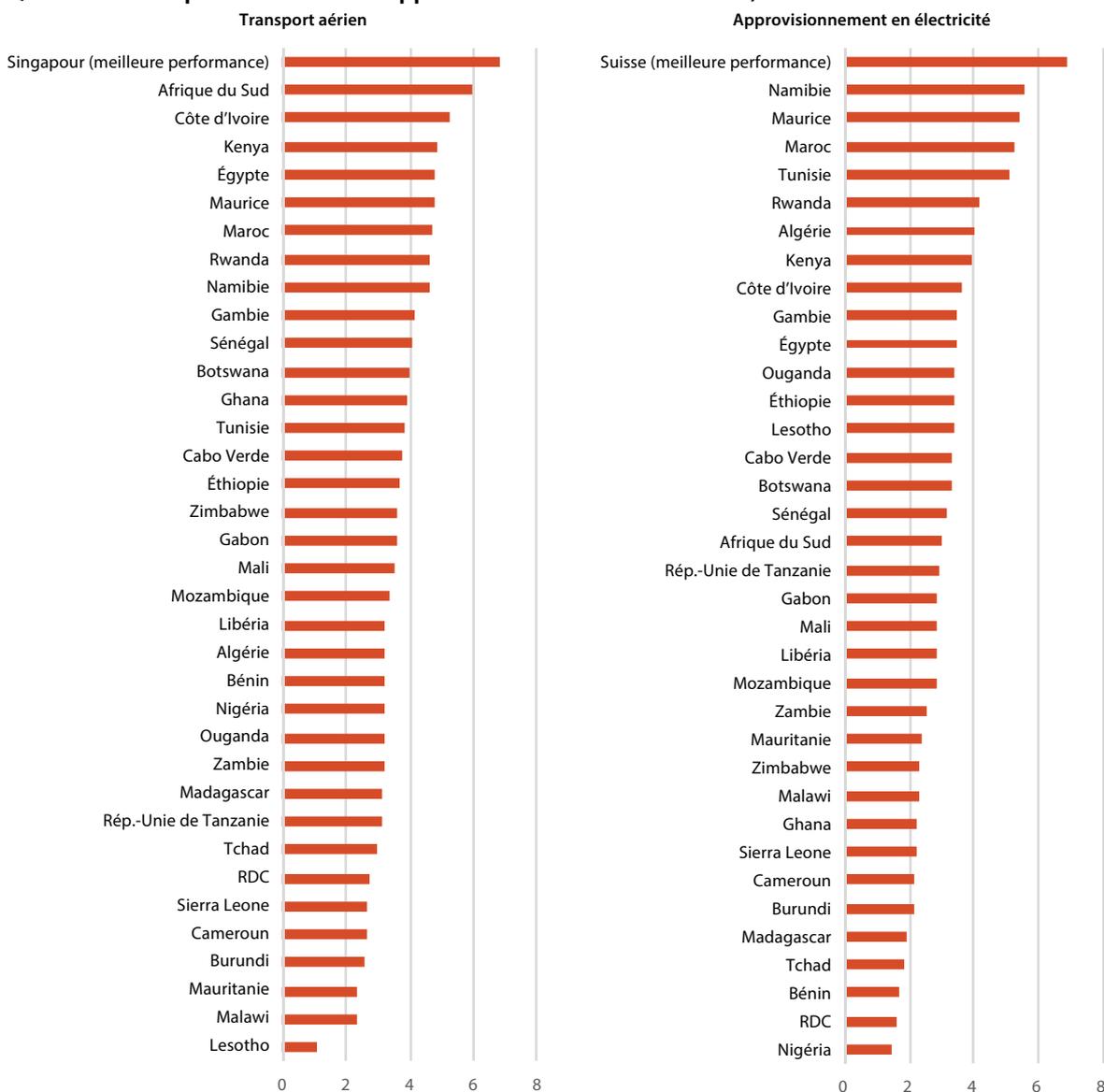


Note : Les données ne sont disponibles que pour certains pays africains ; le pays ayant la meilleure performance est donné à titre d'indication, pour montrer l'éloignement de chaque pays de la « frontière mondiale ». Les classements dans les diverses catégories de qualité des infrastructures reposent sur les enquêtes menées auprès des gens d'affaires.

Source : Forum économique mondial (2016).

Figure 2.6

## Qualité du transport aérien et de l'approvisionnement en électricité, 2016



Source : Forum économique mondial (2016).

création d'infrastructures. (Cet ensemble de données désigne de nombreux ouvrages qui ne figurent pas ici, faute de mise à jour des données relatives à l'état d'avancement durant la période considérée.)

### Énergie

Beaucoup de pays africains continuent à avoir du mal à entretenir leur infrastructure énergétique. Le Ghana, par exemple, a subi des pannes d'électricité dues aux délestages, qui ont ralenti les progrès économiques du pays (CEA, 2017c).

Pourtant, plusieurs pays améliorent leur infrastructure énergétique. Par exemple, l'Angola a levé des fonds pour un investissement dans un ouvrage

hydroélectrique à Lauca, d'une puissance de 2 070 mégawatts (MW), sur un segment du fleuve Kwanza entre les complexes de Cambambe et de Capanda, et dans le barrage hydroélectrique de Caculo Cabaça. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), par son fonds de développement international, a alloué des fonds à des mini-ouvrages reliés aux réseaux au Bénin, au Cabo Verde, au Sénégal et en Sierra Leone ; plus de 4 250 personnes appartenant à 850 ménages profiteront directement de ces ouvrages, sans compter 123 clients commerciaux et petites entreprises, ainsi que 57 bâtiments publics et services publics. Le Bénin a levé des fonds pour une centrale thermique de 120 MW à Maria Gleta. Le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Guinée-Bissau ont levé des fonds pour des ouvrages

d'électrification rurale et la Côte d'Ivoire travaille à remettre en état son réseau de distribution d'électricité. La République démocratique du Congo a mobilisé des fonds pour une installation de distribution d'électricité dans la province de Bandundu et pour un ouvrage de transmission et de distribution dans la province de Kasai (ICA, 2016). Djibouti a augmenté sa production d'électricité de 10,3 % entre 2014 et 2015 (CEA, 2017g).

L'Égypte a mobilisé des capitaux importants pour la construction à Damanhour d'une centrale à cycle combiné gaz-éoliennes de 1 800 MW, qui s'ajoute au projet Cairo West Power de 650 MW. Le premier de ces ouvrages sera construit par la Compagnie égyptienne du gaz naturel et sera relié au réseau national de 500 kV par deux nouvelles lignes de transmission : un segment de 14 km la reliant à la ligne de 500 kilovolt (kV) d'Abu Qir-Kafr El-Zayat, et un segment à double circuit de 60 km et de 500 kV qui reliera Damanhour et la sous-station d'Abo El-Matamir en 500 kV/220 kV. Un projet est également à l'étude pour relier les réseaux électriques égyptien et saoudien, ce qui permettrait l'échange d'électricité entre les deux pays durant les périodes d'exploitation normale, mais aussi durant les périodes de pointe et les situations d'urgence. Le projet vise aussi à réduire les coûts d'exploitation et à mieux stabiliser les deux réseaux (ICA, 2016). Toujours en Égypte, la construction d'un parc éolien à Gabal el Zeit est achevée ; sa puissance est de 200 MW (Banque mondiale, 2017a).

L'Éthiopie a ouvert l'usine hydroélectrique de Gibe III qui, potentiellement, doublera la production d'électricité du pays, pour atteindre une puissance de 15 000 MW au cours des cinq prochaines années (*The Economist*, 2016 ; Meseret, 2016). L'Éthiopie prévoit de porter de 2 200 MW actuellement à 17 436 MW la production d'électricité d'origine hydroélectrique, éolienne et géothermique dans le cadre du plan de développement 2015-2020 (Maasho, 2016). Au Ghana, le gaz naturel du gisement de Sankofa est en cours d'exploitation, ce qui devrait augmenter de 1 000 MW la puissance installée, actuellement de 3 215 MW (ICA, 2016).

Le Kenya a mobilisé des capitaux pour un parc éolien au lac Turkana. La Kenya Tea Development Agency a levé des fonds pour la construction d'ouvrages hydroélectriques pour plusieurs de ses usines de thé et pour électrifier les villages dans le cadre du projet de connectivité du dernier kilomètre (Last Mile

Connectivity). Le Lesotho a mis en marche l'usine hydroélectrique de Metolong qui, selon l'ICA, portera la puissance installée au niveau nécessaire pour répondre à la demande jusqu'en 2025, et électrifiera 75 villages actuellement privés d'électricité tout en améliorant l'adduction d'eau. Le Maroc a mobilisé des capitaux pour la poursuite de l'électrification rurale et pour un investissement important dans le secteur de l'énergie solaire et la remise en état des usines et barrages hydroélectriques et créer près de Tanger un parc éolien de 120 MW. Au Mozambique, le projet de barrage hydroélectrique Moamba-Major est en cours et devrait produire 15 MW d'électricité pour compléter le réseau national d'ici à 2019. La construction de cette retenue devrait nécessiter la restauration des voies ferrées et la construction de routes nouvelles (ICA, 2016).

Le Nigéria a créé en 2015 un marché provisoire de l'électricité et clôturé le dossier financier de l'investissement dans la construction d'une centrale thermique au gaz de 450 MW à Azura (Banque mondiale, 2017a). Le Sénégal a mobilisé des fonds pour la construction d'une centrale à Tobene et pour la rénovation de friches industrielles à Rufisque, dans la centrale thermique à pétrole de 135 MW. L'Afrique du Sud améliore son réseau de production et distribution de l'électricité, notamment par une augmentation de 1,5 GW au moins de la puissance installée, grâce à des ouvrages éoliens et solaires, notamment la centrale photovoltaïque de Linde de 40 MW, une centrale solaire à concentration de 100 MW dans la province Northern Cape, un ouvrage solaire de 100 MW à Karoshek et un parc éolien de 138,9 MW à De Aar. La Tunisie a levé des capitaux pour la construction d'une centrale thermique au gaz de 600 MW à Mornaguia (ICA, 2016 ; Banque mondiale, 2017a). L'Ouganda continue à investir dans l'hydroélectricité, notamment par la construction d'une centrale de 5,5 MW à Paidha, d'un ouvrage hydroélectrique de petite dimension sur la Rwimi de 5,6 MW et la petite retenue de Siti de 5 MW. L'Ouganda a également amorcé la construction d'une centrale solaire de 10 MW à Soroti (CEA, 2017a ; ICA, 2016 ; Banque mondiale, 2017a). Le Zimbabwe rénove sa centrale thermique de Bulawayo et a mobilisé des capitaux pour une usine solaire à Gawanda et pour la centrale thermique à Hwange (ICA, 2016).

En dehors de l'importance du renforcement de l'infrastructure nationale, il faut encourager l'interconnexion des réseaux nationaux. Cette

interconnexion à travers les frontières permet aux pays de profiter du potentiel hydroélectrique important des pays voisins, tout en permettant aussi l'exportation de formes plus coûteuses de production d'électricité pour équilibrer les coûts systémiques (ICA, 2016).

Certains projets d'interconnexion se sont poursuivis pendant la période considérée. Il y a d'abord l'interconnexion du réseau de l'Afrique centrale ; la deuxième interconnexion République démocratique du Congo-Zambie ; l'interconnexion Kenya-Tanzanie ; et, au Burundi et au Rwanda, le projet de centrale hydroélectrique Ruzizi III. Ces deux derniers projets ont levé des fonds supplémentaires en 2015. Le réseau de transmission devrait être fonctionnel en 2019. La Côte d'Ivoire et le Mali prévoient de raccorder leurs réseaux ; de même, l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe ont levé des capitaux pour intégrer leurs réseaux électriques.

Le programme de transmission Côte d'Ivoire-Libéria-Sierra Leone-Guinée (programme OMVG) (projet prioritaire pour le pool hydroélectrique de l'Afrique de l'Ouest), ainsi que d'autres projets en cours, devraient améliorer la connexion des réseaux des pays de l'Afrique de l'Ouest et assurer l'interconnexion Côte d'Ivoire-Bénin-Togo-Nigéria, le réseau central de transmission côtier du Système d'interconnexion électrique ouest-africain (WAPP), le réseau de transmission de l'Organisation du bassin du fleuve Sénégal et le programme OMVG mentionné plus haut. Le financement du projet sera assuré par les gouvernements participants et par des donateurs internationaux. Des études de faisabilité ont été menées à bien, une assistance technique ayant été fournie pour des études préparatoires et des études d'impact environnemental et social. Une liaison de 500 kV reliant l'Éthiopie et le Kenya est en cours de réalisation, avec une sous-station d'importance critique qui devrait être ouverte en décembre 2017. Le projet de barrage d'Inga III, qui devrait avoir une puissance finale de 50 GW, est en cours de réalisation (ICA, 2016).

La figure 2.7 montre la répartition des différentes centrales de production d'énergie en Afrique et certains nouveaux projets dont le financement est achevé en 2015.

## Communications

Au niveau national, l'Angola va développer la transmission rapide des données, tant pour les entreprises que pour les particuliers ; les villes angolaises

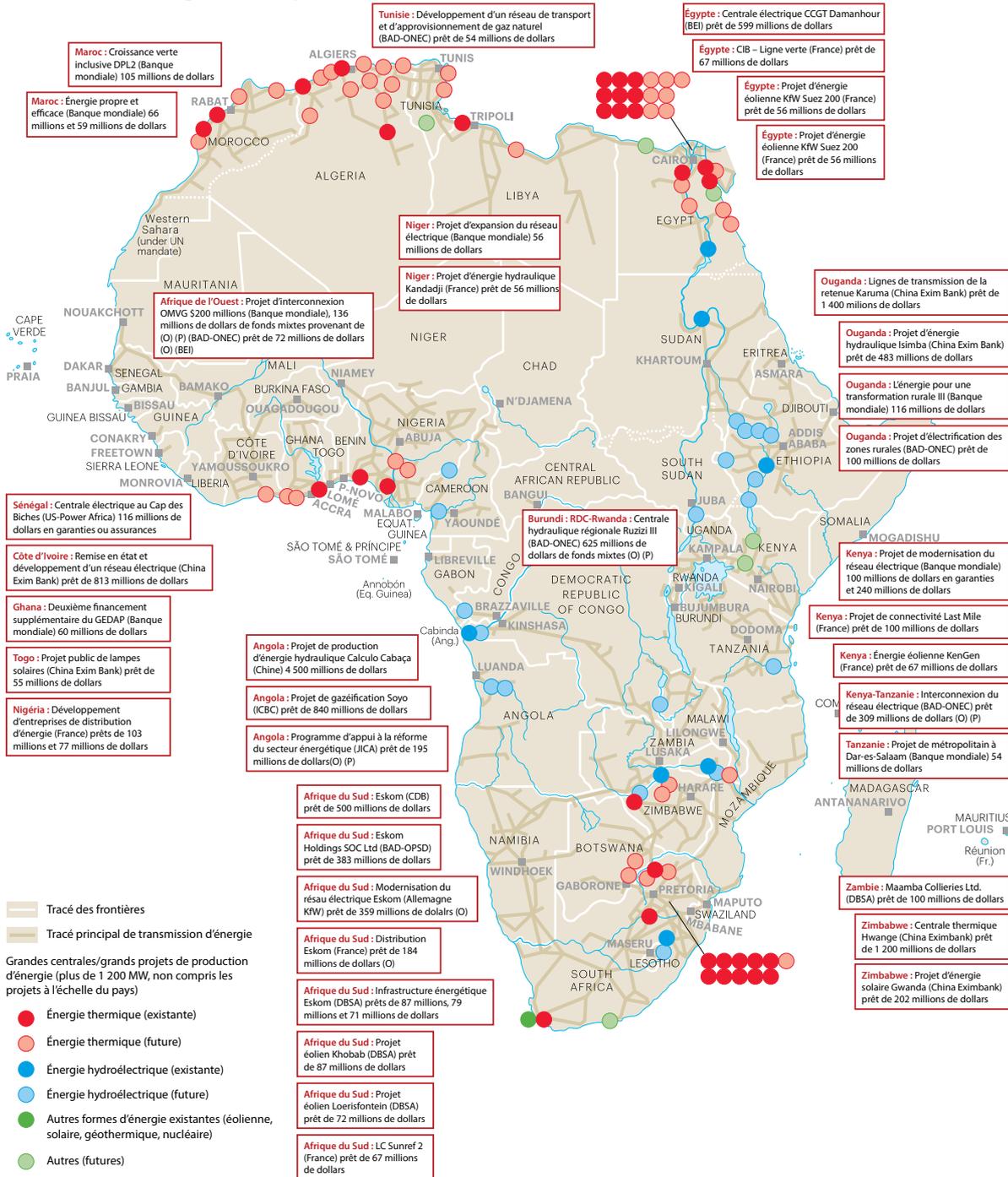
de Lubango, Cabinda, Huambo et Soyo devraient en profiter. Le Bénin va convertir toutes ses stations de télévision de l'analogique au numérique et le pays a levé les capitaux destinés au développement de son réseau à large bande. Le Cameroun a réuni des capitaux pour la deuxième phase du projet de création du réseau national de télécommunications à large bande (dans le pays) et prévoit la mise en place d'une liaison entre Kribi (Cameroun) et Fortaleza (Brésil) au moyen d'un câble sous-marin. Jusqu'à présent, les données, entre l'Afrique et l'Amérique, doivent passer par l'Europe occidentale. Ce projet de câble sous-marin reliera le Brésil, le Cameroun et les pays voisins, et s'ajoutera aux autres câbles sous-marins du Cameroun qui relie l'Afrique du Sud à l'Espagne, à la France, au Portugal et au Royaume-Uni (ICA, 2016).

Le Tchad, la République du Congo, la République démocratique du Congo et la République-Unie de Tanzanie ont amorcé l'amélioration de leur réseau par la construction ou l'amélioration de tours de télécommunications. Le Gouvernement ougandais a signé avec une entreprise égyptienne, en 2015, un contrat de télécommunications qui devrait réduire les coûts et augmenter les investissements dans ce secteur. Au Kenya, on prévoit la mise en place d'une liaison par câble à fibre optique de 1 600 km (s'ajoutant à 500 km à usage militaire) qui complètera le réseau de 4 300 km existant. Le Niger a mobilisé des investissements pour son secteur des télécommunications et la mise en place d'un réseau de fibre optique. Au Nigéria, on construit des tours de télécommunications pour améliorer le champ de diffusion des données, et le secteur des télécommunications dessert 80 millions de personnes qui ont maintenant accès à l'Internet, notamment à large bande, tandis qu'on compte, au Nigéria, 150 millions de téléphones mobiles actifs. Le gouvernement de ce pays prévoit de stimuler le secteur des télécommunications et de contribuer ainsi à l'activité économique par une réforme de la fiscalité et de la réglementation de ce secteur (ICA, 2016).

En Zambie, la construction de tours de télécommunications améliorera l'accès et la fiabilité de la couverture numérique. Le Gouvernement togolais a accordé un contrat prévoyant le raccordement de 500 bâtiments publics au réseau de fibres optiques. Au Zimbabwe, les investisseurs financent la consolidation du marché, l'ouverture de

Figure 2.7.

## Production d'énergie en Afrique, 2015



(Sources : Base de données Cbl de suivi des projets énergétiques; Atlas africain de l'énergie 2016-17)

### Quelques projets :

- A** Engagements pris en 2015  
 Principall(e) pays ou institution parrainant le projet : entre crochets ( )
- (O) APD
- (P) PIDA-PAP

Source: ICA (2016).

nouveaux services et la modernisation du réseau de télécommunications (ICA, 2016).

Au niveau sous-régional, l'infrastructure à large bande est en cours d'amélioration avec l'ouverture du câble sous-marin régional Djibouti-Afrique, qui apportera le haut débit à Djibouti, au Kenya, à la Somalie et à la République-Unie de Tanzanie (Banque mondiale, 2017a). La Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) mettra en œuvre un réseau unifié semblable à celui qui existe en Afrique de l'Est, et cela devrait réduire ou éliminer les frais d'itinérance. Plusieurs États de la CEDEAO sont de même prêts à lancer un réseau unique dans leur région. En outre, le secteur privé et les donateurs internationaux réunissent des fonds pour augmenter les investissements dans les télécommunications sur l'ensemble du continent (ICA, 2016).

## Transports

La figure 2.8 est une carte des réseaux de transport en Afrique.

### *Réseau ferré*

Les pays africains s'emploient à rénover leurs réseaux ferrés, notamment ceux qui ont un intérêt régional. Par exemple, à Addis-Abeba, le métro léger et la nouvelle voie ferrée Djibouti-Éthiopie sont entrés en service, et on prévoit de relier ce réseau au Burundi, à Djibouti, au Kenya, au Rwanda, au Soudan du Sud, au Soudan et à l'Ouganda (Appiah, 2015 ; Morylln-Yron, Scott, Kwok et Darvenzia, 2017). Le Gabon rénove le Transgabonais (Banque mondiale, 2017a). L'Égypte a mobilisé des capitaux pour l'achat de nouveau matériel roulant (ICA, 2016).

Le Kenya prévoit de construire un métro souterrain à Nairobi ; la nouvelle voie ferrée Mombasa-Nairobi sera prolongée jusqu'à Naivasha (Parke, 2016).

Le Mozambique projette d'investir dans la construction de voies ferrées à Nacala, qui verra aussi une nette amélioration de son port et de son aéroport (ICA, 2016). Le Nigéria a achevé la nouvelle voie ferrée entre Abuja et Kaduna ; il a signé un mémorandum d'accord en 2016 avec une entreprise pour la construction d'une voie ferrée côtière de 1 400 km entre Calabar et Lagos, qui s'intégrera au système de transit urbain de l'agglomération de Lagos ; le Nigéria a également commencé la construction de métros légers à Abuja

et à Kano (Barrow, 2016 ; Jacobs, 2017 ; Rogers, 2016 ; *Railways Africa*, 2016 ; Lu et Lau, 2016).

Le Malawi et la Zambie ont lancé un projet de construction de voies ferrées qui relieraient les deux pays avec le réseau ferré existant entre eux et le Mozambique (*Railway Gazette*, cité dans Morylln-Yron *et al.*, 2017). Le Sénégal a levé des capitaux pour la construction d'une voie ferrée entre Dakar et Kidira. L'Afrique du Sud a obtenu un financement pour l'acquisition de nouvelles locomotives pour sa compagnie de transport ferroviaire public et la compagnie de logistique Transnet (ICA, 2016).

La figure 2.9 indique les nouvelles voies ferrées prévues, en construction ou déjà achevées dans certains pays de l'Afrique de l'Est.

### *Transport aérien*

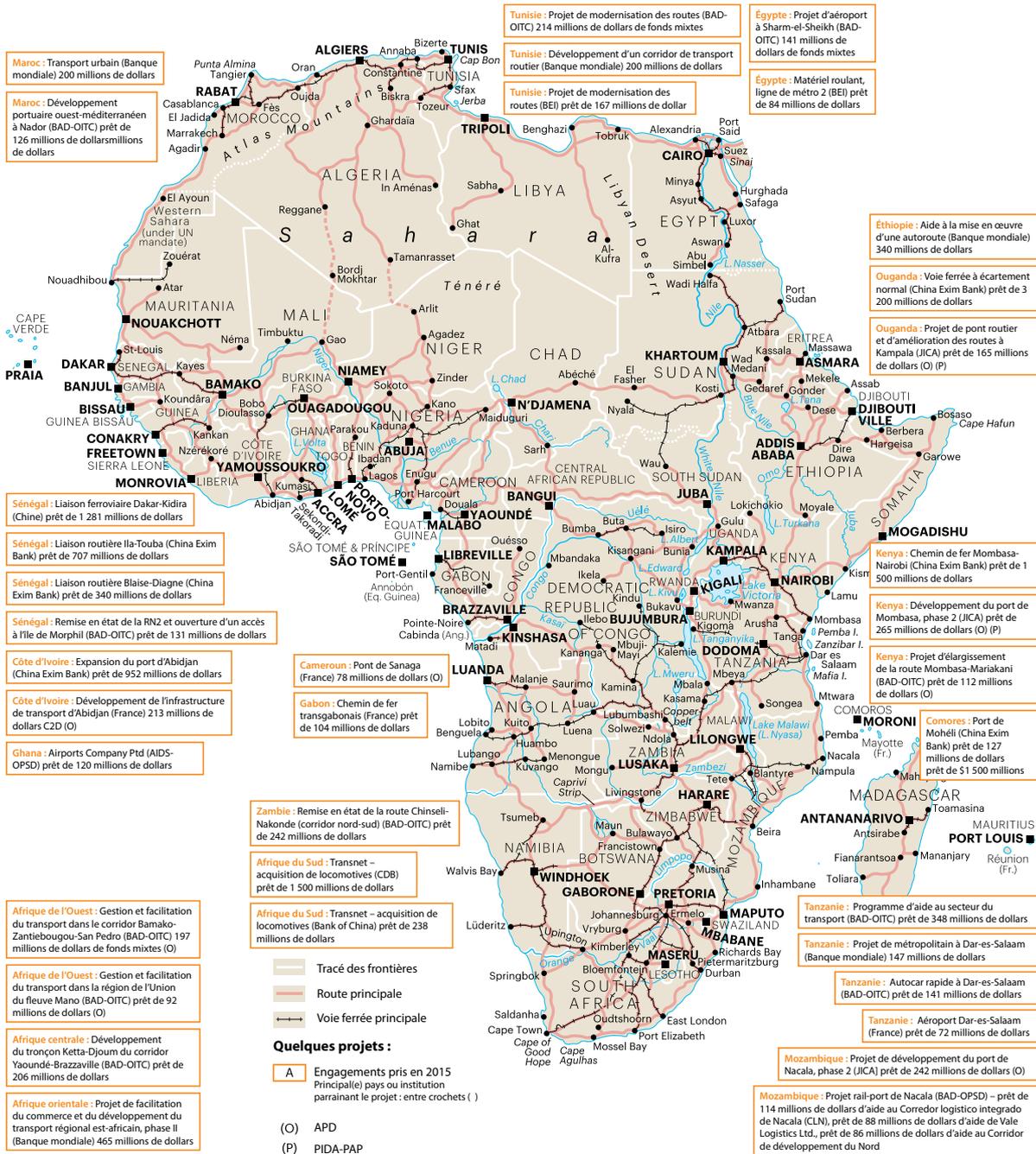
Le Cabo Verde et le Sénégal ont signé un accord concernant des liaisons aériennes entre les deux pays (CEA, 2017d). Air Djibouti, qui est un partenariat public-privé, a lancé une liaison de fret aérien pour capter une part du marché régional du transport aérien de marchandises. Cette compagnie a également repris les liaisons de vols de passagers avec les pays voisins (CEA, 2017g). L'expansion de l'aéroport international Bole à Addis-Abeba se poursuit ; au Kenya, l'aéroport international Jomo Kenyatta à Nairobi a été rénové durant la période considérée. Des capitaux supplémentaires ont été alloués à des investissements dans les aéroports ghanéens, notamment pour la construction d'un nouveau terminal à l'aéroport international Kotoka, à Accra, et pour la remise en état d'autres aéroports. Avec une aide de la Chine, un nouvel aéroport est en construction à Freetown, capitale de la Sierra Leone. Le Mozambique a à l'étude un projet de remise en état de l'aéroport de Nacala. En Égypte, l'aéroport international de Charm el-Cheikh a levé de nouveaux capitaux d'équipement (ICA, 2016).

### *Transport maritime et fluvial*

Des fonds ont été mobilisés pour un investissement dans le port d'Abidjan en Côte d'Ivoire. Le Kenya continue à mobiliser des ressources pour la deuxième phase du développement du port de Mombasa, dans le cadre du plan d'action prioritaire du Programme pour le développement des infrastructures en Afrique. Le Maroc a obtenu des capitaux pour son port de Nador ouest, tandis que le Mozambique continue à développer

Figure 2.8

## Réseaux des transports en Afrique, 2015



Source: ICA (2016).

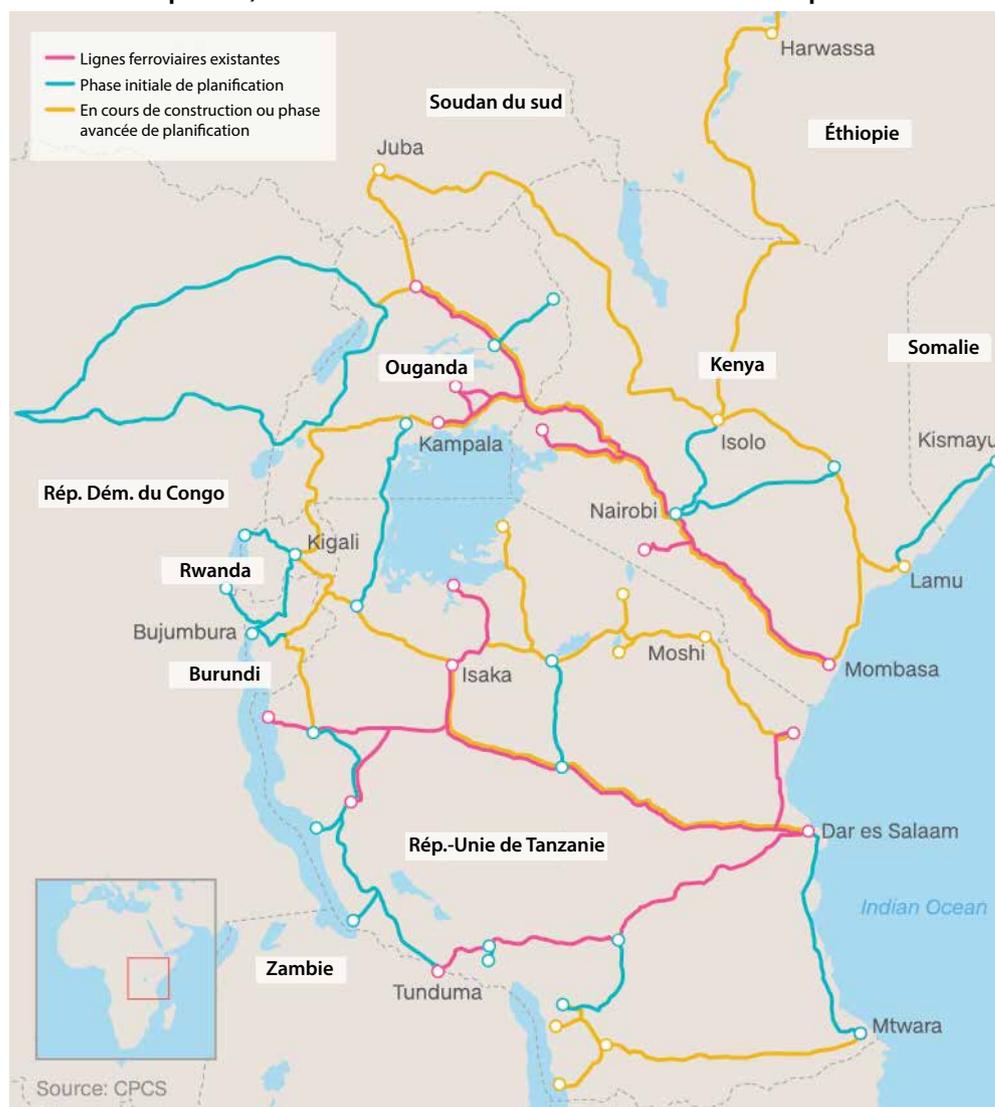
le port de Nacala, en combinaison avec la construction d'un tronçon ferré dans cette ville : le port de Nacala est le meilleur mouillage naturel de toute l'Afrique du Sud-Est, avec une profondeur d'eau de 14 mètres, de sorte que son potentiel est considérable. Le Sénégal a achevé la phase finale du deuxième projet de création d'une infrastructure maritime, ouvrant à cette occasion le port maritime de Ndakhonga. Ce port relie la région centrale de Ndakhonga à la mer, par le fleuve, et c'est là une amélioration indispensable. Le Togo a mobilisé des

capitaux pour la construction du terminal de conteneurs de Lomé (ICA, 2016).

Parmi les projets transfrontaliers, le Cabo Verde et le Sénégal ont signé un accord pour l'ouverture d'une liaison maritime directe entre Dakar et Praia (CEA, 2017d). Les pays riverains du Nil, de l'Égypte au lac Victoria, travaillent à une étude de faisabilité pour un projet d'amélioration de la navigation fluviale entre le lac Victoria et la Méditerranée (projet VICMED). Les pays

Figure 2.9

## Construction prévue, en cours ou achevée de chemins de fer en Afrique de l'Est



Source : D'après CPCS, cité dans Morylln-Yron et al. (2017).

africains ont également adopté la Charte de Lomé sur la sécurité maritime pendant la période considérée.

### *Transport multimodal*

Un couloir multimodal Praia-Dakar-Abidjan est à l'étude dans le cadre du Programme pour le développement des infrastructures en Afrique. Le couloir multimodal nord cherche un financement et l'Autorité de coordination du transport de transit du Corridor nord (ACTT-CN) travaille à la révision d'un plan stratégique avec le soutien du Centre africain pour les politiques commerciales de la CEA. Au Kenya, le port de Lamu est en rénovation (ICA, 2016).

### *Conduites d'hydrocarbures*

Un projet est en cours pour le prolongement de la conduite du lac Victoria jusqu'aux villes tanzaniennes de

Tabora, Igunga et Nzega. Cette extension de l'oléoduc profiterait à 89 villages situés à moins de 12 km de la canalisation.

### *Transport routier*

Les pays africains lèvent des fonds pour l'amélioration de leur réseau routier. Le Cameroun, par exemple, a engagé des fonds pour la construction du tronçon Lena-Tibati du couloir Batchenga-Lena-Tibati-N'Gaoundere (qui facilitera les échanges entre le Cameroun, la République centrafricaine et le Tchad) et pour la construction du pont de Sanaga. La Côte d'Ivoire a levé des fonds pour la construction d'un échangeur à Abidjan sur le boulevard Valéry-Giscard-d'Estaing. La Gambie projette de développer son réseau routier pour desservir les régions reculées du pays et faciliter l'expansion du tourisme ; on prévoit l'installation de

ponts-bascules. Le Ghana prévoit d'améliorer la route du couloir oriental N2. Le Maroc a levé des fonds pour la construction d'une autoroute entre El Jadida et Safi. Le Niger a préparé un nouveau projet pour son port sec ; le Sénégal prévoit d'investir dans la construction de deux autoroutes (de l'Aéroport International Blaise Diagne à Thiès et d'Ila à Touba) et a réuni des capitaux à cet effet. Le Togo envisage la construction d'un tronçon de 60 km entre Katchamba et Sadori. En Ouganda, la construction d'un pont routier à Kampala et le projet d'amélioration de la voirie routière ont obtenu des fonds ; la Zambie a fait de même pour l'amélioration du réseau routier entre Chirundu et Lusaka et pour la construction d'un nouveau pont-bascule à Kafue (ICA, 2016).

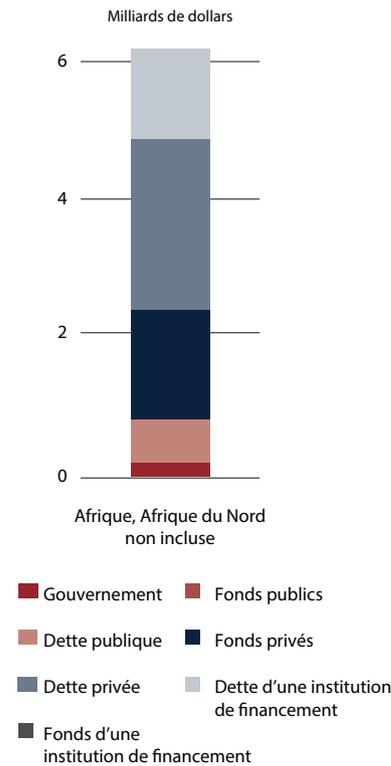
Au niveau régional, les travaux se poursuivent en vue de la construction de l'itinéraire Abidjan-Lagos, ce couloir étant le plus fréquenté de toute l'Afrique de l'Ouest. Le tronçon de 1 028 km en construction relierait les plus grandes villes de l'Afrique de l'Ouest : Abidjan, Accra, Lomé, Cotonou et Lagos ; cet itinéraire supporte 75 % des échanges dans la région de la CEDEAO. Le nouveau corridor de commerce reliera les ports maritimes aux pays sans littoral, ce qui devrait faciliter le commerce intra-africain. En 2014, les Présidents béninois, ivoirien, ghanéen, nigérian et togolais ont approuvé le projet, chacun d'eux annonçant une contribution de 50 millions de dollars pour les activités préparatoires. Aux frontières, des postes d'entrée unique ont également été introduits. En dehors de l'impact sur le commerce, et plus généralement sur l'économie, les couloirs de transport contribuent aussi au développement des zones rurales et frontalières (ICA, 2016).

## Financement des infrastructures

En Afrique, les grands ouvrages d'équipement sont financés grâce à des partenariats public-privé, et plus généralement à des capitaux d'origine privée. La Banque mondiale a établi une base de données de la participation du secteur privé à la création d'infrastructures ; la liste établie donne 528 projets « actifs » (ou « en difficulté ») où les capitaux privés contribuent à la création de moyens de transport, de distribution de l'énergie ou de structures de télécommunications dans 52 pays africains (Banque mondiale, 2017a). Divers modèles sont appliqués, depuis celui où une entreprise privée construit, possède et gère l'ouvrage jusqu'à celui où l'installation est la propriété du gouvernement concerné. Divers moyens

Figure 2.10

### Financements grâce à des partenariats public-privé, fin 2015



Source : D'après la Banque mondiale (2015).

de financement complètent les ressources publiques dans les pays africains (figure 2.10).

Les partenariats public-privé aident les pays africains à accélérer leur équipement, et c'est le cas en particulier des ouvrages de mise en valeur des énergies renouvelables. Par exemple, au cours des deux dernières années, jusqu'à avril 2016, un montage financier a été obtenu pour 64 projets d'exploitation des énergies renouvelables, ce qui représente 13,8 milliards de dollars de financement privé pour la construction d'une puissance installée de 4 000 MW. C'est plus que toute la capacité de production d'électricité de la plupart des pays africains (CEA, 2016).

Les capitaux privés interviennent aussi dans neuf grands ouvrages plurinationaux : la voie ferrée Abidjan-Ouagadougou, le pont du poste frontalier de Beitbridge, entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, la rénovation de la voie ferrée Dakar-Bamako, le câble sous-marin à large bande DARE (Djibouti, Kenya, Somalie et République-Unie de Tanzanie), le gazoduc du Maghreb (Algérie et Maroc), Moov (Etisalat) (République centrafricaine et Togo), le gazoduc Mozambique-Afrique du Sud, la route à péage N4 reliant le Mozambique et l'Afrique du Sud

Tableau 2.11

### Nouveaux engagements d'investissement dans la construction d'infrastructures en Afrique à la fin de 2015, par secteur économique

Secteur économique	Transport	Eau	Énergie	Information et télécommunications	Investissements plurisectoriels	Investissements non répartis
Montant (milliards de dollars)	34,7	8,1	34,7	2,5	2,2	1,2
Part des engagements totaux (en pourcentage)	41,6	9,7	41,6	3,0	2,7	1,4

Source : ICA (2016).

Tableau 2.12

### Nouveaux engagements d'investissement dans la construction d'infrastructures en Afrique en 2015, par organisme de financement

Organisme de financement	Montant engagé en 2015 (en dollars)
44 gouvernements africains <sup>8</sup>	28,402 milliards
Chine	20,868 milliards
Secteur privé	7,442 milliards
Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO	7 millions
Groupe de la Banque mondiale	6,039 milliards
Banque est-africaine de développement	5 millions
BAD	4,166 milliards
France	2,455 milliards
Banque islamique de développement	2,166 milliards
Japon	1,768 milliards
Banque européenne d'investissement	1,414 milliard
Allemagne	1,139 milliard
Fonds arabe de développement économique et social	984 millions
Development Bank of Southern Africa	929 millions
Organes de l'Union européenne	897 millions
Autres organismes de financement européens	876 millions
Inde	524 millions
Brésil	500 millions
Fonds saoudien pour le développement économique	392 millions
Banque ouest-africaine de développement	352 millions
Fonds koweïtien pour le développement économique des pays arabes	342 millions
Fonds de l'OPEP pour le développement international	312 millions
États-Unis	307 millions
Royaume-Uni	287 millions
Société financière internationale	246 millions
Canada	195 millions
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	135 millions
République de Corée	88 millions
Fonds d'Abou Dhabi pour le développement	81 millions
Banque des États de l'Afrique centrale	55 millions

Source : ICA (2016).

et le gazoduc ouest-africain (Bénin, Ghana, Nigéria et Togo). De plus en plus, des modalités de financement mixte et des fonds de développement sont utilisés pour financer la construction de grands ouvrages en Afrique (ICA, 2016).

La répartition par secteur en Afrique en 2015 est donnée au tableau 2.11.

En 2015, des engagements nouveaux ont été pris pour le financement de l'infrastructure en Afrique ; la liste en est donnée par organisme de financement au tableau 2.12, qui montre aussi que les ressources propres des gouvernements africains sont la principale source de financement ; suivent la Chine puis les banques multilatérales de développement.

## Intégration du commerce

La présente section traite des évolutions du commerce international formel ; on y trouve aussi un examen des données sur le commerce intra-africain et des progrès accomplis dans la libéralisation des droits de douane, la facilitation du commerce et l'élimination des barrières non tarifaires.

Actuellement, il existe quatre zones de libre-échange fonctionnelles dans les communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine : le COMESA, la CEDEAO, la CAE et la SADC. En dehors de ces CER reconnues par l'Union africaine, il existe des mécanismes de libéralisation du commerce intra-africain : la zone de libre-échange panarabe, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU). La zone de libre-échange tripartite augmentera encore la libéralisation du commerce intra-africain, et on attend la même chose de la création de la ZLEC.

Les pays africains commercent surtout avec les autres membres de leur même groupement régional. Par exemple, dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, un membre obtient 86 % de ses importations africaines des autres membres de la CAE. Pour la CEDEAO, le chiffre comparable n'est que de 64 %, mais il est de 90 % pour la SADC et de 78 % pour le COMESA.

Les figures 2.11 à 2.15 montrent la composition des importations africaines, par pays, avec une distribution des importations qui sont déjà couvertes par une

zone de libre-échange, les importations qui seraient couvertes par la zone de libre-échange tripartite et les importations venant d'autres pays africains qui seraient aussi couvertes par la ZLEC. Alors que les importations sont couvertes par les accords de libre-échange des communautés économiques régionales, certains produits sont pourtant exclus. Les taux d'utilisation des zones de libre-échange sont inférieurs à 100 % : par exemple, le régime de libéralisation du commerce de la CEDEAO est pesant pour les négociants, de sorte que nombreux sont ceux qui paient encore des droits de douane (OCDE, 2010 ; Bossuyt, 2016). Les chiffres donnés ne permettent donc pas de se faire une idée complète de la libéralisation réalisée, mais reflètent surtout la couverture des zones de libre-échange des CER.

Les pays d'Afrique de l'Est sont déjà largement couverts par leur marché unique et par la zone de libre-échange du COMESA. Si l'on inclut la zone de libre-échange tripartite, les pays de la CAE obtiennent 99 % de leurs importations des autres pays d'Afrique.

La couverture de la CEDEAO est beaucoup plus restreinte, de sorte que la ZLEC aurait un intérêt potentiel important. La ZLEC pourrait aussi solidifier la liberté des échanges à l'intérieur de la CEDEAO, étant donné les contraintes signalées par les négociants dans l'application du régime de libéralisation du commerce de la CEDEAO.

La zone de libre-échange tripartite aura une importance particulière pour les pays membres du COMESA qui ne sont membres ni de la CAE ni de la zone de libre-échange de la SADC, ainsi que pour plusieurs autres pays qui n'appliquent pas encore le libre-échange prévu par une autre communauté économique régionale ; c'est le cas de l'Angola, de Djibouti, de l'Érythrée et de l'Éthiopie. La zone de libre-échange tripartite sera également précieuse pour le Soudan car la zone de libre-échange panarabe ne couvre qu'une petite fraction du commerce intra-africain de ce pays. Pour les autres pays africains qui ne sont pas membres d'une zone de libre-échange opérant dans le cadre de leur communauté économique régionale, la ZLEC devrait apporter une forte impulsion à la libéralisation de leurs échanges intra-africains.

Ces caractéristiques du commerce intra-africain sont pertinentes, dans l'optique de la ZLEC, pour deux

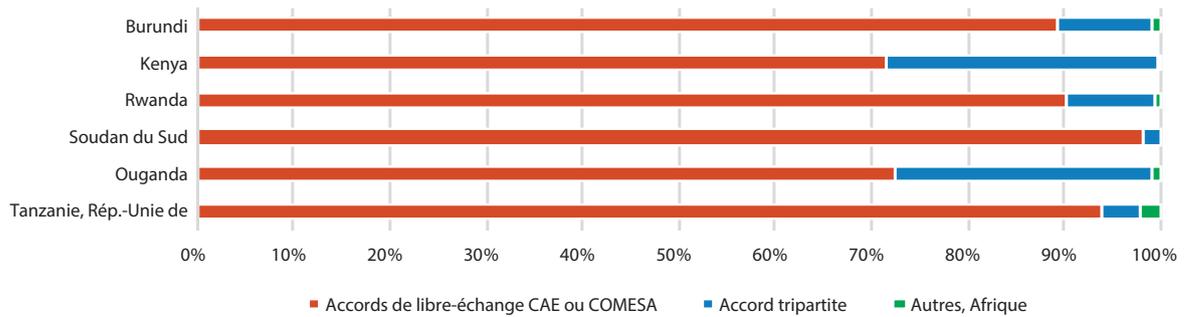
raisons : elles montrent que les pertes de recettes douanières attendues de l'avènement de la ZLEC sont faibles car la plupart des pays sont déjà couverts, dans leur commerce intra-africain, par une zone de libre-échange de leur propre communauté économique régionale; et en outre, la ZLEC aidera à couvrir le commerce intra-africain des pays qui ne sont pas encore à l'intérieur d'une zone de libre-échange opérationnelle

dans le cadre de leur communauté économique régionale.

Ces caractéristiques donnent à penser aussi que les effets immédiats de la ZLEC – positifs et négatifs – seront vraisemblablement peu spectaculaires dans beaucoup de pays. La ZLEC représente un pas, et non pas un bond en avant dans le sens de l'intégration africaine, et elle aidera tous les pays africains à progresser sur la voie

Figure 2.11

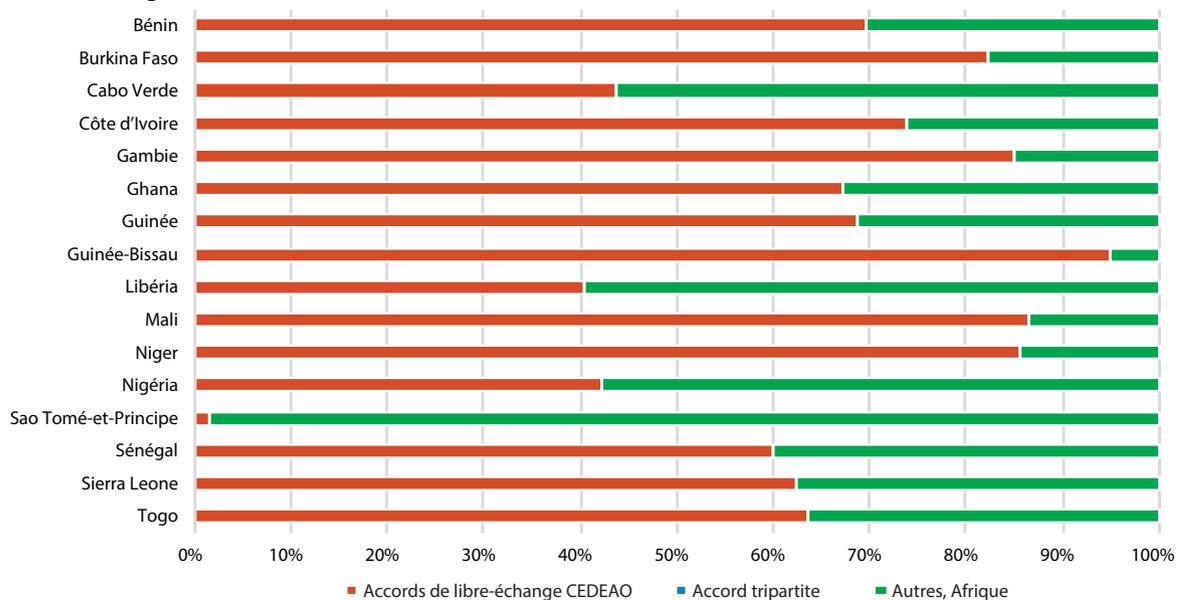
**Part des importations intra-africaines des États membres de la CAE couverte par des accords de libre-échange, 2015**



Source : Calculs de la CEA.

Figure 2.12

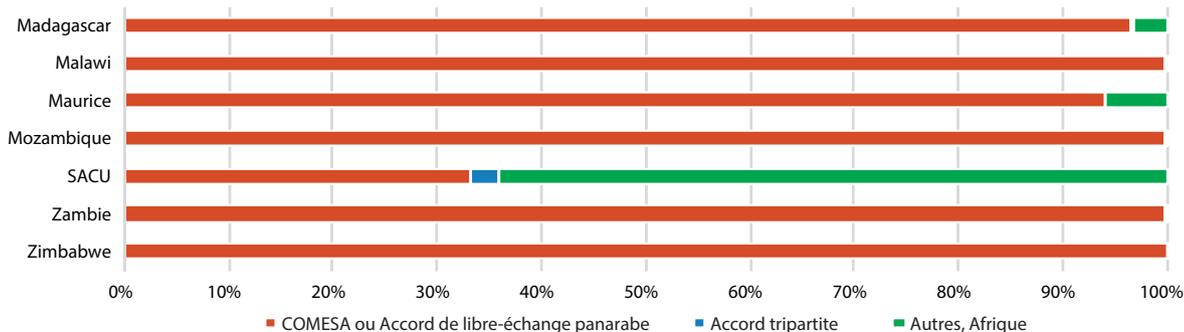
**Part des importations intra-africaines des États membres de la CEDEAO couverte par des accords de libre-échange, 2015**



Source : Calculs de la CEA.

Figure 2.13

**Part des importations intra-africaines des États membres de la SADC couverte par des accords de libre-échange, 2015**

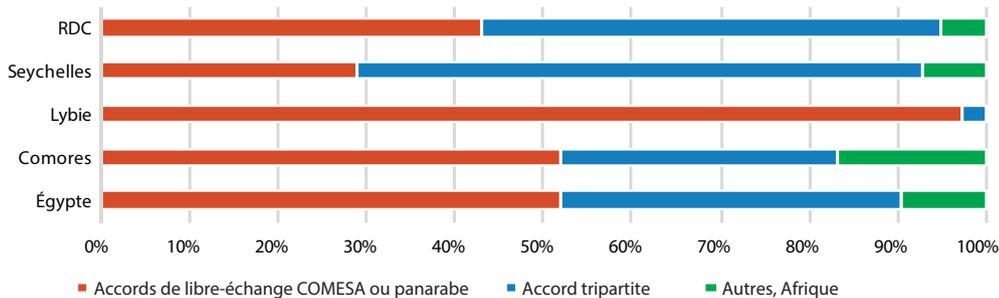


À noter : l'Angola, la République démocratique du Congo et les Seychelles n'ont pas encore mis en œuvre l'accord de libre-échange de la SADC.

Source : Calculs de la CEA.

Figure 2.14

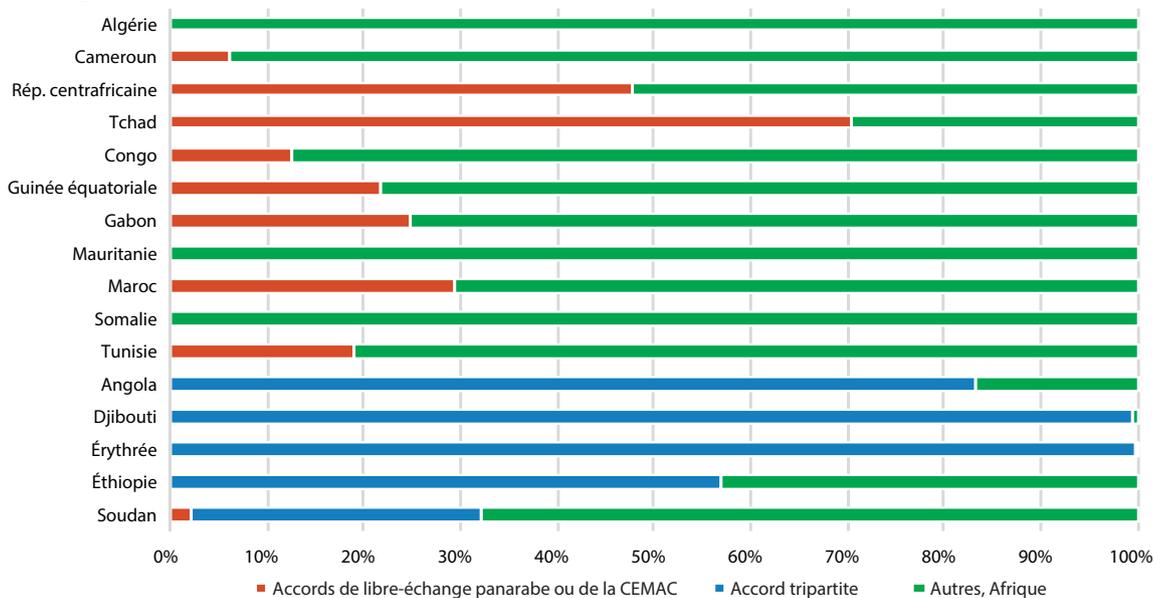
**Part des importations intra-africaines des États membres du COMESA (qui ne sont pas parties aux accords de libre-échange de la SADC ou de la CAE) couverte par des accords de libre-échange, 2015**



Source : Calculs de la CEA.

Figure 2.15

**Part des importations intra-africaines d'autres pays africains couverte par des accords de libre-échange, 2015**



Note : À ce jour, Djibouti, l'Érythrée, le Soudan et le Swaziland n'ont pas appliqué l'ensemble des accords de libre-échange du COMESA.

Source : Calculs de la CEA.

d'une plus grande intégration commerciale. (Comme le montre le chapitre 5, cette démarche graduelle est un moyen de réduire les coûts d'ajustement structurel associés à la libéralisation du commerce et elle permet néanmoins des gains résultant du commerce, qui sont recensés au chapitre 4, notamment une amélioration des conditions de création des chaînes de valeur régionales, une meilleure valorisation des économies d'échelle, une diversification des exportations et la facilitation des échanges, autant d'avantages prévus par de nombreux modèles du commerce international.)

### Accords commerciaux officiels

Depuis la publication d'*ARIA VII*, les communautés économiques régionales africaines ont encore progressé dans la libéralisation des échanges.

#### *COMESA*

Après l'adoption d'une loi à cet effet, en 2016, la République démocratique du Congo est entrée dans la zone de libre-échange du COMESA, portant le nombre total de pays y participant à 16. La République démocratique du Congo réduira les droits de douane sur les importations en provenance des autres membres du COMESA, sur une période de trois ans : d'abord une réduction de 40 % sur les droits en 2016, suivie d'une réduction de 30 % en 2017 et d'une autre réduction de 30 % en 2018 (COMESA, 2016).

#### *CAE*

Après y avoir été autorisé par les chefs d'État de la CAE en mars 2016, le Soudan du Sud a achevé son adhésion à la CAE en signant le traité d'adhésion en avril 2016.

#### *CEDEAO*

L'Union douanière de la CEDEAO, entrée en vigueur en janvier 2015, applique un tarif extérieur commun selon les taux suivants :

- 0 % sur les biens sociaux essentiels, couvrant 85 lignes tarifaires ;
- 5 % sur les articles de première nécessité, sur les matières premières, les biens d'équipement et certains biens intermédiaires spécifiques, sur un total de 2 100 lignes tarifaires ;
- 10 % sur les biens intermédiaires, sur environ 1 400 lignes tarifaires ;

- 20 % sur les articles de consommation finale et les marchandises non spécifiées ailleurs, sur 2 200 lignes tarifaires ;
- 35 % sur certains biens entrant dans le développement économique, sur 130 lignes tarifaires (Commission de la CEDEAO, 2015a, cité dans CEA, CUA et BAD, 2016).

La CEDEAO a créé les mécanismes suivants pour s'assurer que ses membres appliquent bien le tarif extérieur commun :

- Un mécanisme d'évaluation douanière, pour s'assurer que c'est bien le même système qui est appliqué par tous les États membres ;
- Une réglementation pour s'assurer que les consommations intermédiaires qui entrent dans la fabrication de produits frappés d'un taux nul ne sont pas elles-mêmes exposées à des droits nettement plus élevés que ceux qui frappent le produit final ;
- Des mesures de sauvegarde, de défense du commerce et de protection, et des mesures antidumping : ces mesures sont des mesures supplémentaires de protection permettant aux États membres de s'écarter du régime du tarif extérieur commun, mais pour un maximum de 3 % seulement des lignes tarifaires figurant dans ce tarif.

Le tarif extérieur commun de la CEDEAO est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Dix des 15 membres de la CEDEAO l'appliquaient en 2016 (Obideyi, cité dans *Daily Post*, 2016 ; Ghana Revenue Authority, 2016). En 2017, les membres de la CEDEAO ont autorisé la Commission de celle-ci à coordonner les positions de négociation des différents membres dans les discussions préalables à la création de la ZLEC.

#### *Zone de libre-échange tripartite*

Depuis la publication d'*ARIA VII*, les faits nouveaux suivants sont intervenus dans les négociations de la zone de libre-échange tripartite :

- 18 des 26 États membres de cette zone ont signé l'accord ; la dix-neuvième signature est attendue le 10 juin 2017 ; un pays (Égypte) l'a ratifié ;

- Les règles d'origine relatives aux types de produits couvrant plus de 60 des 96 chapitres du système harmonisé de classification douanière avaient déjà été décidées à la fin de mai 2017 ;
- Les annexes relatives aux mesures commerciales correctives, au règlement des différends et aux règles d'origine ont été finalisées ;
- Le début de la deuxième phase des négociations a été retardé ;
- Les États membres de la zone de libre-échange tripartite examinent la question de savoir s'il faut abandonner les négociations distinctes sur le commerce des services dans le cadre de la zone tripartite pour se concentrer sur les négociations de la ZLEC sur le commerce des services.

#### Zone de libre-échange continentale

Les négociations relatives à la ZLEC se sont poursuivies en 2016 et 2017, notamment avec la première réunion des groupes de travail technique et des discussions sur les modalités. (On trouvera au chapitre 4 un examen plus détaillé de ces négociations.) Comme on l'a montré dans *ARIA V*, et comme l'a vérifié une étude récente menée par la CNUCED, la ZLEC aurait l'avantage d'entraîner des gains économiques appréciables en Afrique à la faveur d'une intégration régionale plus profonde et devrait apporter une augmentation des revenus et du PIB (CEA, CUA et BAD, 2012 ; CNUCED, 2017a).

#### Commerce intra-africain de marchandises

Ces avantages attendus sont bien nécessaires car les exportations intra-africaines ont fortement baissé en valeur absolue, passant de 85 milliards de dollars en 2014 à 69 milliards de dollars en 2015 (CNUCED, 2017b). Le commerce intra-africain rapporté au PIB de l'ensemble du continent a également diminué, de 3,4 % à 2,9 % environ durant la période considérée (figure 2.16).

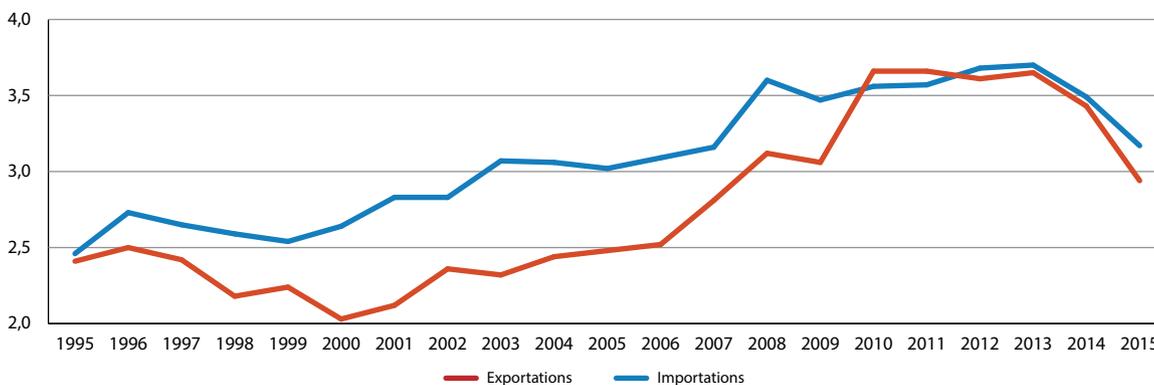
En proportion des importations totales de l'Afrique, les importations intra-africaines ont été de 14 % en 2015 (CNUCED, 2017c). En proportion des exportations totales de l'Afrique, les exportations intra-africaines ont représenté 18 % en 2015 (CNUCED, 2017c).

#### Commerce à l'intérieur des communautés économiques régionales

La figure 2.17 montre la part du commerce intrarégional dans le PIB, dans 25 accords commerciaux régionaux en vigueur dans le monde et signalés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par rapport au PIB total du bloc économique concerné (comme les blocs économiques ayant un PIB plus élevé présentent sans doute une plus grande diversité interne, ils créent des gains potentiels plus grands résultant du commerce, et donc une part plus grande du commerce intrarégional dans le PIB). Sur la base de cette comparaison, les communautés économiques régionales de l'Afrique qui ont conclu des accords commerciaux régionaux (à savoir le COMESA, la CAE, la CEEAC, la CEDEAO et

Figure 2.16

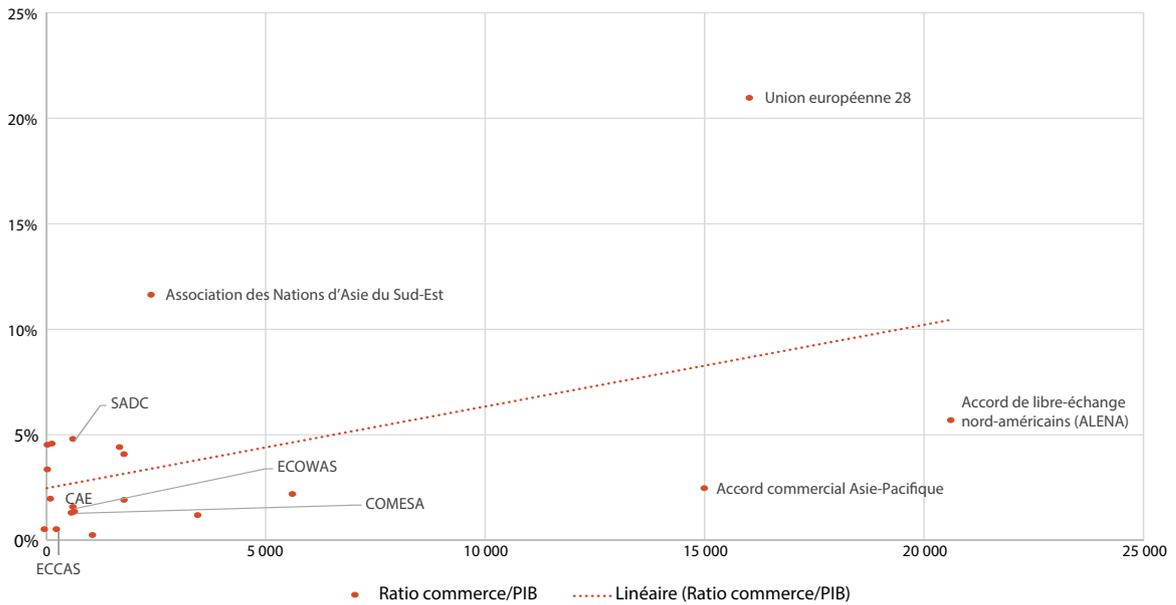
#### Croissance de la part des échanges intra-africains dans le PIB de l'Afrique, 1995-2015



Source : Calculs de la CEA, d'après la CNUCED (2017b et 2017c).

Figure 2.17

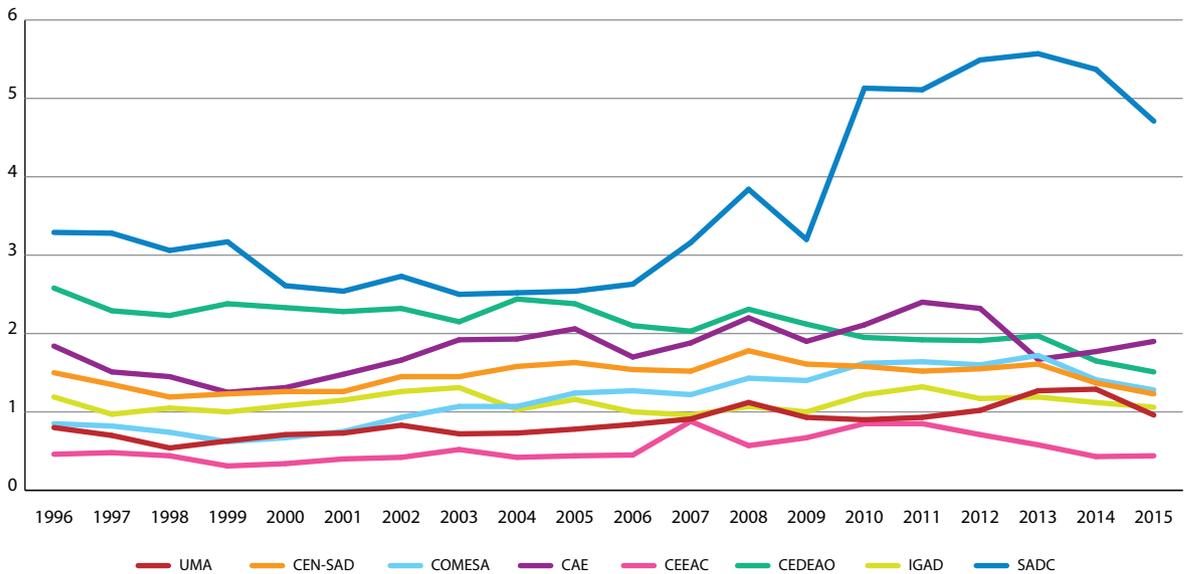
**Exportations intrarégionales à proportion du PIB de la région, par rapport au PIB, 2015 (milliards de dollars)**



Source : Calculs de la CEA, d'après la CNUCED (2017c) et l'OMC (2017a).

Figure 2.18

**Exportations intérieures à la CER en proportion du PIB, 1996-2015**



Source : Calculs de la CEA, d'après la CNUCED (2017c).

la SADC) tendent à obtenir des résultats moins bons s'agissant de la part du commerce intrarégional dans le PIB total (l'exception est la SADC).

Parmi les huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine, la SADC a systématiquement obtenu le meilleur indicateur (figure 2.18), alors même qu'elle n'a pas le tarif douanier le plus faible appliqué aux articles du commerce intrarégional. D'autres facteurs, comme la

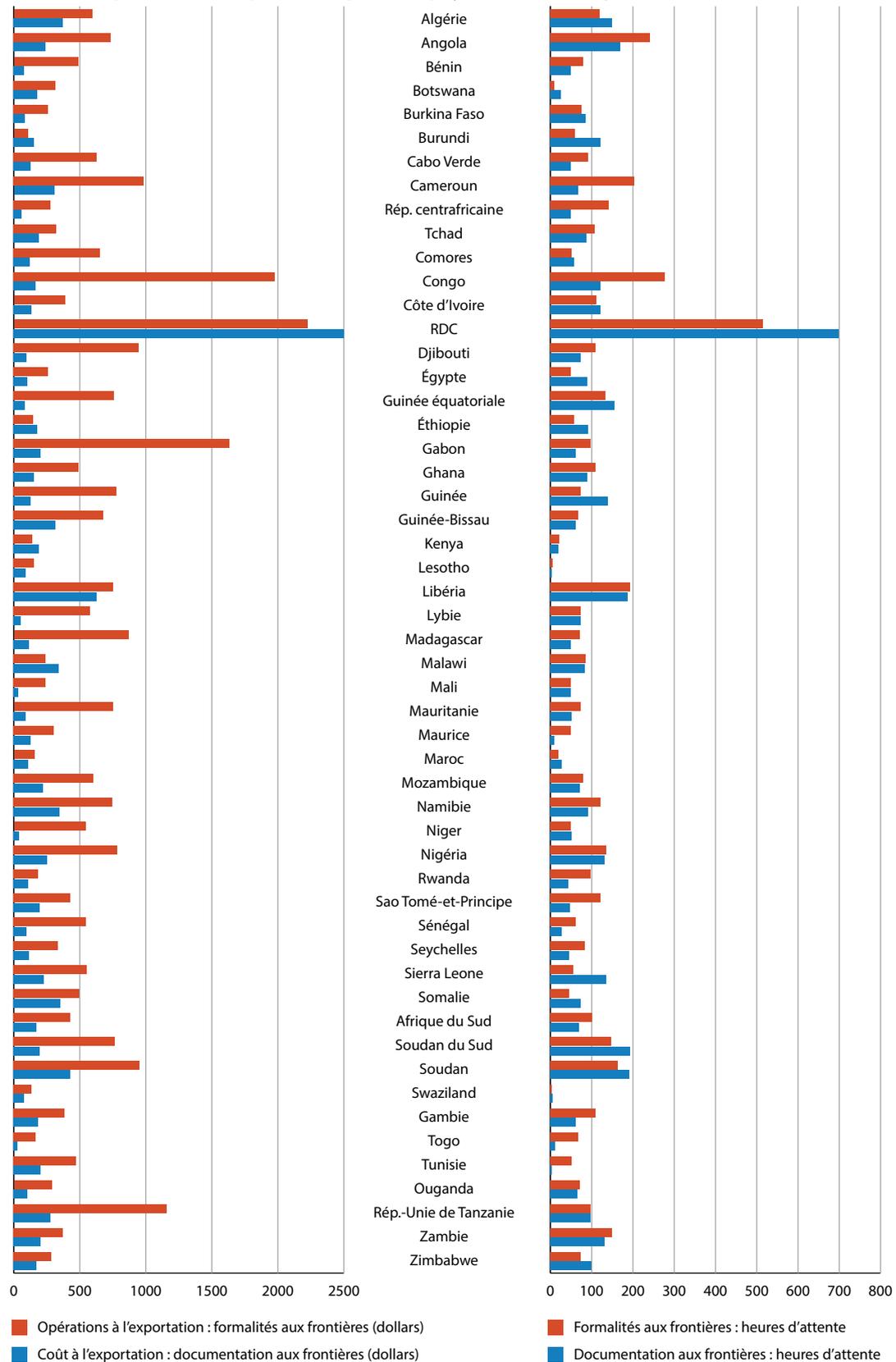
complémentarité des échanges, expliquent peut-être les structures des échanges au sein de la SADC.

**Barrières non tarifaires et facilitation des échanges**

L'Afrique reste bien en retard, dans le monde, quant à l'efficacité du traitement des formalités aux frontières dans le commerce transfrontalier (CEA, CUA et BAD, 2016 ; Banque mondiale, 2017a), malgré d'appréciables

Figure 2.19

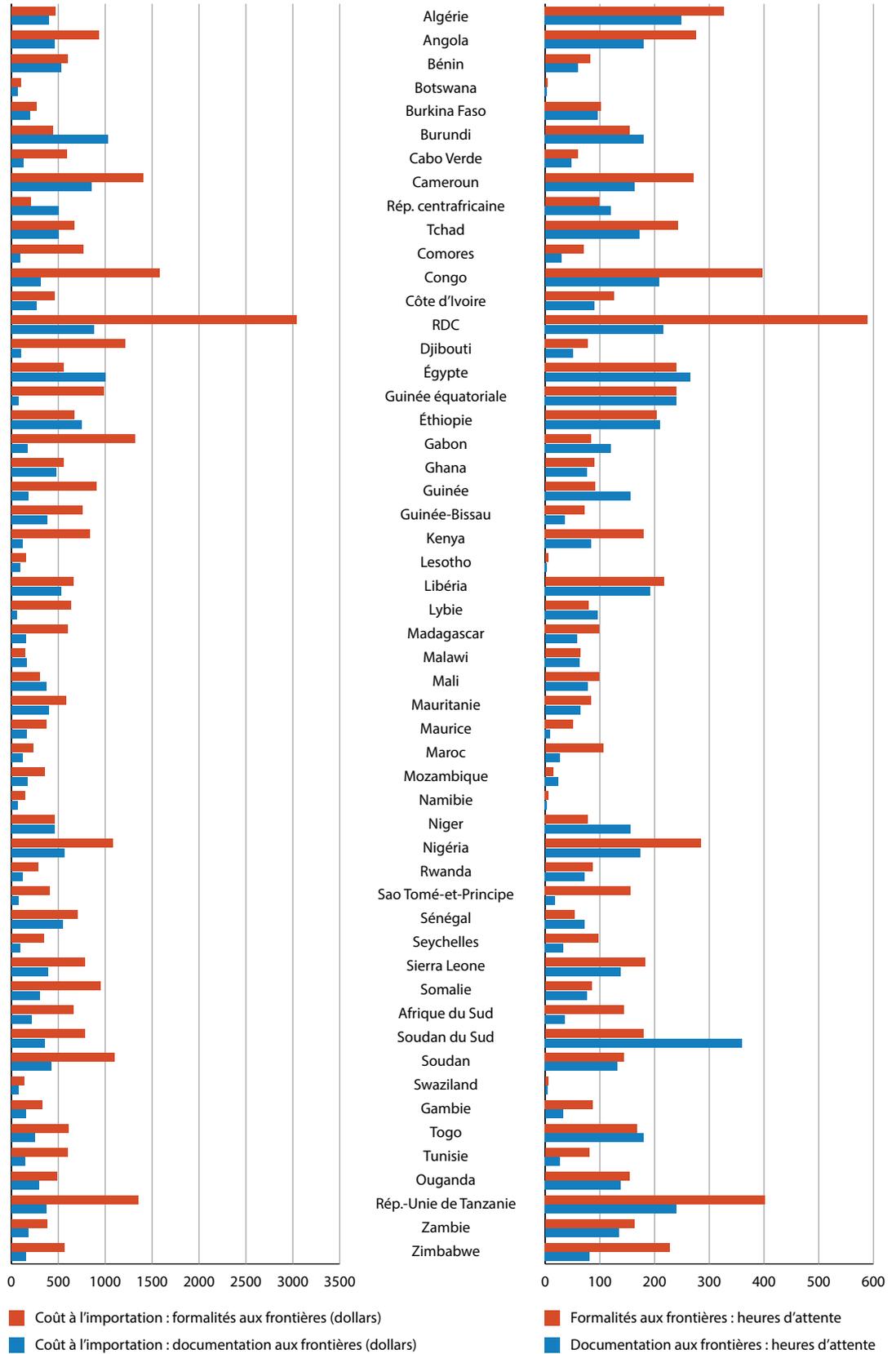
Temps et coût des opérations d'exportation pour les pays africains, 1er juin 2016



Source : Banque mondiale (2017b).

Figure 2.20

Temps et coût des opérations d'importation pour les pays africains, 1<sup>er</sup> juin 2016



Source : Banque mondiale (2017b).

progrès récents. Les chiffres qui suivent montrent le temps et le coût des opérations d'importation et d'exportation dans les différents pays africains. S'agissant des formalités à accomplir aux frontières, les pays et territoires affichant la meilleure performance dans l'ensemble de données mondiales sont parvenus à ramener en dessous de 1 dollar des États-Unis le coût du passage en douane et à moins d'une heure le temps nécessaire (Banque mondiale, 2017b et 2017c).<sup>9</sup>

Dans le cadre de la zone de libre-échange tripartite, un effort important a été mené pour éliminer les barrières non tarifaires (BNT). Un mécanisme permettant de les signaler, de les surveiller et de les éliminer a été mis au point pour traiter huit catégories de ce type de barrière : participation officielle au commerce et pratiques restrictives tolérées par les gouvernements ; procédures douanières et administratives à l'entrée dans le pays ; barrières techniques au commerce ; mesures sanitaires et phytosanitaires ; restrictions spécifiques ; droits imposés aux importations ; autres problèmes administratifs ; transport, dédouanement et expédition. En juin 2017, on signalait 527 plaintes résolues, 57 étant encore en suspens.<sup>10</sup>

Le 22 février 2017, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce est entré en vigueur. Il est fait obligation aux membres de prendre des mesures pour réduire le coût du commerce international en simplifiant, modernisant ou harmonisant les règles et procédures du pays à l'exportation et à l'importation. Les pays développés se sont engagés à appliquer les dispositions de fond de l'AFE dès sa date d'entrée en vigueur, mais les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) auront davantage de temps pour appliquer les dispositions de fond de l'AFE qu'ils auront indiqué être en mesure de mettre en œuvre à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord. Ces engagements sont énoncés dans les notifications de la catégorie A. Les notifications de la catégorie B présentées par les pays en développement et les PMA énumèrent les dispositions que le Membre de l'OMC mettra en œuvre après une période de transition suivant l'entrée en vigueur de l'AFE. Les notifications de la catégorie C indiquent les dispositions qu'un pays en développement ou un PMA désigne pour être mises en œuvre après une période de transition et qui exigent l'acquisition de la capacité de mise en œuvre grâce à la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités.

Les pays en développement et les PMA sont tenus de soumettre la catégorie des notifications des mesures prévues dans l'Accord qu'ils s'engagent à appliquer (OMC, 2017b, 2017c, 2017d).

Alors que les pays africains commencent à appliquer l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, ceux-ci devraient effectivement être plus faciles et augmenter, non seulement entre les membres africains de l'OMC qui deviendront sans doute parties à l'accord, mais aussi entre les pays africains qui sont parties et les autres. En effet, les commerçants d'un pays africain (qu'il soit ou non partie à l'Accord) doivent pouvoir profiter, quand ils commercent avec un pays qui est partie à l'Accord, des mesures prises pour simplifier ou moderniser les règles d'importation ou d'exportation et les formalités correspondantes.

Au 20 avril 2017, sur les 44 pays africains membres de l'OMC qui sont parties à l'Accord, 19 l'avaient ratifié (OMC, 2017e). À la même date, 27 d'entre eux avaient soumis au moins certaines des notifications des mesures prévues en les classant par catégorie. Cependant, cinq pays (le Malawi, Maurice, le Mozambique, le Tchad et la Zambie) ont déjà notifié toutes les mesures prévues par l'Accord (OMC, 2017f).

L'Alliance africaine pour la gestion des corridors de commerce, qui encourage l'échange d'informations et de données d'expérience et les projets communs entre organismes de gestion des corridors de commerce, a été inaugurée en février 2017. La réunion inaugurale a permis d'examiner le plan de travail de l'Alliance et les questions qui s'y rapportent. La CEA a fourni un soutien financier et organique pour ce démarrage.

## Commerce des services

Les données relatives au commerce des services sont notoirement fragiles : on sait très mal ce qui est échangé, par qui, et la fiabilité des rares données est douteuse. De plus, comme elles s'appuient sur les données de balance des paiements, celles qui couvrent le commerce des services oublient complètement les investissements. La collecte des données sur le commerce des services s'est améliorée au cours des 15 dernières années, mais il n'existe tout simplement aucune donnée sur les services aux niveaux macro ou micro qui serait nécessaire pour procéder à une analyse économique utile – et le problème est plus grave encore en Afrique qu'ailleurs (Primack, 2016).

Une technique couramment utilisée pour combler cette lacune consiste à utiliser des « données miroir », c'est-à-dire d'examiner par exemple les statistiques des importations britanniques de services depuis l'Éthiopie pour se représenter les exportations éthiopiennes de services vers le Royaume-Uni. Cette technique, qui est utile pour combler certaines lacunes, privilégie les rapports commerciaux Nord-Sud (puisqu'elle s'appuie sur les meilleures statistiques, celles des pays du Nord). Mais il n'existe aucune donnée miroir bilatérale publique sur le commerce intra-africain des services, de sorte que le chiffre fréquemment cité de la part du commerce intra-africain (14 % des importations ou 18 % des exportations totales de l'Afrique) ne tient compte en aucune façon du commerce des services. Les travaux publiés (par exemple par la Commission de l'Union africaine, 2015) et l'expérience acquise par les entreprises africaines de services donnent fort à penser que la majorité des transactions des micro, petites et moyennes entreprises africaines concernent le commerce intra-africain.

S'agissant des barrières au commerce des services – ce qu'on trouve « par-delà la frontière » sous forme de mesures réglementaires – l'Indice de restrictivité des échanges de services établi par la Banque mondiale offre un aperçu sans égal des restrictions discriminatoires qui existent dans un sous-ensemble de 27 pays, secteurs et modes de notification africains.<sup>11</sup> Il existe une certaine diversité entre les pays mais, dans l'ensemble, les notes obtenues par l'Afrique sont assez bonnes par rapport à celles des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ces notes étant

en moyenne de 33 contre 19 pour ces derniers.<sup>12</sup> Par mode de notification, les scores de l'Afrique sont assez bons, 31 contre 21 dans le mode 1, 31 contre 18,6 dans le mode 3 et 60,7 contre 58,4 dans le mode 4 (Banque mondiale, 2017d). Ces données agrégées masquent cependant une forte disparité au niveau des pays et des secteurs, notamment quand les pays africains appliquent des régimes assez restrictifs, s'agissant par exemple des services professionnels, du commerce de détail et des services de transport.

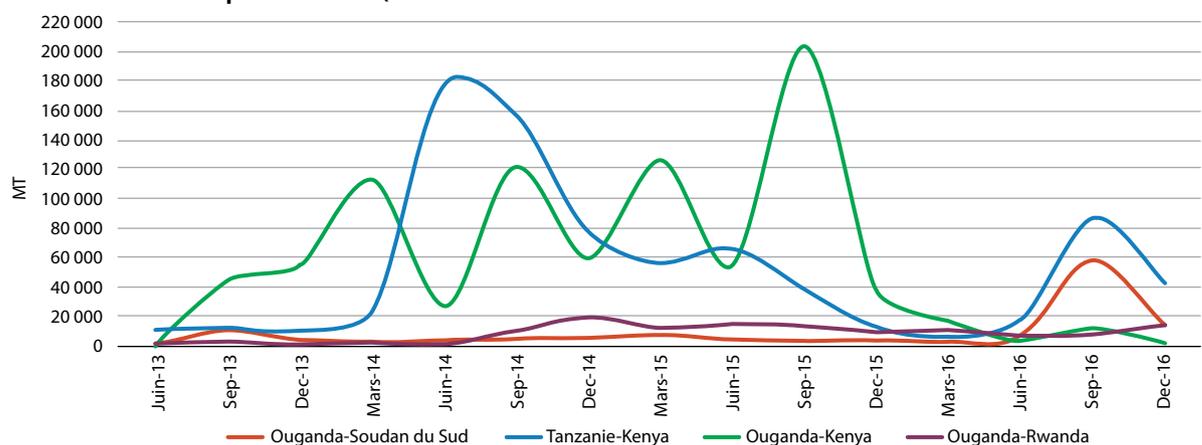
Cette performance en apparence assez bonne contraste avec ce qu'on dit généralement au sujet de la restrictivité des économies africaines, et avec certaines données anecdotiques qui donnent à penser que les barrières et réglementations qui s'opposent au commerce des services dans les pays africains paralysent les ambitions des entreprises qui chercheraient à pratiquer ce commerce. Les questions de qualité des données mises à part, cela illustre le fait que les barrières non discriminatoires (qui ne sont pas captées par l'Indice de restrictivité des échanges de services) sont sans aucun doute importantes. Comme l'intégration du commerce se poursuit en Afrique entre les marchés des services, cela montre assez qu'il faut examiner le rôle des barrières discriminatoires et des réglementations non discriminatoires dans le commerce intra-africain des services.

## Commerce informel

Une grande partie des échanges entre pays africains ne sont pas enregistrés dans les statistiques officielles, parce que ces échanges sont informels. Par exemple, on

Figure 2.21

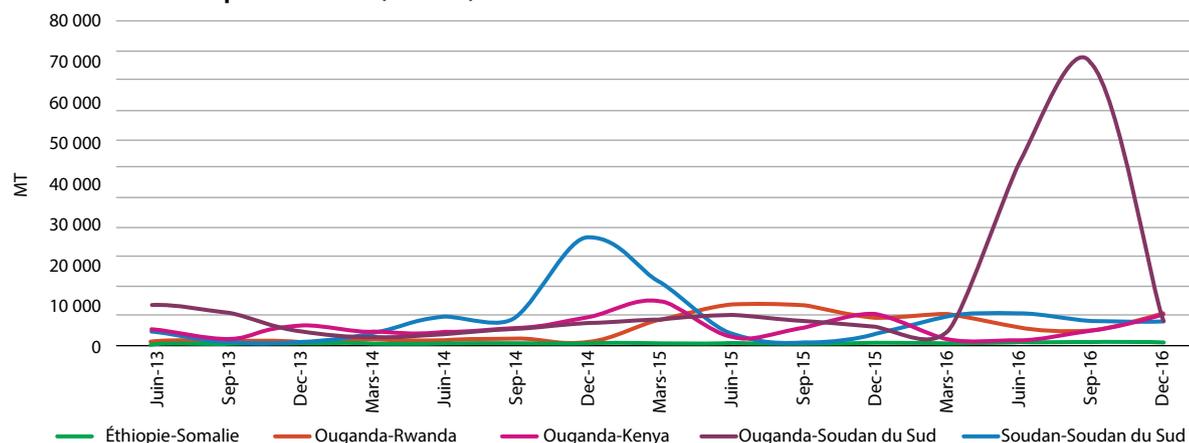
### Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de maïs dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)



Source : FEWS NET et EAGC, cité dans FSNWG (2017).

Figure 2.22

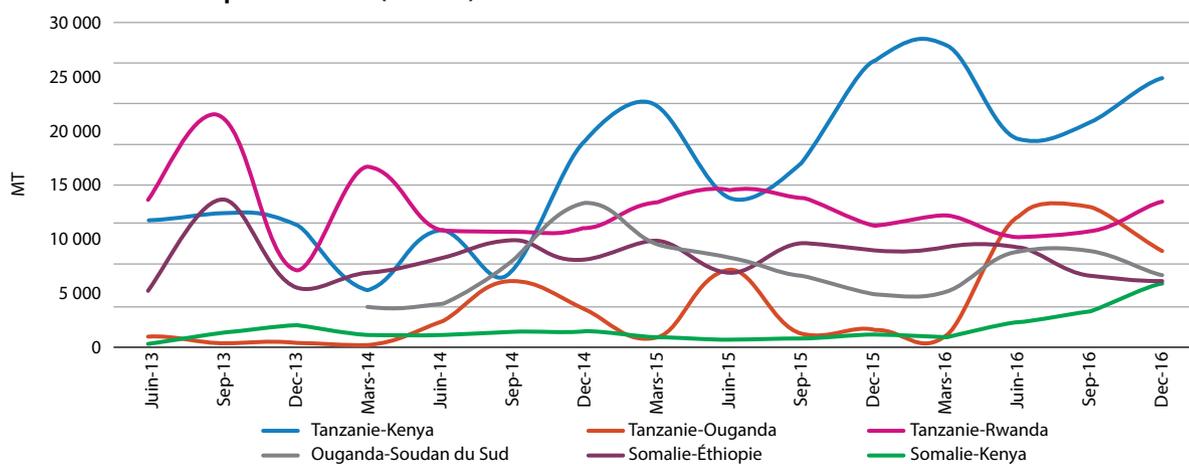
**Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de sorgho dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)**



Source : FEWS NET et EAGC, cité dans FSNWG (2017).

Figure 2.23

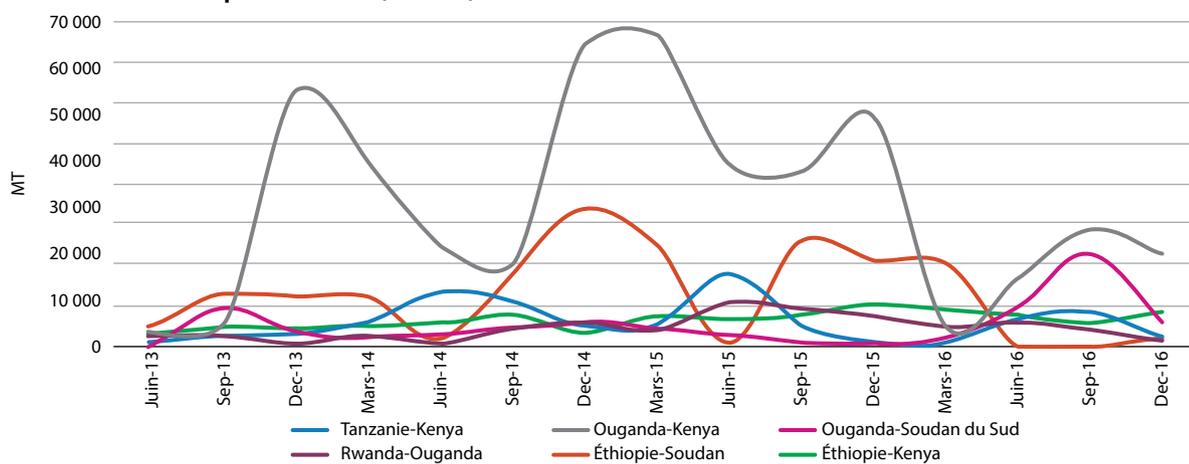
**Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de riz dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)**



Source : FEWS NET et EAGC, cité dans FSNWG (2017).

Figure 2.24

**Somme des échanges transfrontaliers formels et informels de haricots secs dans certains corridors de commerce en Afrique orientale (tonnes)**



Source : FEWS NET et EAGC, cité dans FSNWG (2017).

estime à 20% du PIB du Bénin l'importance du commerce informel avec le seul Nigéria (Banque mondiale, cité dans Banque de France, 2016). Cependant, les données sur le commerce informel sont, par leur définition même, très limitées.

Les graphiques qui suivent montrent l'importance relative des échanges informels et formels de certaines marchandises agricoles en Afrique orientale.

Faute d'information sur le commerce informel en Afrique, il est difficile d'évaluer l'impact des politiques suivies sur les commerçants informels et leurs moyens d'existence. Si certaines politiques ou difficultés économiques sont connues pour léser les commerçants informels (pesanteur des formalités douanières, par exemple), il est plus difficile d'estimer leur impact économique et l'importance d'une modification de ces politiques, faute de données précises sur l'ampleur des échanges informels. Si ces politiques ont pour effet d'aggraver les conditions de vie des commerçants

informels, elles risquent en outre d'accroître l'exclusion sexiste car 70 % des commerçants transfrontaliers informels sont des femmes. Tout cela montre combien il importe de collecter et de produire une information de meilleure qualité sur le commerce transfrontalier informel en Afrique et de comprendre quels produits et quels services font l'objet de ce commerce informel et qui sont les acteurs (hommes ou femmes).

### Accords de partenariat économique

Après 12 ans de négociations, les pays africains ont récemment progressé vers la signature des accords de partenariat économique avec l'Union européenne, mais quelques-uns d'entre eux seulement ont commencé à les appliquer provisoirement. Les accords avec la Côte d'Ivoire, le Ghana et l'Union douanière d'Afrique australe sont entrés dans la phase de l'application provisoire depuis la publication d'*ARIA VII*. Le Kenya et Rwanda ont également signé ces accords avec l'Union européenne depuis cette date, mais l'application provisoire n'a pas encore commencé (Union européenne, 2017).

## Références bibliographiques

Appiah, L.-A. (2015). "Ethiopia gets the first metro system in sub-Saharan Africa." *Cable News Network*, 14 octobre. <http://edition.cnn.com/2015/10/14/tech/addis-ababa-light-rail-metro/>.

BAD (Banque africaine de développement) (2016). *Indice d'ouverture sur les visas*. Abidjan.

Banque de France (2016). *La lettre de la zone Franc*, No 7, décembre. Paris. [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/la-lettre-de-la-zone-franc-07\\_2016-12.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/la-lettre-de-la-zone-franc-07_2016-12.pdf).

Banque mondiale (2015). *Sources of Financing for Public-Private Partnership Investments in 2015*. Washington.

——— (2017a). Base de données des participations privées dans les projets d'infrastructures. <https://ppi.worldbank.org/data>.

——— (2017b). Base de données Doing Business. <http://www.doingbusiness.org/data>.

——— (2017c). *Doing Business 2017*. Washington. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>.

——— (2017d). Indice de restriction du commerce des services. <http://data.worldbank.org/data-catalog/services-trade-restrictions>.

Barrow, K. (2016). "Nigeria inaugurates Abuja-Kaduna railway." *International Railway Journal*, 26 juillet. <http://www.railjournal.com/index.php/africa/nigeria-inaugurates-abuja-kaduna-railway.html?channel=000>.

Bossuyt, J. (2016). *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The Economic Community of West African States (ECOWAS)*. Maastricht, Centre européen de gestion des politiques de développement.

CADM (Centre africain de développement minier) (2016). *Optimizing Domestic Revenue Mobilization and Value Addition of Africa's Minerals: Towards Harmonizing Fiscal Regimes in the Mineral Sector*.

Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique (CEA).

——— (2017). *Impact of Illicit Financial Flows on Domestic Resource Mobilization: Optimizing Revenues from the Mineral Sector in Africa*. Addis-Abeba, CEA.

CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2012). *État de l'intégration régionale en Afrique : Vers une zone de libre-échange continentale africaine*. Addis-Abeba.

——— (2016). Communiqué à l'intention du Bureau du Secrétaire exécutif pour l'intégration régionale et la zone de libre-échange continentale, rédigé par le Centre africain pour la politique commerciale. Addis-Abeba.

——— (2017a). *Rapport économique sur l'Afrique : L'urbanisation et la décentralisation au service de la transformation de l'Afrique*. Addis-Abeba.

——— (2017b). *Nigeria Country Profile 2016*. Addis-Abeba.

——— (2017c). *Ghana Country Profile 2016*. Addis-Abeba.

——— (2017d). *Cabo Verde Country Profile 2016*. Addis-Abeba.

——— (2017e). *Profil de pays Tchad 2016*. Addis-Abeba.

——— (2017f). *Profil de pays Somalie 2016*. Addis-Abeba.

——— (2017g). *Présentation de Djibouti 2016*. Addis-Abeba.

CEA, CUA et BAD (2016). *État de l'intégration régionale en Afrique VII : Innovation, compétitivité et intégration régionale*. Addis-Abeba, CEA.

Citizen, The (2016). "Namibia to abolish visa requirements for Africans." *The Citizen*, 26 juillet. <http://citizen.co.za/news/news-world/1221471/namibia-to-abolish-visa-requirements-for-all-africans/>.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2017a). Exposé de Chris-

tian Knebel à l'atelier de création de capacités précédant le cinquième forum de négociation sur la zone de libre-échange continentale. Addis-Abeba, 27 et 28 février.

——— (2017b). "Mapping of intra-Africa trade in goods, flows and destinations." Présentation lors du cinquième forum de négociation sur la zone de libre-échange continentale. Addis-Abeba, 1-4 mars.

——— (2017c). Base de données statistiques UNCTADStat. <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.

COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe) (2016). "Sixteen countries now in Free Trade Area." <http://www.comesa.int/sixteen-countries-now-in-free-trade-area/>.

——— (2017). "Bank's Governors push for Regional Payment and Settlement System." <http://www.comesa.int/banks-governors-push-for-regional-payment-and-settlement-system/>.

CUA (Commission de l'Union africaine) (2015). *Services Exports for Growth and Development: Case Studies from Africa*. Addis-Abeba.

Daily Post (2016). "10 countries implement ECOWAS Common External Tariff." *Daily Post*, 8 septembre. <http://dailypost.ng/2016/09/08/10-countries-implementation-ecowas-common-external-tariff/>.

Economist, The (2016). "Ethiopia opens Africa's tallest and most controversial dam." *The Economist*, 21 décembre. <http://www.economist.com/news/21712281-gibe-iii-dam-has-capacity-double-countrys-electricity-output>.

Fonds monétaire international (2017). *Enquête coordonnée sur l'investissement direct*. Washington. <http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5> HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>" HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5> HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>"& HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>"-sld=1390030341854" HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>"

[org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854](http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854)"& HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>" HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5> HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>"& HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>"-sld=1390030341854" HYPERLINK "<http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=1390030341854>"

FSNWG (Food Security and Nutrition Working Group – Groupe de travail sur la sécurité alimentaire et la nutrition) (2017). *East Africa Crossborder Trade Bulletin*, Vol. 16. Nairobi, FEWS NET/FAO/WFP Joint Cross Border Market and Trade Monitoring Initiative.

Ghana Revenue Authority (2016). "ECOWAS Regional Common External Tariff comes into effect on 1st February, 2016." <http://www.gra.gov.gh/index.php/category/item/488-ecowas-regional-common-external-tariff-comes-into-effect-on-1st-february-2016>.

ICA (Consortium pour les infrastructures en Afrique) (2016). *Infrastructure Financing Trends in Africa – 2015*. Abidjan, Secrétariat de l'Infrastructure Consortium for Africa, a.b.s. de la Banque africaine de développement. [https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual\\_Reports/ICA\\_2015\\_annual\\_report.pdf](https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual_Reports/ICA_2015_annual_report.pdf).

Jacobs, A. (2017). "Joyous Africans take to the rails, with China's help." *The New York Times*, 7 février. [https://www.nytimes.com/2017/02/07/world/africa/africa-china-train.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/02/07/world/africa/africa-china-train.html?_r=0).

Karingi, S. et W. Davis (2017). Miméo. "Towards a transformative African integration process: Rethinking the conventional approaches." Présenté au *Africa Economies*, décision en cours.

Maasho, A. (2016). "Ethiopia plans new 2,000 MW dam: PM." *Reuters*, 10 mars. <http://www.reuters.com/article/us-ethiopia-hydro-idUSKCN0WC1P4>.

Mabuza, Z. et D. Luke (2016). Miméo. "State of Play in the Tripartite Free Trade Area Negotiations."

Meseret, E. (2016). "Ethiopia opens massive Gibe 3 hydroelectric dam on Omo River." *US News and World Report*, 17 décembre. <https://www.usnews.com/news/business/articles/2016-12-17/ethiopia-opens-massive-gibe-3-hydroelectric-dam-on-omo-river>.

Moody's Investors Service (2016). "Moody's: China Railway Construction's winning bid on Nigeria light rail project is credit positive." Communiqué de presse, 1<sup>er</sup> septembre. [https://www.moody's.com/research/Moody's-China-Railway-Constructions-winning-bid-on-Nigeria-light-rail--PR\\_354493](https://www.moody's.com/research/Moody's-China-Railway-Constructions-winning-bid-on-Nigeria-light-rail--PR_354493).

Morylln-Yron, S., K. Scott, J. Kwok et A. Darvenzia (2017). "All aboard! The Chinese-funded railways linking East Africa." *Cable News Network*, 17 janvier. <http://edition.cnn.com/2016/11/21/africa/chinese-funded-railways-in-africa/>.

Mugisha, I. R. (2017). "Rwanda to scrap visas for Africans by 2018." *The East African*, 28 mai. <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Rwanda-to-scrap-visas-for-Africans-by-2018-/2558-3222744-view-printVersion-c8310cz/index.html>.

Nations Unies, Conseil économique et social (2017). *Réunion régionale sur les "Innovations pour le développement des infrastructures et la promotion de l'industrialisation durable."* New York. [https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/summary\\_dakar\\_meeting.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/summary_dakar_meeting.pdf).

Nations Unies (2017a). *UN Mission's Summary detailed by country*. New York. [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/feb17\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/feb17_3.pdf).

——— (2017b). "Fiche d'information relative aux opérations de maintien de la paix." <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2010). *Gap Analysis of the ECOWAS Trade Liberalization Scheme (ETLS)*. Aid-for-trade: Case Story—ECOWAS. Paris.

OMC (Organisation mondiale du commerce) (2017a). "Liste de tous les accords commerciaux régionaux." <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx/WDSP/IB>

[/2015/04/20/000442464\\_20150420122912/Rendered/PDF/ACS125280REVIS0itive0Private0Sector.pdf](/2015/04/20/000442464_20150420122912/Rendered/PDF/ACS125280REVIS0itive0Private0Sector.pdf).

——— (2017b). "Facilitation des échanges." [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm).

——— (2017c). *Accord sur la facilitation des échanges : Faciliter la circulation des marchandises à travers les frontières*. Genève. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/wto\\_tradefacilitation\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_tradefacilitation_e.pdf).

——— (2017d). "How to notify." <http://www.tfafacility.org/how-present-notifications>.

——— (2017e). "Ratifications." <https://www.tfadatabase.org/ratifications>.

——— (2017f). "Liste des notifications." <https://www.tfadatabase.org/notifications/list>.

Parke, P. (2016). "Kenya's \$13 billion railway project is taking shape." *Cable News Network*, 15 mai. <http://edition.cnn.com/2016/05/15/africa/kenya-railway-east-africa/>.

Primack, D. (2016). "Services trade data: A fundamental roadblock to negotiations and policy-making to support structural transformation." Londres, Overseas Development Institute. <http://set.odi.org/david-primack-services-trade-data-fundamental-roadblock-negotiations-policy-making/>. Consulté le 10 mars 2017.

Railways Africa (2016). "Nigeria To Start Construction on Light Rail Projects For Urban Mobility." *Railways Africa*, 14 octobre. <http://www.railwaysafrica.com/news/nigeria-to-start-construction-on-light-rail-projects-for-urban-mobility>.

Rogers, D. (2016). "China, Nigeria agree new deal for \$12bn coastal railway." *Global Construction Review*, 7 juillet. <http://www.globalconstructionreview.com/news/china-nigeria-agree-ne7w-dea7l-12bn-coas7tal/>.

UA (Union africaine) (2017a). "Africa CDC Centres for Disease Control and Prevention: Safeguarding Africa's Health." <https://www.au.int/en/africacdc>.

——— (2017b). "Africa Centres for Disease Control and Prevention's Regional Collaborating Centres in Africa agree on a strategic plan and roadmap for disease

prevention and response in Africa.” <https://www.au.int/web/en/pressreleases/20170320/africa-centres-disease-control-and-prevention-s-regional-collaborating>.

Union européenne (2017). “Vue d’ensemble des négociations relatives aux accords de partenariat économique (APE).” [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf).

## Notes de fin de chapitre

1 Cette section s’inspire du *Rapport économique sur l’Afrique 2017* (CEA, 2017).

2 Seuls six membres (la Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale – CEMAC) des 11 membres de la Communauté économique des États d’Afrique centrale (CEEAC) sont membres de l’Union économique et monétaire.

3 Selon le Groupe de haut niveau Mbeki sur les flux financiers illicites.

4 CADM (2017). *Impact of Illicit Financial Flows on Domestic Resource Mobilization: Optimizing Revenues from the Mineral Sector in Africa*.

5 CADM (2016). *Optimizing Domestic Revenue Mobilization and Value Addition of Africa’s Minerals – Towards Harmonizing Fiscal Regimes in the Mineral Sector*.

6 Le projet hydraulique Ruzizi II; l’expansion portuaire de Dar-es-Salaam; la route Serenge-Nakonde (T2); le gazoduc Nigéria-Algérie; la modernisation de la ligne ferroviaire Dakar-Bamako; le projet hydraulique Sambagalou; le corridor côtier Abidjan-Lagos; le câble à fibres optiques terrestre TIC Lusaka-Lilongwe; le projet de transmission Zambie-Tanzanie-Kenya; le corridor de transmission nord-africain; le lien routier-ferroviaire Abidjan-Ouagadougou entre la Côte d’Ivoire et le Burkina Faso; le lien routier-ferroviaire Douala-Bangui-Ndjamena entre le Cameroun, la République centrafricaine et le Tchad; l’amélioration de la route

Kampala-Jinja en Ouganda; la route Juba-Torit-Kapoeta Nadapal-Eldoret entre l’Ouganda et le Kenya; le projet hydraulique Batoka Gorge à la frontière de la Zambie et du Zimbabwe; le pont routier-ferroviaire Brazzaville-Kinshasa entre la République du Congo et la République démocratique du Congo et la ligne ferroviaire Kinshasa-Ilebo.

7 À titre d’exemples, voir i) Djibouti (CEA, 2017f) et ii) les investissements réalisés par la Côte d’Ivoire dans le domaine des transports (ICA, 2016).

8 Les données sont disponibles pour 44 gouvernements seulement en 2015.

9 Ces pays et territoires comprennent un groupe d’États Membres de l’UE plus le Bélarus, la Région administrative spéciale de Hong Kong, le Kazakhstan, la Norvège, la République de Corée, Saint-Marin et l’État de Palestine.

10 <http://www.tradebarriers.org/about>.

11 Les données sont surtout de 2009-2010 ; elles couvrent cinq secteurs (finances, transport, commerce de détail, télécommunications et services professionnels) et les modes 1, 3 et 4 ; elles sont notées sur un score de 100 (celui-ci étant le plus restrictif). Les données sont très agrégées et, dans une certaine mesure tendancieuses car elles mettent l’accent sur les barrières les plus facilement identifiables (par exemple liées à l’investissement).

12 Dans le commerce des services, le Mode 1 représente le commerce transfrontalier, défini comme la fourniture d’un service du territoire d’un pays au territoire d’un autre pays; le Mode 2 représente la consommation à l’étranger et couvre la fourniture d’un service d’un pays au consommateur du service d’un pays quelconque; le Mode 3 représente la présence commerciale et couvre des services fournis par un fournisseur de services d’un pays à un territoire d’un pays quelconque; le Mode 4 représente la présence de personnes physiques; il couvre les services fournis par un fournisseur de services d’un pays, à des personnes physiques se trouvant dans le territoire d’un autre pays.

## Chapitre 3

# Questions conceptuelles de l'économie politique de l'intégration et de la ZLEC

Le présent chapitre passe en revue l'économie politique de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC). Il cherche à comprendre pourquoi il existe un décalage entre les politiques et programmes continentaux et régionaux et leur mise en œuvre. Malgré les efforts passés et actuels visant à accélérer le dynamisme du commerce intra-africain, l'exécution reste difficile.

L'examen s'appuie sur l'outil analytique « sous cinq angles » élaboré par le Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM) (Byiers *et al.*, 2015). La valeur de cet outil est qu'il singularise et explique les complexités et les défis de l'intégration régionale, en recensant les acteurs et les facteurs qui ont eu une incidence significative sur les processus d'intégration régionale, ce qui aide à expliquer « pourquoi les choses sont telles qu'elles sont ».

Cependant, la façon dont les choses sont, ne doit pas nécessairement être déterministe. Le chapitre conclut en s'appuyant sur les travaux de recherche de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) sur les capacités institutionnelles et la poursuite des réformes dans le contexte de l'État développementaliste et du changement économique structurel (CEA, 2011, 2012 et 2014). Cela montre qu'un État développementaliste, guidé par des dirigeants déterminés à réaliser les objectifs nationaux de développement et doté d'une bureaucratie compétente, est nécessaire pour piloter le processus de la ZLEC et garantir la mise en place d'une ZLEC propice au développement de l'Afrique.

## Une approche conceptuelle de l'économie politique de la ZLEC

Les 10 conclusions clés de l'évaluation sont présentées sous les cinq angles (tableau 3.1).

Tableau 3.1

### Approche conceptuelle de l'économie politique de la ZLEC-cinq angles et 10 conclusions

Angle	Conclusion
 <b>FACTEURS FONDATEURS</b> : institutions structurelles et historiques	1. Les facteurs fondateurs sont notamment les fondements structurels et historiques de l'Afrique. Ils donnent forme à l'environnement dans lequel la zone continentale de libre échange sera négociée et mise en œuvre, mais ne le déterminent pas.
 <b>INSTITUTIONS</b> : Forme et fonction	2. Les formes institutionnelles de la ZLEC doivent être conçues de manière à remplir les fonctions indiquées plutôt que d'imiter les exemples de bonnes pratiques qui ne fonctionneront pas dans le contexte de la ZLEC.
 <b>ACTEURS</b> : intérêts et incitations	3. Les États membres peuvent apporter un soutien à la ZLEC même si la mise en œuvre n'est pas une priorité politique. 4. La mise en œuvre la ZLEC aura lieu dans le respect des intérêts nationaux clés tels que définis par les décideurs nationaux. 5. Les États influents sont en bonne position pour diriger le programme de la ZLEC et sa mise en œuvre, mais les petits pays peuvent adopter une variété de stratégies pour promouvoir leurs intérêts. 6. Les personnalités individuelles, les dirigeants, les négociateurs et les choix qu'ils font auront tendance à façonner la négociation et la mise en œuvre de la ZLEC - et peuvent être déterminants. 7. Associer les divers acteurs du secteur privé et organisations de la société civile à la ZLEC est essentiel pour tenir compte du large éventail d'intérêts en jeu.
 <b>ASPECTS SPÉCIFIQUES AUX SECTEURS</b>	8. Les accords commerciaux sont généralement très ambitieux, mais souvent peu suivis d'effet.
 <b>FACTEURS EXTERNES</b> : Donateurs et moments critiques	9. L'ampleur du soutien des donateurs à la ZLEC et la qualité de ce soutien offrent autant de possibilités que de défis pour combler le déficit de mise en œuvre. 10. Des moments critiques comme l'augmentation des échanges commerciaux des marchés émergents avec l'Afrique, l'après-AGOA, le Brexit et la stagnation des accords de partenariat économique peuvent être à l'origine de progrès, mais aussi bloquer la dynamique favorable à la ZLEC.

Note : APE : Accord de partenariat économique ; AGOA : Loi des États-Unis sur la croissance et les possibilités en Afrique.

Source : Byiers *et al.* (2015).

## Facteurs fondateurs

Les facteurs fondateurs - le premier angle - revêtent deux formes : structurelle et historique. La première se réfère à la structure géographique ou économique d'un pays, la seconde à son héritage historique. Ces facteurs ont en commun le fait d'être impossibles, ou tout au moins très difficiles à modifier à court et à moyen terme. Ces fondements structurels et historiques donnent forme aux intérêts de l'économie politique d'un pays, mais ils ne doivent pas nécessairement être déterministes.

### *Fondements structurels : géographie et économie*

La configuration géographique et économique des pays d'Afrique est extrêmement variée. Il existe 15 pays sans littoral et six petits pays insulaires en développement sur le continent (CEA, 2017). Le PIB des économies africaines va de 337 millions de dollars É.-U. pour Sao Tomé-et-Principe à 568 milliards pour le Nigéria. Le PIB par habitant va de 130 dollars É.-U. en Somalie à 20 381 dollars en Guinée équatoriale (DAES, 2017). Nombre de ces pays sont tributaires de leur secteur extractif, les ressources minières représentant 73 % des exportations africaines vers le reste du monde.<sup>1</sup>

L'intégration régionale est particulièrement attrayante pour les pays sans littoral. Cela les aide à établir des corridors de transit pour avoir accès à des ports et à consentir des investissements dans les infrastructures de transport au niveau régional, ce qui facilite leurs échanges avec le monde extérieur. Quelques exemples : l'intégration réussie dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) est facilitée par le désir fort de ses pays sans littoral d'avoir accès à des ports (Byiers, 2016). En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) contribue à faciliter le transit des marchandises à partir des ports de ses pays côtiers vers les marchés de ses pays sans littoral. Les avantages mutuels résultant des liens entre les pays sans littoral et les États côtiers peuvent favoriser l'intégration. La ZLEC peut être particulièrement bénéfique pour les pays sans littoral si elle facilite le transit de leurs marchandises. (Ce point est détaillé au chapitre 5).

Les écarts de taille et la force relative des économies créent des tensions quant à la répartition perçue des avantages résultant de l'intégration régionale. La concurrence de voisins économiquement plus sophistiqués et puissants peut intimider des États économiquement plus faibles. L'effondrement du

prédécesseur de la CAE en 1977 résulte en grande partie de la conviction que les avantages sont allés de façon disproportionnée au Kenya, pays plus industrialisé (Mathieson, 2016).

Qu'est-ce que cela signifie pour la ZLEC ? La diversité des formes économiques dans les pays africains a deux incidences. Tout d'abord, les puissances industrielles, comme l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Kenya et le Nigéria, pourraient avoir davantage à gagner de la ZLEC. Comme on l'a vu dans le cas de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) qui a échoué (voir l'encadré 3.1) (ainsi que du prédécesseur de la CAE), pareilles perceptions peuvent compliquer les négociations et faire échouer les accords commerciaux. Il est essentiel que la ZLEC soit conçue dans le cadre d'une approche mutuellement avantageuse qui répartisse ses bénéfices à la fois entre tous les pays africains et à l'intérieur de ces pays (c'est le sujet des chapitres 5 et 6).

Deuxièmement, des pays très importants et très influents sont indispensables pour faire de la ZLEC une réalité. Les accords régionaux les plus réussis dans le monde ont été soutenus par une ou plusieurs puissances régionales qui s'en sont fait les défenseurs. L'attitude et le comportement de ces défenseurs de la ZLEC seront cruciaux. D'une part, les économies plus grandes peuvent être bien placées pour exploiter les gains de la libéralisation du commerce. D'autre part, elles peuvent craindre d'ouvrir leurs « chasses gardées » - les communautés économiques régionales immédiates - à la concurrence des grandes économies dans d'autres sous-régions. Par exemple, les entreprises nigérianes pourraient craindre les concurrents sud-africains au sein de la CEDEAO (voir « Acteurs : intérêts et incitations » ci-dessous).

De nombreux pays africains ont eu du mal à se débarrasser du passé économique lié à l'extraction des ressources naturelles et à l'exportation de produits de base. Il existe à la fois une similitude et une complémentarité limitée entre les profils commerciaux de la plupart des pays : le Ghana n'a pas besoin d'importer du cacao de la Côte d'Ivoire, ni le Kenya du thé de l'Ouganda, sauf pour la réexportation. À l'inverse, ce manque de complémentarité économique explique le soutien politique fort dont bénéficie la ZLEC : les dirigeants africains souhaitent ardemment *remettre en cause* le statu quo économique et voient dans la ZLEC un moyen de promouvoir l'industrialisation (Sommer et

### Encadré 3.1

#### Leçons tirées de la zone de libre-échange des Amériques

L'initiative de la ZLEA a été lancée en décembre 1994 lors du premier sommet des Amériques à Miami, aux États-Unis. Ce projet impulsé par les États-Unis avait pour objectif de créer, d'ici à 2005, la plus grande zone de libre-échange au monde comprenant 34 économies de l'hémisphère occidental (seul Cuba était exclu pour des raisons politiques). La plupart des véritables négociations ont eu lieu entre 2000 et 2003, coïncidant avec les premières années du Cycle de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Après des échecs répétés pour parvenir à un accord, il a été mis fin au processus de la ZLEA en novembre 2005.

Dès le début, les négociations ont été compliquées par d'énormes disparités dans les perspectives de développement, les capacités institutionnelles et la taille (économique, démographique et géographique) des 34 pays. À une extrémité, il y avait la plus grande économie du monde et le troisième pays le plus peuplé, les États-Unis, tandis qu'à l'autre, les pays des Caraïbes anglophones, dont la quasi-totalité ont une population inférieure à 1 million d'habitants. Comparé aux 18 000 milliards de dollars E.-U. de l'économie américaine, seuls le Brésil, le Canada et le Mexique peuvent être considérés comme des grandes économies (avec un PIB supérieur à 1000 milliards de dollars en 2015). L'Argentine, le Chili, la Colombie, le Pérou et le Venezuela sont des économies de taille moyenne, leur PIB se trouvant dans une fourchette comprise entre 200 et 700 milliards de dollars, tandis que tous les autres pays de l'hémisphère occidental sont de petites économies. Le PIB par habitant des États-Unis a dépassé 56 000 dollars en 2015, alors que celui d'Haïti (le pays le moins développé de l'hémisphère occidental) était inférieur à 1 000 dollars.

Cependant, les négociations ont été conçues comme un engagement unique, avec les principes généraux convenus en mars 1998, selon lesquels « les droits et obligations de la ZLEA seront partagés par tous les pays ». À l'exception des différents calendriers d'élimination, il y avait peu de place pour la flexibilité, le traitement spécial et différentiel et la géométrie variable.

La libéralisation proposée était d'une grande profondeur et a été perçue comme avantageant surtout les États-Unis. Il s'agissait de l'élimination de la quasi-totalité des droits de douane sur les biens, de l'ouverture des marchés publics, de la libéralisation du commerce des services et de l'investissement sur la base d'une liste négative<sup>2</sup>, du règlement des différends entre États et investisseurs et de la protection des droits de propriété intellectuelle dans le cadre des règles ADPIC<sup>3</sup>-Plus. En revanche, les engagements juridiques étaient faibles ou inexistantes sur des questions sensibles pour les États-Unis, comme les mesures antidumping et autres recours commerciaux, le soutien interne à l'agriculture ayant pour effet de fausser les échanges ou l'allègement des restrictions aux frontières pour les prestataires de services étrangers.

Vers la fin des négociations en 2004, d'autres régimes d'intégration ont commencé à gagner du terrain, avec différents objectifs politiques ou d'intégration. On peut ainsi citer l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique et la Communauté des nations sud-américaines (qui est devenue en 2007 l'Union des nations sud-américaines, UNASUR). La ZLEA étant bloquée, les États-Unis ont réajusté leur approche, élargissant leur réseau de zones de libre-échange bilatérales avec des pays « consentants », en commençant par une zone de libre-échange avec le Chili en juin 2003.

Aujourd'hui, les États-Unis ont des accords de libre-échange en place avec 11 pays d'Amérique latine, divisant en fait l'Amérique latine entre les pays qui sont le plus étroitement intégrés aux États-Unis, principalement du côté occidental de l'Amérique latine, et ceux de la partie orientale, qui ne le sont pas. Il en résulte une Amérique latine fragmentée en deux blocs principaux : l'Alliance du Pacifique favorable aux États-Unis et le Mercosur. Le commerce intra-régional reste faible, avec seulement 16 % des exportations en 2015.

### Encadré 3.1

#### Leçons tirées de la zone de libre-échange des Amériques (suite)

L'expérience de la ZLEA permet de tirer des enseignements utiles pour tout projet d'intégration régionale à grande échelle, y compris pour la ZLEC :

- Le leadership est essentiel, mais il ne faut pas que le principal moteur des négociations soit perçu comme un pays cherchant à accaparer la plupart des avantages.
- Les différences entre les participants en termes de taille, de niveau de développement et d'attentes font que l'accord « taille unique » est politiquement impossible. Par conséquent, il est préférable de procéder par étapes, en laissant suffisamment de marge d'action aux pays les plus pauvres pour qu'ils assument des engagements plus exigeants à leur propre rythme. Cela serait particulièrement important pour la ZLEC, compte tenu du grand nombre de pays africains moins avancés.
- Il serait avantageux que les pays africains adoptent des positions communes concernant la ZLEC au sein de leur communauté économique régionale au lieu de négocier individuellement. Cela accélérerait le processus ; sinon, ce sera une négociation avec 55 participants.
- Les négociations Nord-Sud sont particulièrement difficiles car les exigences des pays développés participants dans des domaines comme la propriété intellectuelle et l'investissement ont tendance à rencontrer des résistances de la part des pays en développement qui craignent de perdre toute marge d'action. À tel point que conclure des accords dans le cadre de la ZLEC pourrait être plus facile que cela l'a été dans le cadre de la zone de libre-échange des Amériques, car ce serait une négociation purement africaine.

Luke, 2017)<sup>4</sup>. Les circonstances économiques ne doivent pas être déterministes.

#### *Fondements historiques : legs de la colonisation et des luttes de libération*

Les expériences communes acquises dans le cadre de la décolonisation et des luttes de libération sont à l'origine de l'intégration en Afrique. Elles sous-tendent une identité commune et un sentiment de solidarité qui, à leur tour, forment l'idéologie panafricaine. Cela est résumé dans l'objectif déclaré de l'Organisation de l'Union africaine (OUA), le précurseur de l'Union africaine (UA), qui a regroupé les pays africains aux fins de l'unité, de la solidarité et de « [l'éradication de] toutes les formes de colonialisme d'Afrique » (OUA, 1963).

D'autres legs de la colonisation ont cependant favorisé des traditions administratives, religieuses et bureaucratiques très différentes. Les pays francophones d'Afrique se sont consolidés grâce à une langue commune, à un régime de droit civil et, dans bien des cas, à une union monétaire. De même, les pays arabophones d'Afrique du Nord partagent la même langue et la loi islamique et sont membres de CER et d'accords de libre-échange similaires. La persistance

des tensions géopolitiques dans la Corne de l'Afrique peut être attribuée à l'héritage de l'occupation italienne de la région (Plaut, 2016).

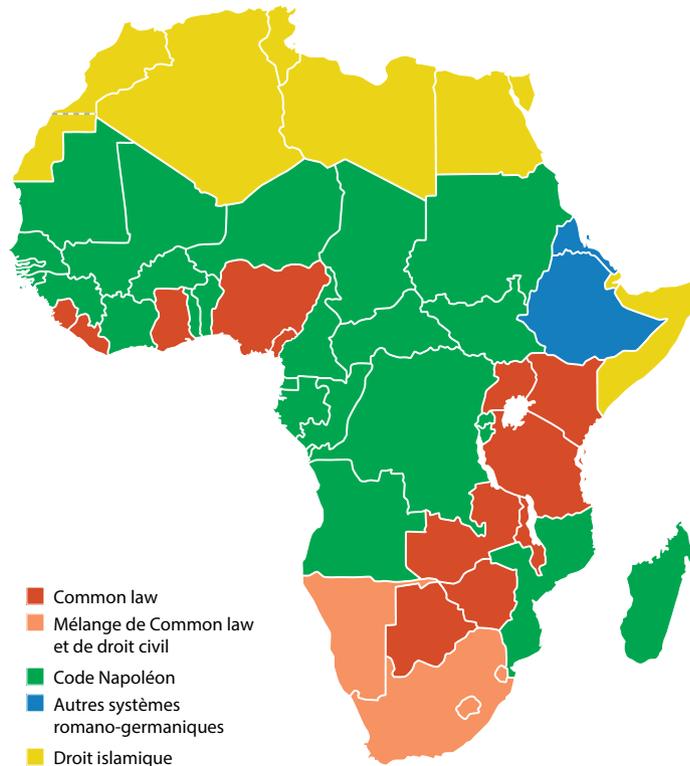
L'héritage de ce passé est que les pays africains abordent la ZLEC avec une variété de systèmes juridiques (figure 3.1), de langues et de considérations géopolitiques. Dans la pratique, des négociations en quatre langues sont difficiles<sup>5</sup>, et la traduction et l'interprétation ajoutent aux coûts des négociations. Par ailleurs, ce passé a contribué à regrouper les pays en un certain nombre de zones régionales de libre-échange et d'unions douanières qui constituent des éléments de base utiles à la ZLEC. Ce passé a également favorisé cet esprit panafricain partagé qui sous-tend la grande vision panafricaine, à laquelle la ZLEC contribue. (Les Communautés économiques régionales [CER] dans la ZLEC, les institutions de la ZLEC dans l'Union africaine et le Traité d'Abuja comme cadre de la ZLEC sont examinés au chapitre 8.)

#### **Institutions : forme et fonction**

Les institutions formelles chargées de mettre en œuvre la ZLEC sont en cours de création et des leçons peuvent être tirées de l'économie politique des institutions

Figure 3.1

### Les systèmes juridiques dans le monde



Source : [http://www.notarius-international.uinl.org/DataBase/2009/Notarius\\_2009\\_01\\_02\\_worldmaps.pdf](http://www.notarius-international.uinl.org/DataBase/2009/Notarius_2009_01_02_worldmaps.pdf).

régionales formelles et informelles existant en Afrique. (Ces idées sont reprises dans les options institutionnelles décrites au chapitre 8).

L'Afrique dispose d'une architecture d'institutions formelles bien développée pour soutenir l'intégration régionale. Néanmoins, ces formes institutionnelles - souvent des copies des modèles de bonnes pratiques - ne correspondent pas toujours à leurs fonctions déclarées. Les *formes* que revêtent les institutions publiques régionales - les règles et les processus budgétaires et de responsabilisation, les structures organisationnelles, les organes décisionnels suprêmes, les parlements et les tribunaux régionaux, etc. - peuvent facilement être confondues avec les *fonctions* institutionnelles déclarées comme la responsabilité et la transparence de la gestion budgétaire, la médiation et l'arbitrage des différends ou la fourniture de biens ou de services publics régionaux. Autrement dit, les apparences sont *parfois* trompeuses. Cet état de choses contribue à expliquer le décalage tant décrié entre décisions et exécution.

Les tensions entre la forme et la fonction s'appliquent aux politiques et aux accords commerciaux régionaux de l'Afrique. L'intégration des marchés et les politiques

connexes d'industrialisation et de développement des infrastructures régionales et continentales bénéficient d'un appui quasi unanime des organes directeurs suprêmes. Plusieurs institutions et programmes formels ont été mis en place pour réaliser ces aspirations par le biais des CER, y compris des institutions d'arbitrage ou de contrôle, comme les tribunaux. Pourtant, les politiques de libre-échange sont souvent contournées ou contrecarrées par une combinaison de facteurs : la transposition lente ou incomplète des engagements régionaux dans les textes réglementaires et juridiques nationaux, l'application inégale ou incomplète des accords régionaux et d'autres pratiques comme des mesures non tarifaires (légitimes et illégitimes) qui créent des obstacles de facto à l'intégration.

Par exemple, de nombreuses CER disposent de zones de libre-échange, mais dans la pratique, les échanges entre États membres sont limités par diverses barrières non tarifaires, des droits internes et des listes de biens « sensibles » (Bilal *et al.*, 2015). Les normes en vigueur qui interdisent l'utilisation de procédures formelles de règlement des différends contre d'autres États africains signifient que les institutions qui ont été créées pour assurer le respect des accords régionaux, comme le tribunal du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de

l'Afrique australe (COMESA), celui de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ou la Cour de justice de l'Afrique de l'Est sont sous-utilisés et ne remplissent pas effectivement leurs fonctions malgré les efforts déployés pour en renforcer certaines.

La ZLEC sera un ensemble d'institutions formelles créées pour surveiller, résoudre les différends, faciliter la mise en œuvre, arbitrer et pousser les parties prenantes à l'action. Il est essentiel que les institutions de la ZLEC soient conçues de manière à pouvoir remplir les fonctions qui leur auront été confiées. Selon les normes et pratiques formelles et informelles en vigueur, les conceptions institutionnelles les plus efficaces seront sans doute, non pas des imitations des bonnes pratiques mondiales, mais, par exemple, des procédures de règlement des différends reposant sur l'adoption, dans un premier temps, de méthodes non litigieuses avant le recours à des procédures formelles.

### Acteurs : intérêts et incitations

L'intégration régionale est impulsée par des groupes et des coalitions d'acteurs. Les éléments importants sont les incitations qui motivent les principaux groupes et leur interaction avec des institutions formelles et informelles. La présente section recense cinq groupes qui sont d'une importance cruciale pour la ZLEC.

#### *Décideurs nationaux et intérêts nationaux*

La mise en œuvre d'initiatives régionales s'inscrit dans le respect des principaux intérêts nationaux tels que perçus et définis par les décideurs nationaux et conformément aux pressions politiques nationales.

Il est facile pour les dirigeants d'exprimer leur soutien à l'intégration, mais il est beaucoup plus difficile d'obtenir l'engagement des décideurs nationaux, qui sont guidés par les seuls intérêts nationaux. Ce serait une erreur de sous-estimer la volonté des délégations de négociateurs de promouvoir les intérêts de leur pays. Comme l'a déclaré Rob Davies, Ministre sud-africain du commerce et de l'industrie, « les négociations commerciales doivent être reconnues plus que jamais comme étant ce qu'elles ont toujours été, à savoir un processus consistant à donner et à recevoir, guidé par des intérêts concurrents » (Davies, 2017).

#### *États influents*

Les pays peuvent être influents dans différents domaines, en fonction de leur capacité à exercer une

influence diplomatique, économique, militaire et politique, et de leur capacité à compenser les perdants, à débloquer les impasses et à surmonter les échecs de coordination dans l'action collective régionale. Le poids et le leadership considérables que certains États peuvent avoir seront déterminants pour faire naître la ZLEC.

Dans les sous-régions d'Afrique, certains États ont plus ou moins d'influence que d'autres. Certains, par exemple, pourraient craindre que la ZLEC ouvre leur sphère d'influence économique aux échanges avec d'autres États influents d'autres sous-régions. D'autres peuvent voir dans la ZLEC un moyen de servir leurs intérêts commerciaux. Si ces intérêts ne sont pas équilibrés, les États influents peuvent peser de tout leur poids sur la ZLEC et menacer sa mise en œuvre. Cependant, il existe des raisons d'être optimiste. À l'approche de la conclusion des négociations, la Zone de libre-échange tripartite (ZLET) est en passe d'établir un précédent sur la manière dont les intérêts parfois conflictuels d'États influents de telle ou telle sous-région peuvent être équilibrés aux fins de l'obtention d'un accord commercial mutuellement avantageux (encadré 3.2).

Les États influents peuvent favoriser une dynamique régionale. Ils ont les moyens financiers de se faire représenter aux négociations par d'importantes délégations ayant une expertise plus large que celle des États plus petits. Ces experts seraient mieux à même de diriger les négociations, mais il peut y avoir des risques s'ils manipulent le processus à leur propre avantage.

En construisant la ZLEC, il est indispensable que tous les pays africains en partagent les fruits et soient gagnants sur tous les tableaux. Les accords commerciaux qui ne sont pas de type gagnant-gagnant peuvent rester lettre morte, car les pays partenaires tirent peu de profit de leur application (Jones, 2013). S'ils sont perçus comme n'avantageant que quelques pays seulement, les accords commerciaux pourront se désagréger, comme ce fut le cas de l'ancienne Communauté de l'Afrique de l'Est et de la Zone de libre-échange des Amériques. (Les politiques visant à assurer l'équité de la ZLEC sont examinées aux chapitres 5 et 6.)

Bien qu'il y ait indéniablement des États influents dans la ZLEC, d'autres pays peuvent également exercer une influence, par le biais par exemple de coalitions.

### Encadré 3.2

#### Enseignements tirés de la Zone de libre-échange tripartite (ZLET)

La ZLET comprend 26 pays de la CAE, de la SADC et du COMESA. La phase 1 des négociations (portant sur les échanges de marchandises) a débuté en 2011 et touche presque à sa fin, avec la signature d'un texte accompagné de plusieurs annexes. Les négociations sur les questions en suspens lors du lancement de la ZLET en 2015 - recours commerciaux, règlement des différends et négociations tarifaires - ont été achevées ou sont bien avancées.

À l'instar de la ZLEC, la ZLET vise à adopter de meilleurs cadres juridiques pour promouvoir le commerce intra-africain au XXI<sup>ème</sup> siècle. Elle vise à relever des défis similaires, comme les difficultés causées par l'appartenance à plusieurs CER, les goulets d'étranglement entravant le mouvement des biens et des services, les questions de facilitation du commerce et, plus généralement, l'établissement d'un environnement commercial prévisible et transparent. La ZLET concerne un large éventail de pays africains ayant des motivations et des facteurs fondateurs différents ainsi que différents niveaux de développement économique et industriel. Les objectifs, les modalités et les grands défis et succès de la ZLET offrent des enseignements pour la ZLEC.

#### **Concilier la préservation des CER et la volonté de rationaliser l'appartenance à plusieurs d'entre elles**

Lorsque les négociations ont débuté, la ZLET devait concilier « les défis liés à l'appartenance à de multiples CER et accélérer les processus d'intégration régionale et continentale »<sup>6</sup>. Il avait été décidé que les trois CER « commenceraient immédiatement à travailler à leur fusion en une seule communauté<sup>7</sup> ». Cela ne s'est pas fait. La ZLET a évolué pour constituer, au moins à court et moyen terme, une nouvelle zone de libre-échange qui s'est superposée aux trois CER, et il n'y a pas eu de consolidation. Pourquoi en a-t-il été ainsi ? Les principes de négociation de la ZLET prévoyaient « de bâtir sur les acquis des CER », ce qui n'a pas été rapproché de l'objectif de consolidation des communautés économiques régionales<sup>8</sup>. Par conséquent, en ce qui concerne la ZLEC, il faut veiller attentivement à concilier le désir de conserver les CER existantes et l'objectif de rationaliser les zones de libre-échange des CER dans une zone d'échange consolidée. Si on s'y prend mal, la ZLEC pourrait simplement constituer une nouvelle zone de libre-échange et manquer l'occasion de rationaliser et de simplifier le commerce en Afrique.

#### **Signature d'accords partiellement achevés ou d'« accords-cadres »**

Le Traité portant création de la ZLET a été signé en juin 2015, assorti de dispositions transitoires pour les éléments en suspens (règles d'origine, concessions tarifaires et recours commerciaux). Les États membres de la ZLET devaient conclure les annexes en suspens au plus tard en juin 2016, mais ils ont manqué le délai. Dans le cas de la ZLEC, il faudrait veiller à ce que des délais soient prévus et respectés à propos de toutes questions qui n'auraient pas été résolues lors de la signature.

#### **Concilier les idéaux panafricains et les intérêts nationaux**

Bien que la ZLET ait été lancée sous la bannière du panafricanisme et de la solidarité africaine, les négociations ont donné lieu à des échanges agressifs typiques. Lors de la conclusion d'accords commerciaux contraignants, notamment la ZLEC, seuls prévaudront les intérêts nationaux comme la lutte contre le chômage, le développement national et les plans d'industrialisation.

#### **Financement de négociations à grande échelle en Afrique**

Les négociations de la ZLET concernaient trois CER et 26 États membres/partenaires, et se déroulaient en quatre langues. Des négociations à ce niveau nécessitent un soutien financier, logistique, administratif et technique. Le financement provenait de donateurs, dont l'appui peut être imprévisible - à un moment donné, il semblait que cela bloquerait les négociations. Aussi faudrait-il que le financement de la ZLEC soit moins dépendant de donateurs.

En établissant des groupes ayant des points de vue similaires, les pays plus petits peuvent promouvoir efficacement leurs intérêts. Dans le cas de la ZLEC, une telle coalition serait composée par exemple des États non membres de l'OMC ayant un groupe diversifié d'intérêts similaires.

#### *Les dirigeants politiques*

Des personnalités fortes et des dirigeants exceptionnels peuvent définir des initiatives d'intégration régionale, les dynamiser et leur impulser un élan. Par exemple, le rôle éminent joué par les présidents Thabo Mbeki et Olusegun Obasanjo a contribué à créer l'Union africaine.

Leadership et vision sont nécessaires pour concevoir et appliquer des politiques visant à ce que l'Afrique ne soit plus si fortement dépendante des exportations de produits primaires et d'un faible commerce intra-africain (CEA, 2011). Un leadership puissant est une ressource importante pour s'assurer que les forces de l'économie politique ne deviennent pas déterministes. Les dirigeants peuvent conduire des scénarios qui rompent avec le statu quo et qui donnent de meilleurs résultats. Pour la ZLEC, un tel leadership sera nécessaire à la fois pour relever nombre des défis de l'économie politique exposés dans le présent chapitre et pour exploiter les possibilités offertes par l'économie politique.

#### *Négociateurs commerciaux*

Les acteurs qui jouent le rôle le plus direct dans le filtrage des intérêts nationaux, la direction des négociations et la rédaction des textes de négociation sont les négociateurs en chef des États membres, qui mettent au service des négociations leur expérience, leur expertise et leur capacité particulières.

Les négociateurs commerciaux ont en général plus d'expérience dans les domaines du commerce des biens et des recettes douanières que dans celui des enjeux « nouveaux » des accords les plus complets. L'expertise nécessaire pour faire avancer les discussions sur le commerce des services, l'investissement et la concurrence, par exemple, est plutôt le fait d'organismes de réglementation et d'institutions qui sont généralement indépendants des ministères du commerce traditionnels. Cet arrangement permet certes aux négociations sur les marchandises de progresser, mais il constitue aussi une pierre d'achoppement pour d'autres domaines des négociations, qui peuvent être reportés à la « phase 2 ».

Les technocrates commerciaux accordent plus d'attention aux menus détails des accords commerciaux que ne peuvent le faire les chefs d'État, qui, eux, sont censés approuver de « grandes visions », étant entendu que celles-ci seront tempérées par la prévention et l'analyse des risques requises des technocrates. Dans le communiqué final issu du Sommet tripartite COMESA-CAE-SADC, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé que les trois CER « travaillent à une fusion en une seule communauté économique régionale » (COMESA, CAE et SADC, 2008). Or, à mesure que la première phase des négociations approche de sa conclusion, il est clair que les négociations ont accouché d'une autre zone de libre-échange et non pas de la très ambitieuse consolidation des CER envisagée à l'origine.

Les négociateurs commerciaux africains sont influencés par leurs normes de négociation en vigueur. La plupart des pays africains ont été associés au cours des 14 dernières années à des négociations très défensives avec l'Union européenne (UE) - les accords de partenariat économique (APE) - où l'objectif de nombreux négociateurs africains était de minimiser et de retarder l'ouverture de leur marché, de limiter les restrictions à leur marge d'action et de traiter avec un partenaire de négociation plus expérimenté et disposant de plus gros moyens. Sur le plan offensif, ces négociations ont offert peu d'intérêt aux négociateurs africains, la plupart des pays bénéficiant déjà d'un accès en franchise sur le marché de l'Union européenne. Par conséquent, les négociateurs africains peuvent être enclins à adopter des accords commerciaux régionaux avec l'attitude défensive développée au cours des négociations avec l'Union européenne et, par conséquent, rechercher des listes d'exclusions couvrant davantage de produits sensibles et des délais de libéralisation plus longs.

#### *Le secteur privé et la société civile*

Les acteurs du secteur privé et les groupes de la société civile ont la possibilité d'influencer les accords et initiatives régionaux en mettant l'accent sur les intérêts de ceux qu'ils représentent. Les institutions régionales comportent souvent des mécanismes de consultation formels avec les organismes importants du secteur privé et les organisations de la société civile. Cependant, (Bilal *et al.* 2016) ont trouvé peu de preuves de l'incidence de ces groupes sur les processus formels, la définition des orientations ou la mise en œuvre des politiques au sein des institutions régionales.

Le secteur privé privilégie souvent les négociations avec les gouvernements nationaux sur les questions régionales, car il estime que cela est plus efficace que des rapports directs avec les organisations régionales. Par exemple, les opérateurs de transport kényans et tanzaniens font du lobbying au niveau national pour défendre leurs intérêts et les faire valoir comme intérêts nationaux dans le cadre de la CAE (Bilal *et al.*, 2016). En effet, les organisations régionales sont parfois perçues comme des « salons de bavardage » dysfonctionnels. En revanche, le Conseil des entreprises du COMESA a apporté une contribution non négligeable à la lutte contre le commerce illicite au sein du COMESA, bien que cela soit à mettre sur le compte, semble-t-il, de la force de frappe des riches entreprises du tabac.

Il est également important de distinguer les différents types d'acteurs du secteur privé et leurs capacités à exercer des pressions. Ceux qui ont déjà commercé au-delà des frontières par le biais de canaux informels sont peu enclins à modifier les régimes préexistants, de peur de perdre leurs avantages commerciaux ; il faut dire que les acteurs du secteur privé peuvent tirer profit du statu quo. Par ailleurs, les petits commerçants transfrontaliers, les petites et moyennes entreprises et les petites organisations de la société civile n'ont sans doute pas les moyens de faire pression et d'élever la voix aussi efficacement que les grands acteurs du secteur privé. (Les considérations de ces groupes vulnérables font l'objet du chapitre 5).

En associant les acteurs du secteur privé et les organisations de la société civile à la ZLEC, il convient de tenir compte du large éventail d'intérêts en jeu, y compris ceux des entreprises qui cherchent à bénéficier du statu quo. De même, les mécanismes de consultation doivent tenir compte des petits acteurs du secteur privé et de la société civile et faire en sorte que leur voix soit entendue.

## Dimensions sectorielles

Des caractéristiques techniques et politiques particulières s'appliquent aux différents secteurs ou domaines d'action de l'intégration régionale. Les intérêts nationaux varient considérablement d'un secteur à l'autre et affectent le choix des politiques et des modalités de mise en œuvre. Par exemple, les activités qui concernent la paix et la sécurité ont tendance à être généreusement financées par les bailleurs de fonds et à susciter un intérêt particulier dans les pays des régions

exposées à des conflits, alors que celles qui concernent les infrastructures peuvent être particulièrement importantes pour les pays sans littoral.

Les domaines qui entraînent des coûts financiers ou humains immédiats, comme la paix et la sécurité, tendent aussi à avoir un caractère plus urgent, alors que quand on fait du commerce, on aspire à des avantages futurs, qui n'ont pas un caractère immédiat aussi évident.

Cependant, les négociations sur la ZLEC surviennent dans un environnement commercial mondial en évolution, et l'Union africaine est prompte à souligner les risques et les coûts au cas où l'accord ne se concrétiserait pas. Aussi faut-il dire ici combien la ZLEC est opportune et importante.

Le commerce recouvre un grand nombre de sous-secteurs et de questions dont il importe d'établir l'ordre de priorité grâce à l'adhésion des autorités politiques ou à la constitution d'une coalition politique. Un facteur sectoriel important auquel la ZLEC est confrontée est l'enchevêtrement de zones de libre-échange régionales sur lesquelles elle devra s'appuyer, ainsi que les retards dans la mise en place de la zone de libre-échange tripartite. La ZLEC a pour objectif déclaré de rationaliser l'appartenance à plusieurs entités et non pas d'ajouter une autre couche ou une autre complication. Pour ce faire, il faudra redéfinir de façon précise le rôle des CER dans le commerce et faire en sorte que la ZLEC précise les relations que les CER auront avec ses nouvelles institutions.

## Facteurs externes : donateurs et moments critiques

Les facteurs externes qui peuvent façonner les programmes continentaux et régionaux de l'Afrique, y compris la ZLEC, sont notamment le soutien des donateurs et l'évolution du contexte commercial international.

La qualité et le volume du soutien des donateurs sont synonymes de possibilités et de défis. Le soutien des donateurs peut aider à financer les négociations, des études et des analyses cruciales, ainsi que la participation de pays et de groupes moins bien dotés. Il existe cependant un risque que les donateurs ne se contentent pas d'appuyer les processus régionaux et

cherchent à influencer leur orientation. Par exemple, ils pourraient être plus disposés à financer des initiatives qui concernent leurs propres priorités en matière d'aide et d'autres politiques, ce qui peut être préoccupant si ces politiques ne sont pas conformes à celles de l'Afrique. La plupart des organisations régionales, hormis la CEDEAO, dépendent également fortement du financement de donateurs, ce qui permet à ceux-ci d'avoir leur mot à dire dans leur gestion. (Cette question est étudiée plus en détail au chapitre 8, qui passe en revue les modes de financement de la ZLEC et le rôle particulier de l'Aide pour le commerce).

L'évolution du contexte commercial international représente une autre source de facteurs externes qui peuvent entraver ou favoriser le processus de la ZLEC. Il s'agit notamment des stratégies de politique commerciale des principaux partenaires commerciaux et de l'évolution du système commercial multilatéral en général, ainsi que des changements dans la structure des échanges. Rob Davies, Ministre sud-africain du commerce et de l'industrie, inquiet de la montée du protectionnisme, a déclaré : « Ce à quoi on assiste aujourd'hui dans le monde développé est un phénomène de rejet qui pourrait nous propulser (...) dans une nouvelle ère de mercantilisme pur » (Davies, 2017).

Un autre changement viendra de la Loi sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique (AGOA) permettant l'importation en franchise de droits de douane de nombreux produits africains aux États-Unis, lorsqu'elle sera remplacée par des accords réciproques à l'expiration en 2025 de la législation en vigueur. Les turbulences au sein des partenaires commerciaux traditionnels européens de l'Afrique, en particulier le Brexit, ont bloqué la conclusion et le déploiement d'accords de partenariat économique avec les pays africains. Pendant ce temps, les pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde, sont devenus des partenaires commerciaux clés pour nombre de ces pays. Cela peut aider les pays africains à renforcer leur marge d'action et à donner la priorité à leurs propres objectifs de développement, mais cela a tendance également à stimuler les exportations africaines de ressources naturelles au lieu de l'industrialisation du continent (chapitre 9).

## **L'Afrique face aux défis et aux possibilités de l'économie politique : l'État développementiste**

Le fait de voir l'intégration en Afrique et la ZLEC sous l'angle de la politique économique aide à expliquer « pourquoi les choses sont comme elles sont ». Pour sortir de cette situation, il faut des mesures ciblées de la part d'États développementistes ayant à leur tête des dirigeants déterminés à réaliser les objectifs nationaux de développement et s'appuyant sur des administrations compétentes et professionnelles (CEA, 2011).

Un État développementiste peut être défini comme étant un État qui a « la capacité de déployer son autorité, sa crédibilité et sa légitimité de manière contraignante pour concevoir et mettre en œuvre des politiques et des programmes de développement permettant de promouvoir la transformation et la croissance, ainsi que d'améliorer les capacités humaines » (CEA, 2011). L'un des défis les plus critiques pour le développement de l'Afrique est la formation d'états développementistes. Pour ce faire, il faut un « environnement socio-politique démocratique qui confère à l'État légitimité et autorité » (CEA, 2011). Il faut également un leadership politique et une administration capable.

Les questions d'économie politique détaillées dans le présent chapitre constituent le fondement sur lequel l'État développementiste doit inévitablement asseoir son approche de la ZLEC. Ces questions concernent des facteurs qui doivent être considérés comme acquis, du moins à court et à moyen terme. Ils doivent être pris en compte par l'État développementiste lorsqu'il assume la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre de la ZLEC.

Par exemple, il faut prendre en compte les intérêts et l'influence des différents acteurs, de sorte qu'ils n'accaparent pas les avantages de la ZLEC et ne réduisent pas son potentiel de développement. Les décideurs doivent être vigilants afin que les intérêts des groupes vulnérables ne soient pas rendus inaudibles par la voix de lobbyistes aux moyens bien plus importants. De même, les changements dans le paysage commercial international peuvent compromettre les gains de l'intégration, exigeant que des mesures soient prises de manière plus urgente pour conclure la ZLEC.

Pourtant, certains éléments de l'économie politique peuvent offrir aux États développementistes des possibilités d'action. Par exemple, un héritage historique partagé peut aider à regrouper les pays africains en blocs pour négocier plus facilement la ZLEC. Utilisée correctement, l'aide au développement peut permettre de financer la zone. Les dirigeants de l'État développementiste doivent également être conscients que la ZLEC se rapporte à des *aspirations* à réaliser des avantages futurs, ce qui pourrait entraîner un soutien moindre que celui accordé aux objectifs politiques

visibles et à court terme. Ces dirigeants peuvent également utiliser les États influents pour promouvoir la ZLEC.

L'économie politique de l'intégration en Afrique n'a pas besoin d'être déterministe. L'État développementiste donne l'occasion de saisir le gouvernail et de diriger le développement de l'Afrique à travers les méandres de l'économie politique de la ZLEC et de faire en sorte que le résultat soit propice au développement du continent.

## Références bibliographiques

- Bilal, S., B. Byiers et J. Vanheukelom. 2015. « La dynamique de l'économie politique est importante pour l'intégration régionale de l'Afrique ». *Forum du commerce international* 8 (2) : 20-21.
- Byiers, B. 2016. *L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique : ce qui motive et limite les organisations régionales ?* Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).
- Byiers, B., J. Vanheukelom et C. K. M. Kingombe. 2015. « A five lenses framework for analysing the political economy in regional integration ». Document de travail 178. Maastricht : ECDPM.
- COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe), CAE (Communauté de l'Afrique de l'Est) et SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe). 2008 *Communiqué final du Sommet tripartite COMESA-EAC-SADC des chefs d'État et de gouvernement*. Kampala.
- Davies, R. 2017. *Debate of the State of the Nation Address*, Cape Town, Afrique du Sud, 15 février.
- CEA. 2011. *Rapport économique sur l'Afrique : Gérer le développement en Afrique - Le rôle de l'État dans la transformation économique*. Addis-Abeba : CEA.
- . 2012. *Rapport économique sur l'Afrique : Libérer le potentiel de l'Afrique en tant que pôle de croissance mondiale*. Addis-Abeba.
- . 2014. *Rapport économique sur l'Afrique : Politique industrielle dynamique en Afrique*. Addis-Abeba.
- . 2017. « Petits États insulaires en développement d'Afrique ». <http://www.uneca.org/africansmallisland-developingstates/pages/african-small-island-developing-states>. Consulté le 5 avril 2017.
- Jones, E., 2013. *Negotiating Against the Odds: A Guide for Trade Negotiators from Developing Countries*. Basingstoke, Royaume-Uni : Palgrave Macmillan.
- Mathieson, C. 2016. *L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique : la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)*. Maastricht : ECDPM.
- OUA (Organisation de l'unité africaine). 1963. *Charte fondatrice de l'Organisation de l'unité africaine*. Addis-Abeba.
- Plaut, M. 2016. *Understanding Eritrea: Inside Africa's Most Repressive State*. London: C. Hurst & Co. Publishers.
- Sommer, L. et D. Luke. 2017. *Industrialisation intelligente*. Addis-Abeba : CEA.
- DAES (Département des affaires économiques et sociales de l'ONU). 2017. *World Statistics Pocketbook*. New York.

## Notes de fin de chapitre

1 Calculs de la CEA fondés sur les flux commerciaux ajustés CEPII-BACI 2015.

2 C'est à dire que tous les secteurs et activités sont soumis aux engagements de libéralisation à moins qu'ils n'en soient explicitement exclus, ce qui est en général plus favorable à une libéralisation substantielle.

3 Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

4 Dans le chapitre 4, nous nous attardons sur la ZLEC en tant qu'outil de diversification des exportations et d'industrialisation de l'Afrique. Cela souligne aussi l'attention que la CEA a accordée ces dernières années à divers aspects de la transformation structurelle dans son rapport phare, le Rapport économique sur l'Afrique. Réfutant le déterminisme économique et structurel, cette série de rapports pose comme postulat de base que des choix politiques et des actions délibérés peuvent changer le statu quo (CEA, 2011, 2012, 2014)

5 Anglais, arabe, français et portugais.

6 Article 3 (3) du projet d'accord tripartite.

7 Communiqué final adopté par les chefs d'État et de gouvernement du Sommet tripartite COMESA-CAE-SADC d'octobre 2008.

8 Acquis signifie « ce qui a été convenu ». Dans le contexte de la ZLEC, cela signifie que les négociations devraient commencer au stade auquel étaient parvenues les négociations commerciales dans le cadre du COMESA, de la CAE et de la SADC. Les négociations tarifaires et l'échange de concessions tarifaires devraient avoir lieu entre États membres ou partenaires de la ZLEC n'ayant aucun arrangement préférentiel entre eux. Cela permettra à la fois de préserver les acquis et de les exploiter.



## Chapitre 4

# Réexamen du bien-fondé de la Zone de libre-échange continentale

Le présent chapitre examine de nouveau le bien-fondé de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC). Il présente les perspectives théoriques et empiriques qui en justifient la raison d'être et donne un résumé des gains statiques et dynamiques attendus de cette zone de libre-échange. Ensuite, il montre brièvement combien la promotion du commerce intra-africain est précieuse pour l'industrialisation de l'Afrique. Il se termine par une analyse des progrès réalisés dans les négociations sur la ZLEC à la date de juillet 2017.

### Justification théorique

Comme cela est expliqué dans ARIA IV (CEA, UA et BAD, 2010), la libéralisation des échanges entre deux ou plusieurs pays a généralement des effets positifs sur le bien-être des populations et conduit à une croissance économique et à une réduction de la pauvreté. Mais ces gains ne sont pas automatiques. Des politiques d'accompagnement facilitant le commerce et des mesures permettant de corriger les distorsions de la répartition sont également nécessaires (chapitres 5 et 6). Deux séries d'effets sous-tendent la théorie de la libéralisation du commerce : les effets statiques et les effets dynamiques.

### Effets statiques : création d'échanges, détournement d'échanges et théories commerciales modernes

Les effets statiques traditionnels des zones de libre-échange ont d'abord été théorisés par Viner (1950) et concernent deux concepts liés à l'allocation efficace des facteurs de production : création commerciale et le détournement commercial.

La création commerciale désigne le volume supplémentaire d'échanges résultant de la suppression des barrières commerciales dans une zone de libre-échange. Les échanges sont créés lorsque la réduction des barrières commerciales permet aux pays de mieux faire valoir leurs avantages comparatifs respectifs. En concentrant leurs facteurs de production là où ils ont un

avantage comparatif et en commerçant entre eux, les pays génèrent des résultats économiques plus efficaces grâce à une meilleure allocation des ressources et des facteurs de production.

Le détournement commercial se produit lorsque les échanges entre pays à l'intérieur d'une zone de libre-échange remplacent les échanges avec des pays tiers qui ne font pas partie de cette zone de libre-échange. Bien que ce résultat puisse bénéficier à certains exportateurs dans la zone de libre-échange, il a, dans l'ensemble, une incidence négative sur le bien-être. Le commerce est détourné d'un pays tiers plus efficace en faveur d'un producteur à coût élevé dans la zone de libre-échange, entraînant une plus grande inefficacité et une perte de rente pour le consommateur.

En théorie, la création et le détournement commerciaux induisent des effets opposés sur le bien-être économique. En pratique, l'effet net est généralement positif (voir « Justification empirique » ci-dessous).

Selon un postulat des théories commerciales modernes, les zones de libre-échange présentent des avantages supérieurs aux gains commerciaux statiques théorisés par Viner, qui découlent de plusieurs facteurs liés aux entreprises productrices, aux consommateurs, aux changements climatiques, etc. Voici les hypothèses émises concernant la ZLEC :

- Les producteurs engrangent des gains immédiats grâce à l'accès à des intrants bon marché et à des produits intermédiaires provenant d'autres pays africains, à une variété plus large d'intrants et de produits intermédiaires et à des marchés plus importants pour leurs produits (Amiti et Konings, 2007 ; Estevadeordal et Taylor, 2013). Cela leur permet de produire plus efficacement, de manière plus compétitive et moyennant de plus grandes économies d'échelle.
- Les consommateurs engrangent des gains immédiats grâce à un accès à des produits moins

chers venant d'autres pays africains et à une plus grande variété de produits (Broda et Weinstein, 2004). Les deux améliorent le bien-être du consommateur.

L'intégration commerciale continentale contribue également à éliminer les problèmes liés au chevauchement de multiples accords commerciaux en Afrique (Krueger et Bhagwati, 1995). Plus précisément, faciliter le commerce des produits de sécurité alimentaire contribue à atténuer les chocs de productivité induits par les changements climatiques (Ahmed et al., 2012). En cas de pénurie de nourriture, des denrées alimentaires peuvent être importées plus facilement et à moindre coût. Enfin, un meilleur accès aux intrants agricoles et aux produits intermédiaires, notamment à des variétés et à des équipements améliorés, peut aider les producteurs de produits alimentaires à s'adapter aux changements climatiques (Maur et Shepherd, 2015).

### Effets dynamiques

Les gains dynamiques provenant des zones de libre-échange sont réalisés sur le long terme et peuvent être plus importants que les effets statiques. Comme indiqué dans *ARIA V* (CEA, UA et BAD, 2012), la ZLEC est susceptible de réaliser des gains dynamiques dans plusieurs domaines, dont sept sont mentionnés ci-après :

- Un marché régional élargi encourage les investissements directs étrangers (IDE) et les investissements transfrontaliers. La plupart des marchés africains sont petits ; or, de nombreux investissements industriels nécessitent de grandes économies d'échelle pour être rentables. Un marché africain élargi crée l'échelle nécessaire pour investir davantage.
- Un marché africain intégré facilite la concurrence entre entreprises africaines, générant des gains dynamiques grâce à cette concurrence. En revanche, les monopoles et les oligopoles ne sont que peu incités à être plus efficaces, à réduire les coûts ou à innover. Cependant, comme les marchés monopolistiques sont omniprésents en Afrique, permettre aux entreprises africaines de se faire la concurrence à l'intérieur de leur marché peut générer les pressions concurrentielles nécessaires à la croissance de la productivité à long terme (Melitz, 2003, Melitz et Ottaviano, 2008).
- Un meilleur accès aux intrants et aux biens intermédiaires importés réduit le coût de l'innovation. Les entreprises peuvent innover avec de nouvelles combinaisons et variétés d'intrants (Broda, Greenfield et Weinstein, 2006).
- La ZLEC peut provoquer un détournement des échanges commerciaux vers les pays africains aux dépens de pays tiers. Bien que cela implique des effets statiques négatifs (examinés ci-dessus), cela peut également augmenter le prix relatif des produits d'exportation en Afrique, stimulant l'investissement, la production et l'emploi dans ces secteurs.
- Le développement du commerce intra-africain devrait faire bénéficier les pays moins développés d'Afrique de la croissance économique et de la stabilité. L'intégration devrait stimuler les pôles de croissance régionaux capables de générer des externalités pour les pays africains moins développés. Par exemple, la formation de chaînes de valeur régionales autour du secteur automobile sud-africain entraîne l'importation de sièges en cuir du Botswana et de tissus du Lesotho. De telles retombées dans le commerce régional peuvent être particulièrement bénéfiques aux économies plus faibles ; du reste, certains analystes estiment que le commerce entre pays voisins peut réduire les risques de conflit (Cali, 2014).
- La diversification des échanges et le passage au commerce des produits industrialisés amélioreraient la croissance à long terme de l'Afrique. Le commerce intra-africain représente une part beaucoup plus importante de biens industriels et de biens à valeur ajoutée que le commerce de l'Afrique avec le reste du monde. La promotion d'un tel commerce peut générer une diversification industrielle en Afrique et catalyser la transformation structurelle.
- De manière plus générale, les accords régionaux constituent une excellente plateforme de coopération et de dialogue, notamment en matière de développement des infrastructures, de transfert de technologie, d'innovation, d'investissement, de résolution de conflits, de paix et de sécurité. Les pays voisins sont plus susceptibles d'avoir un intérêt direct à soutenir la stabilité dans les pays avec lesquels ils ont des liens commerciaux solides et précieux.

## Justification empirique

Les zones de libre-échange sont habituellement évaluées selon l'une des deux approches suivantes : les évaluations ex-post qui cherchent à estimer l'impact d'une zone de libre-échange observé en utilisant l'économétrie ou les évaluations ex-ante qui prévoient les incidences d'une future zone de libre-échange sur la base de modèles économiques. Dans le cas présent, nous évaluons les implications de la ZLEC en utilisant les deux approches, et nous présentons ensuite un tableau des flux commerciaux intra-africains pour renforcer la logique sous-tendant la ZLEC.

Les évaluations empiriques ex-post des zones de libre-échange ont abouti à des conclusions variées. C'est ainsi qu'Abrams (1980), puis Brada et Mendez (1985) ont estimé que la Communauté européenne (CE) avait un effet négligeable sur le commerce entre les membres, alors que Bergstrand (1985) et Frankel et al. (1995) ont constaté des effets significatifs. Cependant, il existe un gros problème d'endogénéité inhérent à cette analyse : la présence ou l'absence d'une zone de libre-échange n'est pas exogène, mais dépend plutôt de nombreux facteurs. Le résultat a été de sous-estimer l'effet positif des zones de libre-échange sur le commerce d'un pourcentage allant de 75 à 85% (Baier et Bergstrand, 2007).

Plusieurs études ex-post estiment que les effets à long terme de l'appartenance à une zone de libre-échange sur le commerce bilatéral sont assez importants (Egger et al., 2011). Baier et Bergstrand (2007) constatent qu'en moyenne, une zone de libre-échange double le commerce bilatéral entre deux membres en 10 ans. Un exemple particulier est l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), pour lequel Caliendo et Parro (2014) ont constaté que le commerce intra-bloc avait augmenté de 188 % pour le Mexique, de 11 % pour le Canada et de 41 % pour les États-Unis.

L'effet ultime d'une zone de libre-échange dépend des caractéristiques spécifiques des pays membres, notamment de la compatibilité de leurs profils commerciaux, de leurs structures tarifaires préexistantes et de leur proximité géographique.

Bien qu'une analyse ex-post d'autres accords commerciaux puisse aider à donner une estimation indicative de l'incidence de la ZLEC sur le commerce

africain, il est possible de faire des estimations plus adaptées grâce à des modèles économiques ex-ante.

Mevel et Karingi (2013) établissent un modèle de l'incidence de la ZLEC dans lequel ils suppriment tous les droits de douane sur les échanges entre pays africains. En utilisant une base de données sur les coûts commerciaux, on complète ensuite cette analyse par les effets résultant d'une meilleure facilitation du commerce entre pays africains. On constate alors que les effets de la création commerciale sont plus importants que les effets du détournement commercial. Dans le cadre de la réforme induite par la ZLEC, le commerce intra-africain devrait augmenter de 52,3% (34,6 milliards de dollars É.-U.) d'ici à 2022 par rapport à un scénario de référence sans zone de libre-échange continentale. Les exportations industrielles de l'Afrique devraient connaître les gains les plus élevés, en croissance de 53,3% (27,9 milliards de dollars É.-U.). On estime que les salaires réels augmenteront pour les travailleurs non qualifiés dans les secteurs agricole et non agricole, ainsi que pour les travailleurs qualifiés, et on table sur un léger déplacement des emplois du secteur agricole vers le secteur non agricole. Doter la ZLEC de mesures de facilitation des échanges est jugé important pour maximiser l'incidence de la Zone de libre-échange sur l'industrialisation de l'Afrique et garantir que tous les pays en bénéficient.

Chauvin et al. (2016) établissent un modèle de l'impact cumulatif de l'élimination des droits de douane, d'une réduction de 50 % des mesures non tarifaires et d'une diminution de 30 % des coûts de transaction. Ils constatent que les incidences à court terme pendant les premières années suivant la mise en œuvre sont généralement faibles, mais que les incidences à long terme sont plus importantes et plus positives. D'ici à 2027, on estime que la ZLEC améliorera le bien-être de l'Afrique de 2,64 %. Fait notable, la réduction des mesures non tarifaires et celle des coûts de transaction contribuent de manière significative à cette amélioration. Chauvin et al. (2016) font un lien également entre les résultats modélisés et les données d'enquêtes auprès des ménages réalisées dans un groupe choisi de pays africains afin d'évaluer l'effet de la ZLEC sur les groupes économiques infranationaux, y compris les ménages dirigés par une femme ou un homme, les groupes urbains ou ruraux et les différents groupes de revenu. Ils constatent que la ZLEC a un

effet asymétrique mais positif sur tous les groupes infranationaux, les groupes qui gagnent le plus variant selon le pays.

Trois messages importants découlent de ces études. Tout d'abord, l'importance des politiques complémentaires qui vont au-delà des réductions tarifaires, qui, à elles seules, n'ont que des incidences faibles et asymétriques sur les pays africains. Des politiques complémentaires sont nécessaires pour maximiser les gains de la ZLEC, mais aussi pour faire en sorte que ses bénéfices soient partagés de manière égale, pour produire un résultat gagnant-gagnant pour tous les pays. De telles mesures comprennent la réduction des mesures non tarifaires et des coûts de transaction, comme ceux qui sont associés à une plus grande transparence réglementaire, l'harmonisation des réglementations sanitaires et phytosanitaires, les procédures d'accréditation et de reconnaissance mutuelle concernant les obstacles techniques au commerce et l'amélioration des conditions administratives dans les services de douane. Avec l'inclusion de telles mesures, tous les pays africains pourront jouir d'un plus grand bien-être (chapitre 6).

Deuxièmement, les gains les plus importants résultant de la ZLEC seront réalisés à long terme, à mesure que l'accord contribue à la restructuration économique de secteurs africains pour en faire des secteurs industriels et d'exportation plus productifs et améliorer l'investissement (Comme cela est indiqué en détail au chapitre 6, plusieurs mesures peuvent faciliter cet ajustement structurel).

Troisièmement, la reconnaissance que de telles études pourraient sous-estimer l'éventail des avantages tirés de la ZLEC, car les exercices de modélisation ont du mal à saisir et à quantifier l'ensemble de ces avantages. Ils négligent souvent les gains tels que ceux qui facilitent le commerce des produits de sécurité alimentaire, renforcent la stabilité des pays fragiles, améliorent l'accès des entreprises aux intrants et aux biens intermédiaires, réduisent le coût de l'innovation, améliorent la concurrence intra-africaine, permettent de résoudre les problèmes liés au chevauchement d'accords commerciaux en Afrique ainsi que de CER et fournissent une plateforme de coopération et de dialogue plus large.

## La ZLEC, les flux commerciaux et l'industrialisation de l'Afrique

Au sujet des exportations africaines, l'histoire qui revient sans cesse depuis 2000 est celle de l'impact considérable du super-cycle des produits de base. Comme le montre la figure 4.1, le quasi-triplement spectaculaire des exportations africaines (de 194 milliards de dollars É.-U. en 2000 à 544 milliards de dollars en 2014) s'explique principalement par l'expansion des exportations de ressources extractives et la hausse fulgurante des cours des produits de base<sup>1</sup>. Cela a contribué aux chiffres de la croissance de l'Afrique qui ont fait les gros titres de la presse, mais n'a pas favorisé la transformation économique dont le continent a besoin pour s'industrialiser et réaliser une croissance durable.

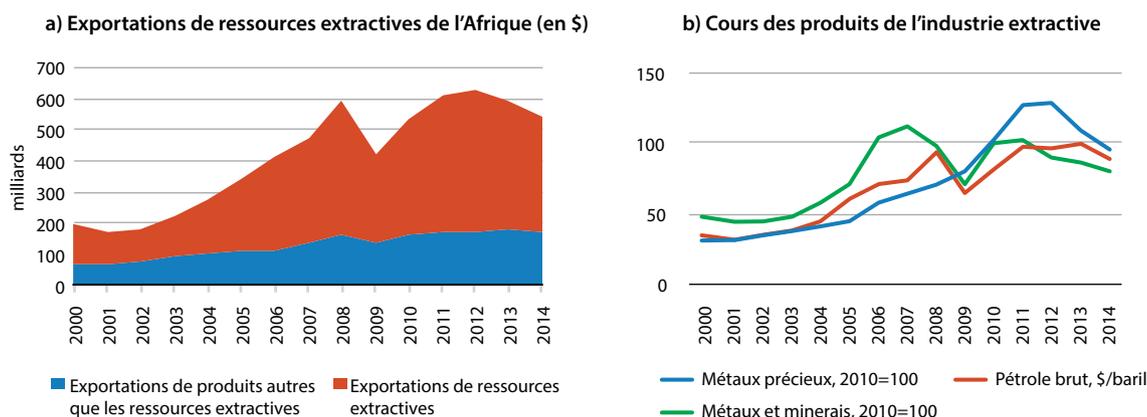
La situation est tout autre en ce qui concerne la composition du commerce intra-africain. En effet, comme le montre la figure 4.2, le commerce intra-africain comporte une part disproportionnée d'exportations de produits autres que les ressources extractives. En ce qui concerne la plus récente moyenne triennale, la composition des échanges était la suivante : 17 milliards de dollars en fournitures industrielles transformées, 10 milliards en biens d'équipement, 8 milliards en boissons et aliments transformés, 7 milliards en matériel de transport, encore 7 milliards en biens de consommation, 4 milliards en produits alimentaires bruts et boissons et 2 milliards en fournitures industrielles brutes.

Depuis 2000, la croissance du commerce intra-africain a contribué à promouvoir les secteurs des exportations industrielles en Afrique. Bien que représentant à peine 18 % du total des exportations de l'Afrique, les exportations intra-africaines ont contribué à 57 % de la croissance des exportations africaines de biens d'équipement, 51 % des boissons et aliments transformés, 46 % des biens de consommation, 45 % des équipements de transport et 44 % des fournitures industrielles transformées (tableau 4.1) (Le chapitre 9 fournit une évaluation plus détaillée des relations commerciales de l'Afrique avec le reste du monde en présentant des données désagrégées.)

La valeur exceptionnelle de ce commerce intra-africain pour la transformation économique industrialisée de l'Afrique constitue la logique fondamentale qui soutient la ZLEC (encadré 4.1). La raison d'être fondamentale de la ZLEC est de promouvoir ce commerce en supprimant les obstacles tarifaires et non tarifaires.

Figure 4.1

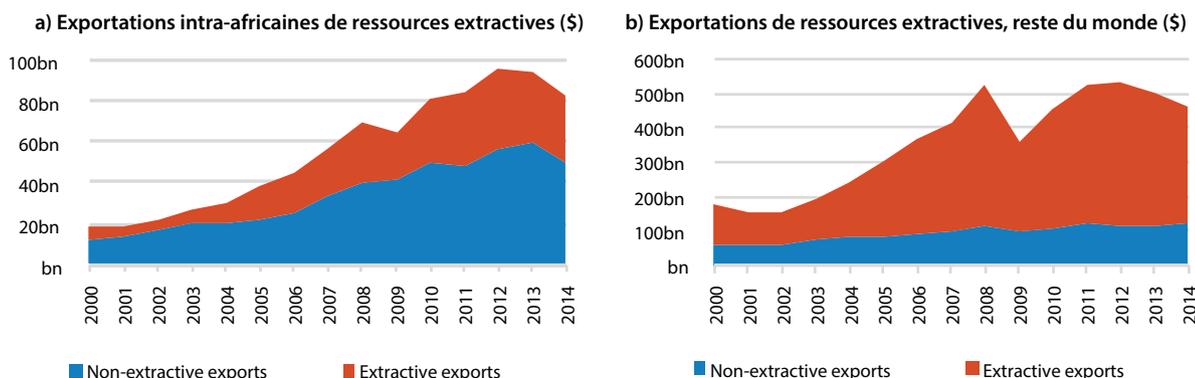
### Les exportations de l'industrie extractive de l'Afrique et les cours mondiaux des produits de base



Source : Calculs de la CEA sur la base des données commerciales CEPII-BACI et des données sur le marché des produits de base de la Banque mondiale.

Figure 4.2

### Part des ressources extractives dans le commerce intra-africain



Source : Calculs de la CEA sur la base des données commerciales CEPII-BACI et des données sur le marché des produits de base de la Banque mondiale.

Tableau 4.1

### Part de la croissance des exportations de l'Afrique dans les catégories autres que celles des ressources extractives, commerce intra-africain par rapport au commerce avec le reste du monde

Catégorie d'importation	Part de la croissance des exportations attribuable à chaque marché (%)		
	Commerce intra-africain	Commerce avec le reste du monde	
Nourriture et boissons	Produits bruts	18	82
	Produits transformés	51	49
Fournitures industrielles	Brutes	15	85
	Transformées	44	56
	Biens d'équipement	57	43
	Matériel de transport	45	55
	Biens de consommation	46	54

Source : Ensemble de données BACI du CEPII. Les valeurs comparent la croissance des exportations entre les moyennes triennales de 1998-2000 et de 2012-2014, et calculent la proportion de la croissance des exportations attribuable à chaque marché de telle sorte que  $Part\ attribuable\ i, j = (Exp\ i, j, t - Exp\ i, j, t-1) / (Total\ i, t - Total\ i, t-1)$ , où  $i$  est la catégorie d'exportation,  $j$  est le marché d'achat, et  $t$  est la période de temps.  $Exp$  est la valeur des exportations de la catégorie  $i$  vers le marché  $j$  tandis que  $Total$  est la valeur totale des exportations de produits  $j$  en provenance d'Afrique.

#### Encadré 4.1

### Utiliser la ZLEC comme vecteur d'industrialisation

Il faudrait garder à l'esprit l'impératif de la promotion de l'industrialisation de l'Afrique tout au long du processus de négociation de la ZLEC. En particulier, l'Accord final relatif à la ZLEC devrait :

- Engager les États membres à mener un programme ambitieux de libéralisation du commerce des marchandises, compte tenu de la nécessité de garantir aux pays africains l'accès aux marchés d'autres pays africains, ce qui est crucial pour stimuler le commerce intra-africain des biens intermédiaires, développer des chaînes de valeur régionales dans le secteur manufacturier et réduire la facture des importations africaines d'aliments transformés ;
- Inclure, dans le cadre du pilier industriel de la ZLEC, des dispositions conformes à l'impératif de développement industriel. Le programme de développement industriel accéléré de l'Afrique devrait constituer le socle de ce pilier industriel, en particulier ses six objectifs suivants : intégrer l'industrialisation dans les politiques nationales de développement ; maximiser l'utilisation des capacités productives et des intrants locaux ; ajouter de la valeur aux abondantes ressources naturelles du continent ; développer des petites industries rurales ; tirer le meilleur parti des partenariats africains pour permettre le transfert de technologie ; établir et renforcer des marchés financiers et de capitaux ;
- Inclure un accord-cadre sur le commerce des services pour aider à stimuler le commerce intra-africain des services, exploiter les capacités des prestataires de services africains et assurer la fourniture de services à des prix compétitifs aux fabricants africains. Ces résultats peuvent être obtenus grâce à une libéralisation progressive qui consolide les réalisations existantes des CER et les exploite ;
- Contenir un accord-cadre sur l'investissement qui prévoit des règles communes que les États parties appliqueront pour attirer les investissements nécessaires à l'accélération de leur développement et de leur industrialisation. Cela aidera à éviter toute surenchère néfaste et à faire de la passation des marchés publics un outil de promotion du recours à des fournisseurs locaux ;
- Introduire des dispositions concernant la libre circulation des opérateurs économiques (commerçants, entrepreneurs, investisseurs, etc.) impliqués dans le commerce des biens et des services et dans l'investissement. Cet élément est nécessaire pour transformer les possibilités offertes par la libéralisation du commerce des biens et des services ainsi que de l'investissement et pour maximiser l'utilisation des capacités productives régionales dans la production industrielle ;
- Harmoniser les normes de produits, l'évaluation de la conformité et les pratiques d'accréditation pour obtenir la reconnaissance mutuelle des produits et faciliter le commerce intra-africain des produits manufacturés, en particulier les produits agro-alimentaires ;
- Introduire des règles d'origine souples assorties de prescriptions généreuses en matière de cumul pour encourager la transformation locale et régionale et le développement des chaînes d'approvisionnement industrielles africaines.

Source : Sommer et Luke (2017).

## Progrès réalisés dans les négociations et portée de la ZLEC

Les négociations portant sur l'établissement de la ZLEC ont été lancées en juin 2015 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine à l'occasion de la 26<sup>ème</sup> session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine à Johannesburg (Afrique du Sud). Dans la décision de l'Assemblée de l'Union africaine relative au

lancement de la Zone de libre-échange continentale, les communautés économiques régionales et les États membres ont été invités à tout mettre en œuvre, avec le soutien de la Commission de l'Union africaine (CUA), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), de la Banque africaine de développement (BAD), de la Banque africaine d'import-export et d'autres partenaires de développement, pour que la ZLEC soit opérationnelle d'ici à la fin de 2017.

Après le lancement, six réunions du Forum de négociation sur la ZLEC avaient eu lieu à la date de juillet 2017, appuyées par huit réunions du groupe de travail continentale, et deux réunions de chacun des groupes de travail techniques, du Comité des hauts fonctionnaires du commerce et des ministres africains du commerce (figure 4.3).

Le reste de l'année 2017 verra ces organes se réunir fréquemment, deux autres réunions du Forum de négociation étant prévues. Le tableau 4.2 résume les progrès des négociations à la date de juillet 2017.

Comme il est précisé dans le chapitre 9, les accords de libre-échange peuvent prendre plusieurs formes : des configurations potentielles pour la ZLEC ont été décrites dans ARIA VI (CEA, UA et BAD, 2015). Les négociations sur la ZLEC sont en cours et il serait prématuré de donner un aperçu détaillé de la forme et du contenu attendus.

Sur la base du projet de texte de négociation convenu, des négociations déjà tenues et des travaux techniques entrepris, la portée envisagée pour la ZLEC couvre des accords sur le commerce des biens et des services, l'investissement, ainsi que les règles et procédures relatives au règlement des différends (tableau 4.3). Les parties constitutives de ces accords et leurs annexes devraient contenir une série de dispositions visant à faciliter le commerce, à réduire les coûts de transaction

et à prévoir des exceptions, des flexibilités et des garanties pour les groupes et les pays vulnérables se trouvant dans des circonstances difficiles. Les accords sur les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence devraient être abordés dans la deuxième phase des négociations (chapitre 10). Avant toute chose, les pays concilient leurs intérêts dans le cadre d'un accord global qui aboutit à beaucoup plus que des réductions tarifaires et qui prévoit des garanties et des flexibilités, ce qui est important si l'on veut que les gains tirés de la ZLEC sont maximisés et partagés équitablement (voir plus loin au chapitre 5).

Bien qu'il reste des sujets de fond à discuter, les négociations se sont considérablement accélérées, faisant fond sur la longue histoire de l'intégration africaine (tableau 4.4). La ZLEC bénéficie du soutien total des plus hauts dirigeants du continent. C'est ainsi que, lors de leur sommet tenu à Kigali en 2017, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont réaffirmé leur détermination à accélérer les procédures de mise en œuvre de la ZLEC. Les tâches primordiales qu'il reste à accomplir consistent à concevoir la ZLEC au sein des groupes de travail techniques et des réunions du forum de négociation, puis à en assurer la mise en œuvre effective. Comme le prévoit le Traité d'Abuja, le processus d'intégration doit aboutir à une communauté économique africaine.

Figure 4.3

### Cadre institutionnel des négociations de la ZLEC

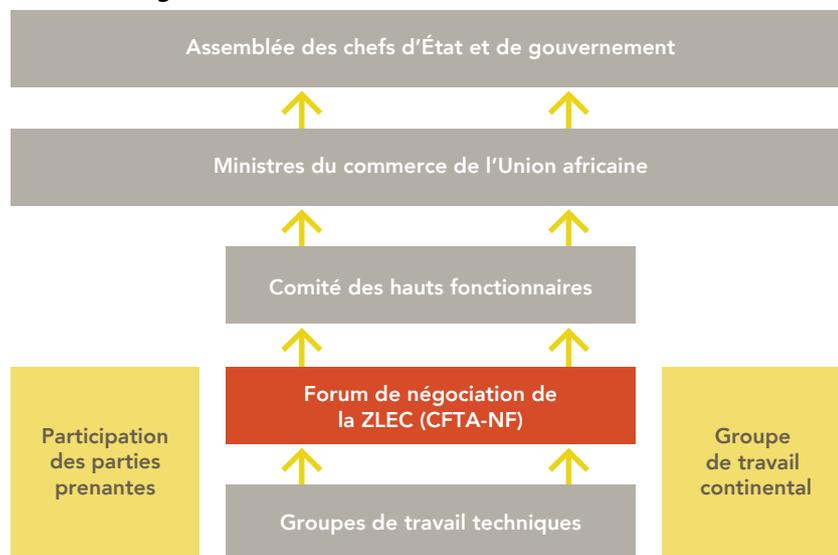


Tableau 4.2

### Progrès des négociations

Forum de négociation	Date	Progrès réalisés
1	février 2016	Adoption du Règlement intérieur
2	mai 2016	Adoption de 12 principes de négociation et du mandat du groupe de travail technique sur les services
3	octobre 2016	Adoption des mandats des autres groupes de travail techniques et ouverture des discussions sur les modalités des négociations
4	décembre 2016	Nouvelles discussions sur les modalités de négociation et attribution des études techniques sur les modalités relatives aux services et celles relatives aux marchandises.
5	février 2017	Examen des options de modalités pour les biens et services et accord sur une série de modalités. Un projet de texte sur la ZLEC a été présenté et il a été convenu qu'il servirait de point de départ aux négociations fondées sur un texte. Ce projet doit être affiné par des contributions techniques lors des réunions des groupes de travail techniques.
6	juillet 2017	Modalités affinées pour les biens et les services, y compris un accord sur un niveau d'ambition de 90% pour les biens, un calendrier de libéralisation, les qualifications des produits sensibles, une procédure permettant d'examiner les produits exclus et la portée du traitement spécial et différencié pour soutenir les États parties moins développés ainsi qu'une approche commune de la libéralisation progressive des services.

Tableau 4.3

### Portée envisagée de la ZLEC\*

<b>Protocole portant création de la ZLEC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annexe A : Accord sur le commerce des biens</li> <li>Annexe B : Accord sur le commerce des services</li> <li>Annexe C : Accord sur l'investissement</li> <li>Annexe D : Règles et procédures relatives au règlement des différends</li> </ul>
<b>Parties et annexes en cours de négociation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Libéralisation du commerce (droits d'importation et d'exportation, obstacles non tarifaires et règles d'origine)</li> <li>Mouvement des personnes et des opérateurs économiques</li> <li>Coopération douanière, facilitation du commerce et transit</li> <li>BNT</li> <li>Obstacles techniques au commerce</li> <li>Mesures sanitaires et phytosanitaires</li> <li>Mesures correctives commerciales et clauses de sauvegarde</li> <li>Exceptions (Exceptions générales et en matière de sécurité, balance des paiements)</li> <li>Agriculture, pêches et sécurité alimentaire</li> <li>Assistance technique, renforcement des capacités et coopération</li> <li>Politiques complémentaires (zones spéciales d'exportation, renforcement des capacités et coopération)</li> </ul>
<b>Négociations de la phase 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accord sur les droits de propriété intellectuelle</li> <li>Accord sur la politique de concurrence</li> </ul>

\* A la date de juillet 2017

Tableau 4.4

### La ZLEC dans le contexte de l'intégration africaine

1963	Intégration du continent africain en tant qu'aspiration lors de l'inauguration de l'OUA
1979	Le marché commun de l'Afrique est mentionné pour la première fois dans la Déclaration de Monrovia
1980	Marché commun détaillé dans le Plan d'action de Lagos
1991	Union douanière continentale proposée dans le Traité d'Abuja
2000	Création de l'Union africaine avec pour objectif l'intégration
2012	L'Assemblée de l'Union africaine adopte le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain et la feuille de route permettant d'établir la ZLEC
2015	Signature de l'accord relatif à la Zone de libre-échange tripartite africaine
2015	Les négociations sur la ZLEC sont lancées à l'Assemblée de l'Union africaine
2016	Le Sommet de l'Union africaine réaffirme son engagement à accélérer les procédures concernant la ZLEC d'ici à 2017
2017	Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine donnent mandat au Président Mahamadou Issoufou de la République du Niger de se faire l'avocat du processus de la ZLEC pour que soit tenu le délai de 2017

## Références bibliographiques

- Abrams, R. K. 1980. « International trade flows under flexible exchange rates. » *Economic Review* 65 (3) : 3–10.
- Ahmed, S. A., N. S. Diffenbaugh, T. W. Hertel et W. J. Martin. 2012. « Agriculture and trade opportunities for Tanzania : Past volatility and future climate change. » *Review of Development Economics* 16 (3) : 429–447.
- Amiti, M., et J. Konings. 2007. « Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity : Evidence from Indonesia. » *The American Economic Review* 97 (5) : 1611–1638.
- Baier, S. L., et J. H. Bergstrand. 2007. « Do free trade agreements actually increase members' international trade? » *Journal of International Economics* 71 (1) : 72–95.
- Bergstrand, J. H. 1985. « The Gravity Equation in International Trade : Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence. » *The Review of Economics and Statistics* 67 (3) : 474–481.
- Brada, J. C., et J. A. Méndez. 1985. « Economic integration among developed, developing and centrally planned economies : A comparative analysis. » *The Review of Economics and Statistics* 67 (4) : 549–556.
- Broda, C., et D. E. Weinstein. 2004. « Variety growth and world welfare. » *The American Economic Review* 94 (2) : 139–144.
- Broda, C., J. Greenfield et D. Weinstein. 2006. « From Groundnuts to Globalization : A Structural Estimate of Trade and Growth. » Working Paper No. 12512. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- Cali, M. 2014. *Trading Away from Conflict : Using Trade to Increase Resilience in Fragile States*. Washington : Banque mondiale.
- Caliendo, L., et F. Parro. 2014. « Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. » *The Review of Economic Studies* 82 (1) : 1–44.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique), UA (Union africaine) et BAD (Banque africaine de développement). 2010. *État de l'intégration régionale en Afrique IV : Développer le commerce intra-africain*. Addis-Abeba.
- . 2012. *État de l'intégration régionale en Afrique V : Vers une Zone de libre-échange continentale*. Addis-Abeba.
- . 2015. *État de l'intégration régionale en Afrique VI : Harmonisation des politiques visant à transformer l'environnement commercial*. Addis-Abeba.
- Chauvin, D., N. Ramos et G. Porto. 2016. « Trade, Growth, and Welfare Impacts of the ZLEC in Africa. » [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=CSAE2017&paper\\_id=749](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749).
- Egger, P., M. Larch, K. E. Staub, et R. Winkelmann. 2011. « The Trade Effects of Endogenous Preferential Trade Agreements. » *American Economic Journal : Economic Policy* 3 (3) : 113–143.
- Estevadeordal, A., et A. M. Taylor. 2013. « Is the Washington consensus dead? Growth, openness, and the great liberalization, 1970s–2000s. » *Review of Economics and Statistics* 95 (5) : 1669–1690.
- Frankel, J., E. Stein et S. J. Wei. 1995. « Trading blocs and the Americas : The natural, the unnatural, and the super-natural. » *Journal of Development Economics* 47 (1) : 61–95.
- Jensen, H., and R. Sandrey. 2015. *The Continental Free Trade Area – A GTAP assessment*. Stellenbosch (Afrique du Sud) : Trade Law Centre. <https://www.tralac.org/publications/article/7287-the-continental-free-trade-area-a-gtap-assessment.html>.
- Karingi, S., and S. Mevel. 2012. « Deepening Regional Integration in Africa : A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union. » Document présenté à la 15ème conférence du Global Trade Analysis Project, Genève, 27–29 juin.

Krueger, A. O., and J. Bhagwati. 1995. *The dangerous drift to preferential trade agreements*. Washington : American Enterprise Institute Press.

Maur, J. C., and B. Shepherd. 2015. *Connecting Food Staples and Input Markets in West Africa*. Washington : Banque mondiale.

Melitz, M. J. 2003. « The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. » *Econometrica* 71 (6) : 1695–1725.

Mureverwi, B. 2016. « Welfare Decomposition of the Continental Free Trade Area. » Document présenté à la 19ème conférence annuelle sur l'analyse économique mondiale, Washington, 15–17 juin. [https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=4978](https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=4978).

OIT (Organisation internationale du Travail) et CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) 2013. *Assessment Report : Towards a Continental Free Trade Area in Africa—Modeling Assessment with a Focus on Agriculture*

Saygili M., R. Peters et C. Knebel. 2017. « African Continental Free Trade Area : Challenges and Opportunities of Tariff Reductions. » *Policy Issues in International Trade and Commodities*. New York et Genève : Nations Unies.

Sommer, L., et D. Luke. 2017. *Smart Industrialization*. Addis-Abeba : ECA.

TRALAC (Trade Law Centre). 2016. « Continental Wide Service Liberalization within Africa. » Working Paper. Stellenbosch (Afrique du Sud). <https://www.tralac.org/publications/article/10876-continental-wide-service-liberalization-within-africa.html>.

Viner, J. 1950. *The customs union issue*. New York : Carnegie Endowment for International Peace; Londres : Stevens & Sons.

## Notes de fin de chapitre

1 Dans le cas qui nous intéresse, les ressources extractives exportées englobent le pétrole, les produits dérivés du pétrole et les produits connexes (CTCI 33), le gaz naturel et le gaz manufacturé (CTCI 34), les métaux non ferreux (CTCI 68), les minerais métallifères et les déchets de métaux (CTCI 28), les engrais bruts et les minéraux bruts (CTCI 27), les houilles, coques et briquettes (CTCI 32) ainsi que les autres métaux précieux dans le SH 71, l'uranium (SH 2844) et les produits ferreux de base du SH 7101-SH 7206.

## Chapitre 5

# Approche doublement gagnante de la ZLEC : le partage des avantages

Le partage des avantages résultant de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) est important non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour s'assurer que l'accord fonctionne réellement pour des pays ayant des niveaux de développement différents. Les accords commerciaux qui ne sont pas doublement gagnants peuvent ne jamais être mis en œuvre car les pays partenaires y ont peu d'intérêt (Jones, 2013). Si les gains sont perçus comme profitant à seulement quelques pays, les accords commerciaux risquent de se déliter (comme on a pu le voir aux débuts de la Communauté de l'Afrique de l'Est).

Le présent chapitre passe en revue ces défis en évaluant les aspects de la ZLEC liés à la répartition et en recensant les importantes mesures de soutien requises à différents niveaux. Il est étoffé par le chapitre 6, qui décrit les politiques indispensables pour résoudre ces problèmes et garantir des résultats doublement gagnants.

Il s'agit d'un chapitre en deux parties. La première est une évaluation des problèmes de répartition *entre* les pays, qui montre comment des pays ayant des configurations économiques différentes sont susceptibles d'être affectés de différentes façons par la ZLEC, y compris par divers canaux liés à l'économie et aux recettes douanières. La seconde évalue les problèmes de répartition *au sein* des pays, notamment les coûts d'ajustement structurel et les défis spécifiques auxquels sont confrontés certains groupes vulnérables.

### Répartition entre pays

#### Opportunités et défis

Beaucoup des avantages de la ZLEC soulignés dans le chapitre 4 profitent à tous les pays. Par exemple, la ZLEC aidera les producteurs à avoir accès à une plus grande variété d'intrants et de biens intermédiaires moins coûteux, et leur permettra d'avoir accès à des marchés plus importants pour leurs produits et d'opérer à plus grande échelle. Les consommateurs africains, quant à eux, pourront bénéficier d'un accès à des produits plus

variés et plus abordables, ce qui améliorera leur bien-être.

La ZLEC devrait également résoudre le problème du chevauchement d'accords commerciaux multiples sur le continent, faciliter le commerce des produits favorisant la sécurité alimentaire, améliorer l'accès aux intrants nécessaires pour adapter les pratiques agricoles aux changements climatiques, stimuler les apports d'IDE et l'investissement intra-africain, favoriser de meilleures pratiques de concurrence et réduire le coût de l'innovation (entre autres facteurs).

Cependant, les pays africains ont des configurations économiques très variées et seront probablement touchés par la ZLEC de différentes façons (Les facteurs fondamentaux qui sous-tendent ces différences ont été soulignés au chapitre 3). Une typologie des économies africaines détaille les facteurs fondamentaux susceptibles d'affecter la répartition des avantages résultant de la ZLEC. Suit ensuite un résumé des avantages et des défis différenciés attendus de la ZLEC, ainsi que des mesures d'accompagnement nécessaires pour que ces gains soient partagés et que la Zone de libre-échange continentale soit une solution doublement gagnante pour tous les pays africains.

Le tableau 5.1 présente la typologie en fonction de quatre dimensions clés pour déterminer comment chaque pays tirera profit de la ZLEC, en décrivant le contexte économique et géographique dans lequel s'inscrivent les activités économiques de chaque pays.

#### *Niveau d'industrialisation*

Les pays africains dans la moitié supérieure du tableau sont relativement plus industrialisés et seront mieux placés pour tirer parti des possibilités qu'offre la ZLEC pour les produits manufacturés (voir le chapitre 4). L'envergure de leur secteur manufacturier leur donne plus de moyens d'aller à la conquête de nouveaux marchés, ce qui en fera des destinations attrayantes pour les investissements industriels au service des

Tableau 5.1

Typologie des pays africains<sup>1</sup>

	Part du travail agricole > 50 %	Part du travail agricole < 50 %
Valeur ajoutée manufacturière > 10 % du PIB ou > 1,85 milliard de \$	<p><b>Pays côtiers</b></p> <p>Ghana (<i>riche en ressources</i>) Guinée-Bissau Kenya Madagascar Mozambique (<i>riche en ressources</i>) Sénégal (<i>riche en ressources</i>) Tanzanie (<i>riche en ressources</i>)</p> <p><b>Pays sans littoral</b></p> <p>Éthiopie Malawi Ouganda</p>	<p><b>Pays côtiers</b></p> <p>Afrique du Sud (<i>riche en ressources</i>) Algérie (<i>riche en ressources</i>) Bénin Cameroun (<i>riche en ressources</i>) Côte d'Ivoire (<i>riche en ressources</i>) Égypte (<i>riche en ressources</i>) Guinée équatoriale (<i>riche en ressources</i>) Maroc Maurice Nigéria (<i>riche en ressources</i>) Rép. dém. du Congo (<i>riche en ressources</i>) * Tunisie</p> <p><b>Pays sans littoral</b></p> <p>Lesotho Swaziland Zimbabwe (<i>riche en ressources</i>) *</p>
Valeur ajoutée manufacturière < 10 % du PIB et < 1,85 milliard de \$	<p><b>Pays côtiers</b></p> <p>Angola (<i>riche en ressources</i>) Comores Djibouti Érythrée (<i>riche en ressources</i>) Gambie Guinée (<i>riche en ressources</i>) Libéria Mauritanie (<i>riche en ressources</i>) Sao Tomé-et-Principe Sierra Leone (<i>riche en ressources</i>) Somalie *</p> <p><b>Pays sans littoral</b></p> <p>Burkina Faso (<i>riche en ressources</i>) Burundi Mali (<i>riche en ressources</i>) Niger (<i>riche en ressources</i>) République centrafricaine (<i>riche en ressources</i>) * Rwanda Soudan du Sud (<i>riche en ressources</i>) * Tchad (<i>riche en ressources</i>) * Zambie (<i>riche en ressources</i>)</p>	<p><b>Pays côtiers</b></p> <p>Cabo Verde Gabon (<i>riche en ressources</i>) Libye (<i>riche en ressources</i>) Namibie (<i>riche en ressources</i>) RDC (<i>riche en ressources</i>) Seychelles Soudan (<i>riche en ressources</i>) * Togo</p> <p><b>Pays sans littoral</b></p> <p>Botswana (<i>riche en ressources</i>)</p>

\* Pays économiquement très faibles classés dans les 10 premiers sur l'Indice des États fragiles de 2017 (Fonds pour la paix, 2017).

Note : Les pays sont classés en fonction de la part du travail agricole et de la valeur ajoutée manufacturière, critères supplémentaires pour déterminer leur niveau d'industrialisation. Les pays sont ensuite subdivisés en groupes selon qu'ils sont côtiers, sans littoral et/ou riches en ressources.

Source : Classification fondée sur les Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale et la base de données UNCTADStat. Données les plus récentes disponibles. Adaptée de Sommer et Luke (2017).

consommateurs africains, en particulier la classe moyenne en pleine croissance.

Pourtant, les pays moins industrialisés dans la moitié inférieure du tableau peuvent également tirer avantage de la ZLEC. En réduisant les coûts de transaction et en facilitant le commerce et l'investissement, la ZLEC favorise la création de chaînes de valeur régionales. L'abaissement des coûts du commerce au sein de la CAE a, par exemple, permis que le lait cru soit vendu par l'Ouganda pour être transformé au Kenya, et que, de leur côté, les transformateurs de lait ougandais puissent compter sur les emballages et les pièces détachées provenant du Kenya. L'intégration a également favorisé

les fusions transfrontalières des entreprises laitières d'Afrique de l'Est.

La ZLEC peut créer des opportunités dans le secteur industriel pour aider les pays moins industrialisés à accroître leur empreinte manufacturière. Toutefois, ces pays auront sans doute besoin d'une aide supplémentaire pour exploiter ces opportunités, notamment par l'amélioration de leurs capacités de production grâce à l'augmentation des IDE et de l'investissement intra-africain, ainsi que par la mise en œuvre du Programme de développement industriel accéléré de l'Afrique. Il faudra également des investissements domestiques intérieurs dans

l'éducation et la formation pour créer les compétences nécessaires. Parmi les initiatives importantes à cet égard, figurent la Stratégie continentale pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels et la Stratégie pour la science, la technologie et l'innovation en Afrique (2014-24).

Pour aider les entreprises, principalement les petites et les moyennes, à faire du commerce intra-africain, il faudrait investir dans l'information commerciale et la facilitation de l'accès au financement du commerce. L'intégration des marchés des facteurs, notamment de l'amélioration de la circulation des personnes et des investissements transfrontaliers, peut être particulièrement utile pour favoriser les chaînes de valeur régionales. Ces domaines de soutien figurent parmi les sept objectifs du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (BIAT), qui est une politique d'accompagnement importante de la ZLEC.

Il faudra tout de même veiller à ce que des mesures de sauvegarde adéquates demeurent en place pour les industries naissantes. Des outils de défense commerciale accessibles devraient être inclus dans la ZLEC pour permettre aux pays de défendre leurs industries fragiles si besoin est (ces aspects de la ZLEC sont examinés en détail dans le chapitre 6).

### Taille du secteur agricole

L'agriculture représente 32 % du PIB de l'Afrique et emploie 65 % de la main-d'œuvre. C'est donc un secteur où des améliorations significatives de la productivité et de gains élevés de développement peuvent être réalisés. Les pays du quart supérieur gauche du tableau 5.1 seront particulièrement bien placés pour exploiter de nouvelles opportunités dans les secteurs de l'agro-industrie et de l'agro-alimentaire, permettant à l'Afrique de répondre à ses besoins en matière de sécurité alimentaire et de réduire la facture de ses importations de denrées alimentaires. Les pays africains pourront ainsi passer à une forme d'agriculture plus avancée que l'agriculture de subsistance, en faisant fond sur leurs capacités productives et leurs connaissances dans le domaine agricole (Depuis 2000, le marché africain représente plus de 50 % des exportations de boissons et de produits alimentaires transformés de l'Afrique).

Les mesures d'accompagnement visant à accroître les avantages résultant de la ZLEC pour ces pays

comprennent la facilitation du commerce et les infrastructures commerciales, comme prévu dans le Plan d'action du renforcement du commerce intra-africain (BIAT). La nature périssable de nombreux produits alimentaires agricoles fait que tout raccourcissement des délais de dédouanement et toute amélioration de la logistique leur sont particulièrement bénéfiques. En effet, les résultats obtenus par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) montrent que l'intégration commerciale et la facilitation du commerce influent de manière significative sur les exportations agricoles régionales (Olayiwola et Ola-David, 2013). L'Afrique est actuellement un importateur net de produits alimentaires. Aussi est-il important d'investir dans des capacités productives pour aider l'Afrique à nourrir l'Afrique, notamment en intégrant des mesures politiques dans l'Initiative pour le développement du secteur agro-industriel en Afrique (3ADI) et la stratégie de la Banque africaine de développement (BAD) intitulée « Nourrir l'Afrique : une stratégie de transformation agricole en Afrique 2016-2025 ». En particulier, des investissements complémentaires dans la mécanisation, l'infrastructure rurale et un meilleur accès au crédit agricole seront déterminants.

### Dotations en ressources

La majorité des pays africains sont classés comme étant riches en ressources. Les droits de douane sur les matières premières sont déjà faibles, de sorte que la ZLEC ne peut pas faire grand-chose pour favoriser davantage ces exportations. Cependant, en réduisant les droits de douane intra-africains sur les produits intermédiaires et finis, la ZLEC créera des opportunités supplémentaires pour ajouter de la valeur aux ressources naturelles. Peut-être le plus important pour ces pays, c'est que la ZLEC offrira des possibilités de diversification des exportations vers d'autres secteurs d'exportation industrialisés. Elle a en effet pour ambition de réduire la dépendance à l'égard des exportations de ressources et de contribuer au développement industriel du continent. Le moment est opportun : les cours des produits de base sont en baisse depuis 2012, ce qui constitue une incitation de plus.

### Pays sans littoral et pays côtiers

L'enclavement augmente le coût du fret et rend les délais de transit imprévisibles, ce qui entrave l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et déconnecte l'économie des marchés mondiaux.

Les pays sans littoral, en conséquence, ont 30 % de moins d'échanges commerciaux que les pays côtiers, enregistrent une croissance du PIB plus faible d'environ 1,5 % et, en moyenne, ont recours à l'aide du Fonds monétaire international plus longtemps (Arvis *et al.*, 2007). Environ 30 % des pays africains sont dépourvus de littoral.

L'industrialisation des pays sans littoral dépend en particulier de la facilité avec laquelle ils peuvent avoir accès aux installations portuaires des pays côtiers voisins, car le secteur manufacturier moderne dépend de l'importation et de l'exportation de composants par l'intermédiaire de chaînes de valeur régionales et mondiales. La ZLEC devrait offrir des avantages spécifiques : en plus de réduire les droits de douane, elle devrait prévoir des dispositions sur la facilitation du commerce, le transit et la coopération douanière. En effet, selon le Programme d'action d'Almaty, adopté par l'ONU en 2003, ces points sont des composantes essentielles de l'appui au développement des pays sans littoral. Les initiatives jugées utiles sont notamment des systèmes de dédouanement simples et efficaces, des réformes douanières, des documents de transit informatisés et des investissements dans l'infrastructure routière (Arvis *et al.*, 2007).

L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue une autre source d'aide que les pays membres africains de l'OMC peuvent exploiter pour favoriser la mise en œuvre et l'opérationnalisation de la ZLEC et renforcer le commerce intra-africain. Le dialogue sur l'Accord de facilitation des échanges dans la perspective de son entrée en vigueur en février 2017 a été axé sur les engagements nationaux qui ont été pris. Parallèlement, les dispositions de l'AFE soulignent combien il importe de bien mettre en œuvre l'Accord et d'appuyer le développement des capacités de manière à favoriser l'intégration régionale et sous-régionale. Dans le contexte de la mise en œuvre de l'AFE, le Plan d'action BIAT pourrait constituer un cadre idéal pour une action coordonnée des pays africains en faveur du commerce intra-africain. La mise en œuvre de l'Accord de facilitation pourrait également promouvoir des avantages plus inclusifs pour les petites et moyennes entreprises, pour les commerçantes et pour d'autres groupes qui sont généralement confrontés à de grands obstacles au commerce.

## États en conflit et États sortant de conflit

Le commerce et la politique commerciale peuvent avoir une forte incidence sur les risques de conflit dans certains États, principalement de deux manières.

Premièrement, les recettes tirées des exportations de produits de base comme le pétrole et, surtout, les minéraux extraits dans le cadre de l'exploitation minière artisanale ou à petite échelle, notamment l'or alluvial et le tantale utilisés dans les téléphones mobiles, sont sources de conflits (Dube et Vargas 2013). En effet, des groupes armés sont prêts à en découdre pour avoir le contrôle de ces ressources précieuses (Berman *et al.*, 2014, Maystadt *et al.*, 2014, Rustad *et al.*, 2016), ce qui leur permettra de financer des conflits ou de les perpétuer. En revanche, les recettes d'exportation associées à d'autres secteurs, en particulier aux secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme l'agriculture de base ou le secteur manufacturier, augmentent les coûts d'opportunité des conflits en fournissant des revenus et moyens de subsistance de remplacement (Cali, 2014).

Deuxièmement, il a été constaté que l'augmentation des échanges entre pays voisins réduisait la durée ainsi que l'intensité des conflits, surtout lorsque ce commerce se produit dans le cadre d'accords commerciaux régionaux (Cali, 2014). Le commerce entre pays adjacents les incite à atténuer et à réduire les risques de conflit. Les accords commerciaux constituent une plateforme supplémentaire de coopération et d'assistance avec les pays voisins.

Les accords commerciaux préférentiels et la facilitation du commerce, y compris celle envisagée dans le cadre de la ZLEC, peuvent aider à favoriser des relations commerciales plus étroites entre voisins. Cela peut aider à créer de nouvelles opportunités pour diversifier les recettes d'exportation des produits de base et des minéraux extractifs et générer d'autres revenus et moyens de subsistance. Cependant, les États déjà fragiles ont généralement des capacités productives et commerciales particulièrement limitées. À elle seule, la ZLEC ne suffira donc pas à stimuler le commerce de ces pays. Il faut en plus des infrastructures de transit, des moyens logistiques et une infrastructure commerciale, ainsi que des mesures de soutien pour stimuler les capacités de production.

## Répondre à diverses configurations économiques grâce aux mesures d'accompagnement de la ZLEC

La ZLEC offrira diverses possibilités de répondre à la diversité des pays africains, y compris ceux qui sont riches en ressources, à forte orientation agricole ou plus industrialisés. Cependant, certains pays peuvent nécessiter un soutien plus important. Si les pays les plus industrialisés sont mieux placés pour profiter des nouvelles opportunités d'exportations industrielles associées à la création d'échanges et au détournement des échanges avec le reste du monde, d'autres pays peuvent avoir besoin d'une aide pour se connecter à ces chaînes de valeur et développer leurs secteurs d'exportation. Les pays moins développés peuvent avoir des difficultés à satisfaire des règles d'origine complexes et à répondre aux normes des produits. Leur capacité à utiliser les recours commerciaux est également souvent faible.

Les politiques essentielles pour soutenir ces pays sont celles qui sont proposées dans le plan d'action BIAT, l'initiative « sœur » de la ZLEC. Bien comprendre les importantes dispositions de la ZLEC, y compris celles relatives aux règles d'origine et aux normes, permettra de tenir compte des besoins spécifiques de ces pays. Certes, la ZLEC est conçue pour inclure de telles dispositions sur la facilitation des échanges, mais le Plan d'action BIAT va plus loin en ciblant des contraintes supplémentaires qui entravent particulièrement la croissance du commerce intra-africain. Il s'agit notamment des questions prioritaires concernant les politiques commerciales, la facilitation du commerce, les capacités de production, l'infrastructure liée au commerce, le financement du commerce, l'information commerciale et l'intégration des marchés de facteurs (voir le chapitre 6).

### Pertes de recettes tarifaires

On s'attend que la ZLEC entraîne une réduction des recettes tarifaires générées par le commerce intra-africain. On montre ci-après l'étendue de ce manque à gagner, d'abord sous forme agrégée à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable (EGC) et ensuite sous forme désagrégée à l'aide du modèle d'équilibre partiel (EP). Le recours à des listes d'exclusions est proposé comme moyen de lisser les incidences des

pertes de recettes tarifaires, de façon à obtenir un résultat équitable pour tous les pays.

### Pertes de recettes tarifaires sous forme agrégée et répercussions sur le bien-être

Saygili *et al.* (2017) ont estimé les pertes de recettes tarifaires qu'entraînera la ZLEC. Pour ce faire, ils utilisent un modèle EGC qui estime les effets à long terme, puis ils basent leurs calculs sur deux scénarios : d'une part, l'élimination des droits de douane sur le commerce intra-africain, ce qui représente une « libéralisation totale », et, d'autre part, la catégorisation spéciale des produits, c'est-à-dire le fait, pour chaque pays, d'exclure de la libéralisation le secteur où les recettes tarifaires tirées des importations africaines sont les plus élevées. Le second scénario vise à évaluer l'effet des réductions tarifaires partielles et l'utilisation des listes d'exclusions.

Dans les deux scénarios, les gains socioéconomiques l'emportent sur les pertes de recettes tarifaires pour l'ensemble de l'Afrique, constatation qui est compatible avec d'autres études selon lesquelles l'intégration peut fortement contribuer au développement économique et qui est confirmée par la théorie économique et les données chiffrées figurant au chapitre 4. La libéralisation conduit à des gains de bien-être sous forme de rentes pour le consommateur autant que pour le producteur, et de gains d'efficacité découlant d'un meilleur accès aux produits importés, ainsi que d'une spécialisation plus poussée et d'économies d'échelle. Dans le second scénario, les pertes de recettes tarifaires sont réduites à 3 milliards de dollars É.-U., contre 4 milliards de dollars dans le premier scénario, mais les gains possibles en matière de bien-être sont également réduits, passant de 16 à 11 milliards de dollars.

### Répartition des pertes de recettes tarifaires et incidence des flexibilités dans les différents pays

Les pertes agrégées de recettes tarifaires sont modestes par rapport aux gains de bien-être, mais cette agrégation masque une hétérogénéité significative entre pays. Ici, nous évaluons l'incidence des pertes de recettes tarifaires au niveau des pays en utilisant un modèle d'équilibre partiel simple et trois scénarios : une libéralisation totale, dans laquelle les tarifs sont complètement éliminés sur toutes les importations

intra-africaines, une liste d'exclusions de 1 % et une liste d'exclusions de 5 %.

Les listes d'exclusions sont modélisées afin que, pour chaque pays, les premiers 1 ou 5 % des lignes tarifaires entraînant les recettes douanières les plus élevées (équivalant à 52 ou 104 différents produits, respectivement, du niveau de détail 6 du Système harmonisé (HS6)) soient exclus de la libéralisation. Cela permet une forme d'exclusion de produits plus efficace que celle qui est modélisée dans le paragraphe précédent, dans lequel c'est le secteur le plus protégé qui a été exclu. Ce faisant, on obtient une approximation de la répartition des listes d'exclusions, bien que dans la pratique leur application varie.

Le modèle offre une perspective d'équilibre partiel à court terme. Il se compose de trois parties : une élimination « choc » des droits de douane sur le commerce intra-africain ; un effet de substitution qui fait que les produits précédemment importés sont remplacés par de nouveaux produits africains exempts de droits de douane ; et un effet sur la demande, qui fait qu'un produit devenu moins cher est davantage demandé<sup>2</sup>. L'avantage d'un tel modèle est de générer des résultats qui démontrent l'incidence immédiate sur les recettes tarifaires à court terme. Il nous permet également d'introduire les effets du détournement du commerce et de la création d'échanges, ce qui aide à analyser les changements très spécifiques apportés au calendrier de libéralisation de chaque pays et à évaluer de manière détaillée les listes d'exclusions. L'encadré 5.1 résume les mérites et les défauts de cette approche de modélisation par rapport à ceux du modèle d'équilibre général calculable (EGC) présenté plus haut.

Le modèle EGC peut être considéré comme étant approprié pour estimer les incidences à moyen ou long terme et les conséquences de l'interaction de nombreux secteurs ou celles des ajustements macroéconomiques. Le modèle EP est précieux lorsque ces conséquences sont à court terme et très détaillées. Avec ce modèle, les résultats dépendent également de moins d'hypothèses et les données sont disponibles pour presque tous les pays africains. L'approche EP s'avère utile pour comparer entre pays africains les estimations de l'incidence immédiate sur les pertes de recettes tarifaires.

Les résultats montrent la part des pertes de recettes tarifaires dans le montant total des recettes tarifaires

pour chaque pays. Ils varient d'un pays à l'autre, selon la composition des importations et le profil tarifaire (figure 5.1). Les pays ayant des tarifs douaniers initiaux élevés sur les échanges intra-africains et ayant de gros volumes d'importations intra-africaines essuient les pertes les plus lourdes, en particulier la République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et le Zimbabwe, où le manque à gagner dû à la libéralisation des importations africaines dépasse les 20 % du total des recettes tarifaires.

Les importations de la République démocratique du Congo viennent en grande partie d'Afrique du Sud et de Zambie, qui n'ont pas encore libéralisé le commerce dans le cadre de l'accord de libre-échange de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Il en va de même pour le Zimbabwe, où 99 % des recettes tarifaires sont perdues sur les importations en provenance des pays de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). Si l'Accord de libre-échange de la SADC était appliqué dans ces pays, l'impact de la ZLEC serait moindre. À Sao Tomé-et-Principe, 97 % des pertes de recettes tarifaires portent sur les combustibles minéraux en provenance d'Angola.

Le pouvoir des listes d'exclusions est également démontré. Même avec une liste d'exclusions de 1 %, ce qui équivaut à 52 produits, les pertes de recettes tarifaires pour la République démocratique du Congo passent de 36 % à 15 %. Le taux moyen des pertes de recettes tarifaires pour tous les pays passerait de 8 % à seulement 1 %, si chaque pays appliquait avec une efficacité totale une liste d'exclusions de 1 % pour protéger les recettes tarifaires. Avec une liste d'exclusions de 5 %, les recettes tarifaires tombent à 0,3 % pour le pays moyen.

L'efficacité exceptionnelle des listes d'exclusions dans ce contexte est due à la nature particulièrement concentrée du commerce intra-africain : 1 % des lignes tarifaires correspond à 74 % des importations africaines pour le pays africain moyen. Par exemple, Sao Tomé-et-Principe importe un total de seulement 26 lignes de produits provenant d'autres pays africains, sur un total possible de 5 205 lignes. En excluant même un seul produit lié aux carburants minéraux, ce pays peut protéger 97 % de ses recettes tarifaires sur des importations africaines.

D'autres exemples sont éloquentes. Au Cameroun, 50 % des pertes de recettes tarifaires sont dues uniquement

### Encadré 5.1

## Modélisation des pertes de recettes tarifaires grâce aux modèles d'équilibre partiel et d'équilibre général calculable

Deux grands types de modèles économiques sont utilisés pour évaluer les implications des accords commerciaux : les modèles d'équilibre partiel (EP) et les modèles d'équilibre général calculable (EGC). Chaque approche offre une perspective différente, avec ses propres avantages et limites. Une combinaison des deux permet d'obtenir l'évaluation la plus complète des effets de la libéralisation du commerce.

### Niveau de détail pour le modèle

EP : peut fournir des résultats très détaillés, pour chaque produit et pour chaque pays dont les données sont disponibles. Les exigences en matière de données sont moins strictes pour le modèle EP que pour le modèle EGC.

EGC : exige un degré d'agrégation, à la fois pour les produits regroupés dans des catégories plus larges et entre les pays, en particulier lorsque l'analyse comprend des pays pour lesquels les données techniques requises, comme les matrices de comptabilité sociale, ne sont pas disponibles. La modélisation EGC des pays africains comprend généralement des agrégations telles que « Reste de l'Afrique de l'Ouest » et « Reste de l'Afrique centrale », par exemple.

### Interaction entre secteurs

PE : exclut les effets d'équilibre général tels que l'ajustement au sein des entreprises, des secteurs et des ménages, ainsi qu'entre eux. Il représente donc une perspective à court terme de l'incidence immédiate des accords commerciaux.

EGC : représente mieux l'horizon à moyen ou long terme dans lequel s'inscrit l'action des entreprises et des ménages visant à ajuster pleinement leurs modes de production et de consommation en réponse aux variations des prix domestiques et internationaux. Le capital et le travail peuvent également passer d'un secteur à l'autre, et les ménages peuvent ajuster leurs habitudes de consommation en réponse aux changements de prix et de revenus.

### Ajustements macroéconomiques

EP : représente l'impact immédiat à court terme de la libéralisation du commerce et ne modélise pas les ajustements macroéconomiques, tels que les variations du taux de change, ni ne rend compte de leur impact.

EGC : peut inclure des macro-agrégats à long terme tels que la croissance économique, l'investissement et les variations du taux de change.

### Modèle s'appuyant sur des hypothèses ou des données

EP : repose sur relativement peu d'hypothèses, ses résultats étant en grande partie fonction des données sur lesquelles il s'appuie.

EGC : un nombre relativement important d'hypothèses sont nécessaires pour produire des résultats avec le modèle EGC (par exemple, les questions de savoir si les salaires ou le chômage s'adaptent au marché du travail ou si l'épargne ou la dette s'adaptent au marché des capitaux) et diverses élasticités déterminant la réactivité des différentes valeurs aux différents chocs.

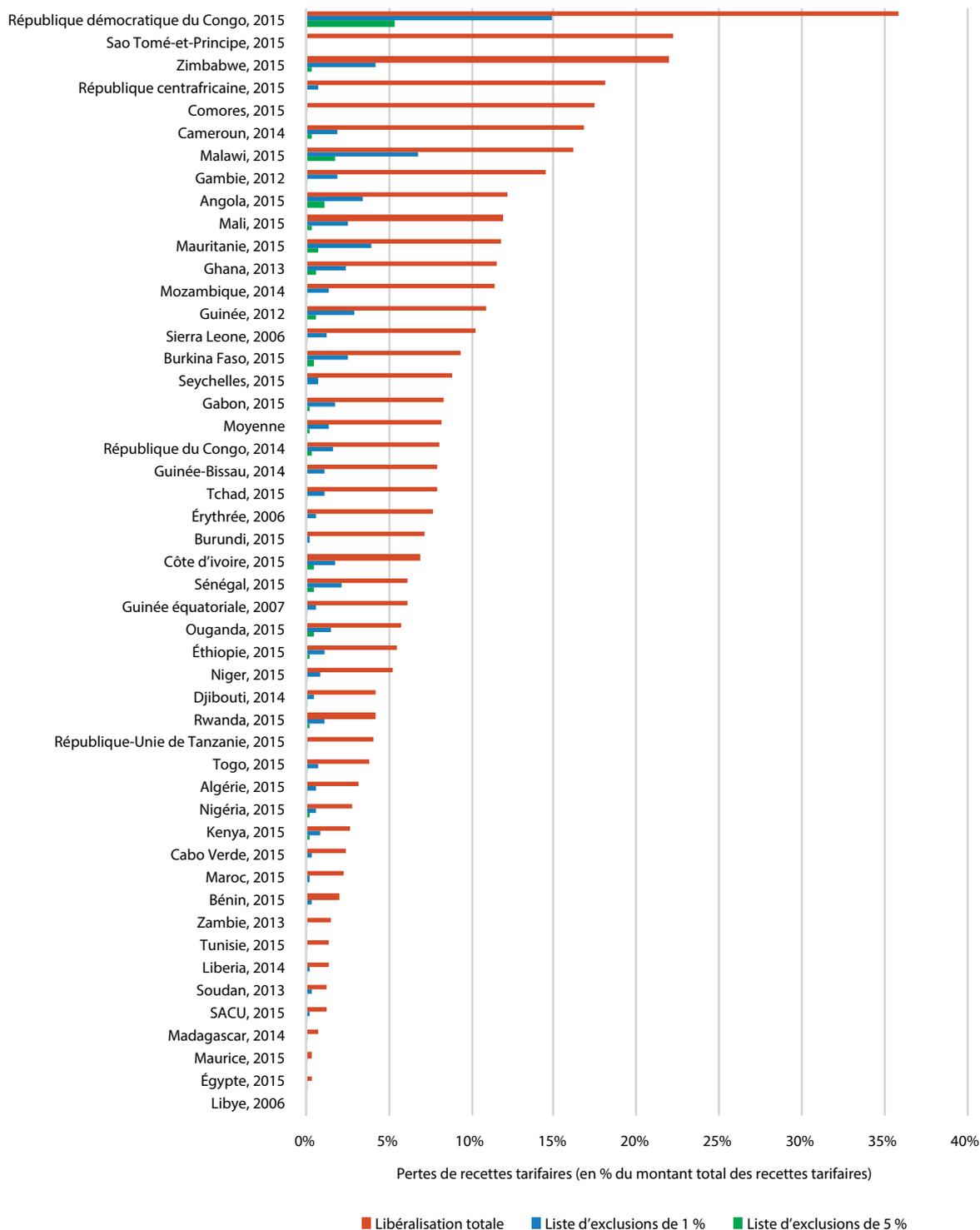
Le modèle EGC peut être considéré comme étant approprié pour estimer les incidences à moyen ou long terme et les conséquences de l'interaction de nombreux secteurs ou celles des ajustements macroéconomiques. Le modèle EP est précieux lorsque ces conséquences sont à court terme et très détaillées. Avec ce modèle, les résultats dépendent également de moins d'hypothèses et les données sont disponibles pour presque tous les pays africains. L'approche EP s'avère utile pour comparer entre pays africains les estimations de l'incidence immédiate sur les pertes de recettes tarifaires.

à la libéralisation des importations de pétrole africain, principalement en provenance du Nigéria. Pour la République centrafricaine, les 10 premiers produits

représentent 47 % de toutes les importations africaines. Pour la Gambie, les deux premiers produits - le ciment

Figure 5.1

### Pertes de recettes tarifaires selon les différents scénarios de flexibilité



Note : Les résultats découlent du modèle d'équilibre partiel décrit plus haut. Les données exigent que les pays de la SACU, qui forment une union douanière pleinement efficace, soient présentés en tant qu'entité unique.

Source : Calculs de la CEA sur la base l'ensemble de données CEPII-BACI pour les flux commerciaux 2015 et des données tarifaires du Centre du commerce international concernant la date spécifiée pour chaque pays.

Portland et l'extrait de malt -représentent 28 % de l'ensemble de ses importations africaines.

La capacité des listes d'exclusions à limiter les pertes de recettes tarifaires est considérable. Dans la pratique,

les listes d'exclusions visent à atteindre des objectifs autres que la simple protection tarifaire, comme le maintien de la protection des industries naissantes et la sécurité alimentaire, de sorte que les résultats indiquent le plafond de l'efficacité de ces listes.

Néanmoins, les résultats sont puissants. Même avec une liste d'exclusions de 1 %, le pays africain moyen pourrait faire passer les pertes de recettes tarifaires induites par la ZLEC de 8 à 1 % des recettes totales. Cela s'explique par la forte concentration des flux commerciaux intra-africains et par le fait que, pour de nombreux pays, les échanges intra-africains sont déjà pour l'essentiel libéralisés par les accords de libre-échange des communautés économiques régionales (CER).

Les négociateurs doivent faire preuve de prudence quant à la taille des listes d'exclusions négociées dans le cadre de la ZLEC afin que des listes d'exclusions excessivement libérales n'érodent pas la valeur et les avantages de la libéralisation du commerce dans le cadre de la zone de libre-échange. On pourrait, par exemple, y parvenir en incluant une clause « anti-concentration », dans laquelle le nombre des lignes tarifaires pouvant être exclues dans chaque chapitre du Système harmonisé (HS) serait limité ou prévoir des listes d'exclusion « à double qualification », qui seraient utilisées pour tenir compte, au plus, d'un pourcentage spécifié de la valeur du commerce intra-africain, plutôt que du nombre de lignes tarifaires.

Toutefois, là où les listes d'exclusions peuvent être d'une grande utilité, c'est en contribuant à égaliser les effets de la ZLEC sur les recettes tarifaires. Cela est important si l'on veut que la ZLEC soit une solution doublement gagnante permettant qu'aucun pays ne soit indûment menacé par des pertes de recettes tarifaires. Les pays qui pourraient essuyer les pertes les plus lourdes, comme la République démocratique du Congo, pourraient se voir donner plus de latitude pour établir des listes d'exclusions plus fournies et susceptibles de les aider à supporter les coûts de ce manque à gagner.

## Au sein des pays

### Coûts d'ajustement structurel

Dans l'ensemble et à long terme, la ZLEC devrait conduire à un relèvement des niveaux de bien-être. Parallèlement, l'accord permettra d'élargir le secteur industriel africain, de diversifier l'activité économique en mettant un terme à sa dépendance à l'égard des produits de base et de lancer l'industrialisation et la transformation structurelle de l'Afrique. On s'attend à une réorientation des facteurs de production, notamment le travail et le capital, vers les secteurs connaissant une forte croissance des exportations et, à

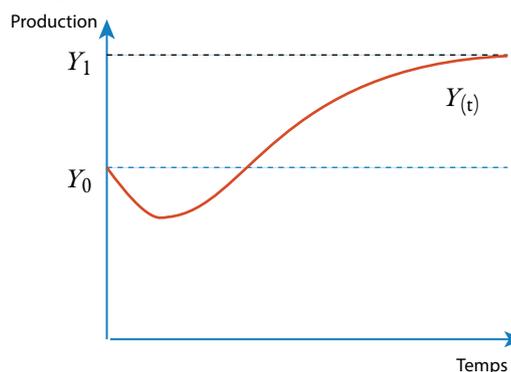
l'intérieur des secteurs, vers les entreprises davantage orientées vers l'exportation.

Il est important de tenir compte des coûts d'ajustement requis pour cette transition à long terme. Les coûts d'ajustement structurel peuvent être définis comme étant la « valeur de la production perdue lors de la transition vers de nouveaux modèles de production à long terme en raison du temps nécessaire pour allouer des facteurs d'avant la libéralisation à des activités d'après la libéralisation » (François *et al.* 2011). Dans la pratique, cela peut signifier une obsolescence des compétences, une baisse des salaires et le chômage dans les secteurs qui se contractent, alors que le recyclage et la formation deviennent nécessaires pour entrer dans des secteurs en expansion. De même, le capital peut devenir sous-utilisé ou obsolète dans un secteur en perte de vitesse et nécessiter un réinvestissement dans un secteur en expansion.

Le lien entre les coûts d'ajustement à court terme et les avantages à long terme de la libéralisation du commerce peuvent être démontré à l'aide d'un simple graphique stylisé tiré de François *et al.* (2011) (figure 5.2).  $Y_0$  et  $Y_1$  sont les niveaux de production initiaux et à long terme, respectivement. Après la libéralisation du commerce, la production suit une courbe en forme de J, diminuant d'abord au-dessous du niveau initial ( $Y_0$ ), mais convergeant ensuite progressivement avec un nouvel équilibre à long terme plus élevé ( $Y_1$ ). La chute du niveau de rendement en dessous de  $Y_0$  au cours de la première phase d'ajustement est considérée comme étant le coût d'ajustement structurel.

Figure 5.2

### Chemins d'ajustement après la libéralisation du commerce



Source : François *et al.* (2011)

Les coûts d'ajustement structurel concernent le court terme à mesure que les économies subissent des changements structurels et que les facteurs de production se déplacent d'un secteur à l'autre pour s'aligner sur les nouvelles opportunités commerciales et les menaces. Cependant, le processus de transition peut être lent si les marchés de capitaux et de facteurs ne sont pas suffisamment souples. Par exemple, les marchés du travail peuvent être caractérisés par des frictions et des entraves à la mobilité, et les secteurs d'exportation soumis à des externalités d'encombrement (Davidson et Matusz, 2004, Gaisford et Léger, 2000), ce qui peut entraîner des problèmes de sous-utilisation du capital et créer du chômage.

La sévérité de ces coûts d'ajustement peut être atténuée par une approche mesurée et progressive de la mise en œuvre : au lieu d'une élimination brutale des droits de douane, les réductions tarifaires peuvent être progressivement introduites pendant plusieurs années (Cassing and Ochs, 1978, Gaisford et Léger, 2000 ; Davidson et Matusz 2000). La raison est que, au fur et à mesure que les travailleurs quittent les secteurs concurrents des importations et cherchent de nouveaux emplois dans les secteurs d'exportation en expansion, des « externalités liées à l'encombrement » apparaîtront et engendreront des coûts d'ajustement. Si le gouvernement élimine lentement les barrières commerciales, il peut contrôler le flux de travailleurs, réduire l'encombrement et lisser le processus d'ajustement pour en minimiser les coûts sociaux (Davidson et Matusz, 2004).

L'ampleur des coûts d'ajustement structurel est également associée à l'ampleur de la réforme du commerce. L'élimination complète de tous les droits de douane sur les importations en provenance de tous les pays impliquerait un choc important pour une économie et par conséquent des coûts d'ajustement élevés. Un accord de libre-échange avec un seul autre pays serait, à l'inverse, un choc moins brutal et entraînerait des coûts d'ajustement plus faibles.

Il y a trois raisons pour lesquelles la ZLEC est susceptible de provoquer un choc commercial relativement faible :

- Le commerce intra-africain ne représente que 14 % du total des importations africaines et 18 % du total des exportations du continent ;

- La plupart des échanges intra-africains se font entre pays voisins ou pays rapprochés, et une grande partie passe dans le cadre des accords de libre-échange existants des CER ;
- La ZLEC contiendra des dispositions sur les listes d'exclusions et les mesures de sauvegarde, permettant aux membres d'exclure de la libéralisation les secteurs les plus sensibles.

Cependant, la ZLEC continuera sans doute d'entraîner des coûts d'ajustement structurel modestes. Une mise en œuvre progressive pourrait atténuer - mais ne pourrait éliminer complètement ces coûts, auxquels deux autres mécanismes permettraient de faire face.

Premièrement, on peut exclure les flux commerciaux spécifiques qui provoquent les ajustements structurels en appliquant les dispositions relatives aux listes d'exclusions ou aux mesures de sauvegarde, qui doivent toutes deux être intégrées à l'accord de la ZLEC. Les mesures de sauvegarde et les listes d'exclusions ne constituent pas des solutions stratégiques idéales. Elles créent des distorsions à la consommation et présentent d'importants risques pour la maximisation de la rente (Gaisford et Léger, 2000). Cependant, elles peuvent constituer des solutions de rechange acceptables, faute de mieux. Elles peuvent également permettre aux négociateurs de contourner des obstacles liés à l'économie politique qui pourraient ralentir ou bloquer l'accord.

Deuxièmement, une aide à l'ajustement peut être apportée aux groupes particulièrement sensibles ou vulnérables qui font face aux effets néfastes de la libéralisation de la ZLEC. Une telle assistance est considérée comme étant l'une des politiques d'accompagnement auxquelles les gouvernements peuvent recourir pour limiter l'impact de la zone de libre-échange (chapitre 6). Ici, l'idée est qu'un gouvernement peut utiliser les gains que d'autres groupes tirent de la libéralisation, par le biais de recettes fiscales provenant d'un secteur d'exportation en expansion par exemple, pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés des groupes les plus défavorisés. Cela équivaut à compenser les perdants de la libéralisation en utilisant certains des gains obtenus par les gagnants.

Dans les deux cas, il est important de souligner que l'aide ou les mesures de sauvegarde liées à l'ajustement devraient être considérées comme strictement

temporaires pour répondre à la nature à court terme de l'ajustement structurel et devraient être assorties d'un calendrier préétabli d'élimination progressive (Gaisford et Léger, 2000). Les coûts d'ajustement de la ZLEC doivent également être replacés dans leur contexte. Dans l'ensemble, ils sont susceptibles d'être modestes et temporaires, et doivent être mis en balance avec un flux indéfini de revenus futurs plus élevés.

## Groupes vulnérables

Bien que les coûts d'ajustement structurel puissent être faibles et ne concerner que le court terme, il est particulièrement important de les identifier et d'y remédier, notamment lorsqu'ils affectent des groupes vulnérables ou sensibles dont quatre sont évoqués dans les paragraphes qui suivent. Ces groupes peuvent être moins résistants même aux petits chocs ou n'ont peut-être pas les ressources nécessaires pour une requalification et la recherche de nouvelles opportunités. Dans la mesure du possible, la ZLEC et ses mesures d'accompagnement devraient inclure des dispositions spécialement favorables à ces groupes, qui pourront ainsi partager les gains résultant de la ZLEC et être protégés si besoin est.

### Petits agriculteurs

Les petits agriculteurs représentent environ 53% des producteurs agricoles d'Afrique. La ZLEC promet de grandes opportunités aux exportations agricoles

Tableau 5.2

#### Volumes des exportations de l'Afrique par secteur agricole et alimentaire et croissance estimée avec la ZLEC (%)

	Taux de croissance
Paddy et riz transformé	3,2
Blé	26
Céréales	13,9
Oléagineux	3,9
Canne à sucre et betteraves à sucre	38,6
Bovins, moutons, chèvres et chevaux	4,2
Produits d'origine animale et laine	0,5
Autres produits agricoles	1,7
Lait cru et produits laitiers	101,0
Produits à base de viande	26,2
Sucre	16,5
Autres produits alimentaires	17
Agriculture et alimentation	9,4

Source : OIT et CNUCED (2013)

dans plusieurs secteurs (tableau 5.2). Le salaire des travailleurs agricoles non qualifiés devrait également augmenter, bien que de très peu (OIT et CNUCED, 2013).

Néanmoins, les petits agriculteurs ont accès en général aux marchés d'exportation par le biais d'intermédiaires. Il sera important de prévoir dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale des mesures de soutien qui favorisent l'intégration des petits exploitants dans des chaînes de valeur plus larges pour qu'ils puissent tirer parti des nouvelles opportunités. Le soutien pourrait aussi se traduire par des critères simplifiés en matière de règles d'origine et des mesures de facilitation du commerce qui aident les petits exploitants à respecter les normes sanitaires et phytosanitaires sur les marchés d'exportation.

Il se peut aussi que les petits exploitants agricoles aient besoin de capital et d'une formation pour recentrer leur production sur les possibilités d'exportation, en renonçant à produire des denrées agricoles qui peuvent être produites plus efficacement ailleurs. Il se pourrait, par exemple, que des variétés de semences ou des engrais nouveaux soient nécessaires pour tirer profit des nouvelles exportations. À long terme, cette forme d'ajustement structurel conduit à des résultats plus efficaces en termes de production, mais il faut veiller à ce que dans le court terme les agriculteurs concernés soient capables de procéder à de tels ajustements. Les mécanismes de suivi de la ZLEC devraient prêter une attention particulière aux incidences pour les petits exploitants et des mesures de sauvegarde ou des exclusions de produits pourraient se révéler nécessaires s'il faut davantage de temps à ces derniers pour effectuer les ajustements requis.

### Commerçants informels transfrontaliers

Par commerce informel transfrontalier, on entend les échanges de biens ou de services qui ne passent pas officiellement par les contrôles douaniers et qui échappent de ce fait au cadre réglementaire de la fiscalité et aux autres procédures mises en place par les pouvoirs publics.

Bien que le commerce transfrontalier contribue de manière substantielle à l'économie nationale et à l'emploi en Afrique, les commerçants sont souvent poussés dans le secteur informel. Cela peut être dû au fait qu'ils ont du mal à lire les formulaires douaniers, à accéder aux procédures frontalières opaques et à

les comprendre, à déchiffrer des structures tarifaires complexes ou à acquitter des droits de douane élevés. Ce commerce est particulièrement important comme source d'emploi pour les femmes appartenant à des ménages à faible revenu, qui représentent environ 70 % des commerçants transfrontaliers informels (Ghils, 2013).

Une fois dans le secteur informel, les commerçants transfrontaliers sont confrontés à des problèmes. Par exemple, les fonctionnaires en poste aux frontières, profitant de leur ignorance de la législation et des procédures douanières, leur demandent parfois de payer des droits sur les produits qui ne devraient pas être taxés (Mwanabiningo, 2015). Les commerçants informels peuvent être l'objet de harcèlement et de violence, se voir confisquer leurs marchandises et même être emprisonnés. Ils ont également un accès insuffisant à l'information sur les marchés pour déterminer les prix, connaissent mal les politiques et procédures et n'ont qu'un accès limité au crédit.

La ZLEC donnera l'occasion d'aider ces groupes vulnérables, de leur faciliter l'accès au commerce officiel, ainsi que de leur faire bénéficier de la protection et de la sécurité accrues offertes par ce dernier, en partie parce qu'elle réduira les droits de douane et rendra plus abordables les opérations de ces commerçants dans les circuits formels. Toutefois, les mesures d'accompagnement devraient être plus ambitieuses si l'on veut que ces groupes ne soient pas désavantagés par rapport aux commerçants formels déjà établis.

Par exemple, la facilitation du commerce et l'information commerciale en général font que les commerçants peuvent plus facilement opérer dans les circuits formels (Lesser et Moisé-Leeman, 2009). Le régime commercial simplifié du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) en est une illustration : il allège les procédures de compensation et les conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier des droits préférentiels du COMESA pour une liste commune de produits. Prévoir des dispositions concernant la libre circulation des opérateurs économiques, en faveur non seulement des grandes entreprises, mais aussi des petits commerçants, constituerait une autre importante mesure d'accompagnement. Venant renforcer ces mesures, le mécanisme de suivi et d'évaluation de la ZLEC devrait permettre de suivre les progrès accomplis dans l'élimination des contraintes que rencontrent les

Tableau 5.3

### Effets moyens sur le bien-être liés à la ZLEC selon que le ménage est dirigé par un homme ou une femme (%)

	Ménage dirigé par un homme	Ménage dirigé par une femme
Burkina Faso	8,70	13,47
Cameroun	7,13	6,39
Côte d'Ivoire	10,44	3,77
Éthiopie	6,26	8,52
Madagascar	2,10	2,61
Nigéria	6,47	5,44

Source : Chauvin et al. (2016).

commerçants transfrontaliers informels, en particulier les femmes.

### Femmes

L'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) et les engagements relatifs au genre pris dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU sont parmi les plus récentes affirmations continentales et internationales selon lesquelles l'égalité des sexes constitue une priorité de développement. Pourtant, à moins d'inverser la tendance à des disparités en matière de salaires et de remédier à l'absence des femmes du marché du travail, l'Afrique subsaharienne pourrait perdre jusqu'à 60 milliards de dollars par an (PNUD, 2016). En outre, en tant que groupe vulnérable, les femmes africaines ont un indice de développement humain qui ne représente que 87% de celui des hommes (PNUD, 2016).

Chauvin et al. (2016) estiment l'impact différencié de la ZLEC sur les ménages dirigés par des femmes et ceux dirigés par des hommes en établissant un lien entre une simulation de la ZLEC et les données recueillies dans le cadre d'une enquête auprès des ménages dans six pays africains disposant de données. Ils constatent que les deux types de ménages tirent leur épingle du jeu, mais que les gains sont inégalement répartis selon les structures commerciales et tarifaires particulières de chaque pays et selon les caractéristiques des revenus et de la consommation des ménages (tableau 5.3).

Dans l'agriculture, la participation des femmes est souvent concentrée dans les cultures de subsistance à faible valeur plutôt que dans les cultures de rente pour l'exportation, ce qui réduit leurs possibilités de bénéficier de la création de valeur ajoutée et des opportunités commerciales à l'exportation qu'offre

la ZLEC. Il reste à présent à rendre la participation des femmes dans l'agriculture plus productive et à connecter les agricultrices aux marchés d'exportation de denrées alimentaires, pour leur permettre d'engranger des revenus plus élevés (CNUCED, 2014).

Les femmes représentent environ 70% des commerçants transfrontaliers informels. Les difficultés pour ce groupe vulnérable sont particulièrement graves pour les femmes, en particulier en ce qui concerne le harcèlement et la discrimination de la part des fonctionnaires en poste aux frontières, ainsi que l'accès au crédit, à la formation et à l'information. Les mesures visant à aider les commerçants transfrontaliers informels devraient cibler les femmes. Par exemple, les mesures de facilitation du commerce devraient traiter des questions permettant d'améliorer leur sécurité, comme des installations de stockage, des structures d'hébergement, des zones frontalières illuminées, des installations sanitaires et des corridors de transport.

Il sera plus facile de tenir compte des intérêts des femmes si elles sont associées plus étroitement à la conception et aux processus de la ZLEC, notamment dans le cadre de consultations nationales et grâce à l'augmentation du nombre de femmes au sein des délégations de négociation. L'évaluation des incidences sur les femmes exige également un cadre de suivi et d'évaluation assorti de données ventilées par sexe.

## Les jeunes

Soixante pour cent de la population africaine ont 24 ans ou moins et sont sur le point d'entrer sur le marché du travail. Si ce nombre croissant de personnes en âge de travailler peuvent être employées dans des activités productives, cette abondance de jeunes en Afrique peut devenir un dividende démographique. Sinon, cela pourrait devenir une catastrophe démographique, car une grande masse de jeunes frustrés devient une source potentielle d'instabilité sociale et politique. Pourtant, la pénurie d'opportunités pour les jeunes africains entraîne une proportion élevée de jeunes chômeurs et de travailleurs pauvres, frôlant les 70 % (OIT, 2016). Conscients de cela, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont choisi comme thème pour 2017 : « Exploiter le dividende démographique en investissant dans la jeunesse ».

L'approche traditionnelle pour soutenir les jeunes a été de s'intéresser à l'offre de main-d'œuvre. Le Rapport

sur le développement dans le monde de 2007, sur le thème « Développer la prochaine génération », énonce un programme politique axé sur l'éducation, la mise à niveau des compétences, la santé et la citoyenneté. Un tel soutien se retrouve également dans la Feuille de route de l'Union africaine sur l'exploitation du dividende démographique par le biais d'investissements dans la jeunesse (2017), qui comprend des objectifs sur l'éducation et le développement des compétences, la santé et le bien-être, ainsi que les droits, la gouvernance et l'autonomisation des jeunes.

La transformation structurelle est nécessaire pour créer de nouveaux emplois pour les jeunes et pour intégrer ces nouveaux entrants dans la population active. Les pays qui ont réussi, comme la Chine et la République de Corée, ont vu une part élevée d'emplois passer du secteur agricole au secteur manufacturier d'abord, puis à celui des services. L'important pour l'Afrique sera la restructuration des économies qui ne seront plus axées sur des produits à forte intensité de capital mais sur des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comme le secteur manufacturier, les technologies de l'information et de la communication, l'agriculture et les agro-industries, afin de créer des emplois en faveur des jeunes africains. Comme l'indique la Feuille de route de l'Union africaine sur l'exploitation du dividende démographique par le biais d'investissements dans la jeunesse, il faudra améliorer l'accès aux facilités de crédit pour soutenir les entrepreneurs, appuyer des initiatives telles que les incubateurs de technologies et les accélérateurs pour soutenir les entreprises dirigées par des jeunes, sans oublier la libéralisation du commerce.

Pour apporter un soutien à la jeunesse africaine, il faut élaborer une stratégie de développement qui aille au-delà de la politique commerciale. Des politiques en matière d'éducation et de développement des compétences, comme la Stratégie continentale pour l'enseignement et la formation techniques et professionnelles et la Stratégie d'innovation pour l'Afrique (2014-24) sont importantes, tout comme d'autres le sont dans les domaines de la santé, du bien-être et de l'autonomisation des jeunes. La ZLEC peut être une composante supplémentaire. Plus important encore, la zone de libre-échange continentale peut contribuer aux modes de diversification des exportations et de transformation structurelle qui encouragent l'industrie à forte intensité de main-d'œuvre et aident à attirer les jeunes dans des activités productives.

## Références bibliographiques

- Arvis, J. F., G. Raballand et J. F. Marteau. 2007. "The cost of being landlocked: Logistics costs and supply chain reliability." Policy Research Working Paper No. 4258. Washington: Banque mondiale.
- Berman, N., M. Couttenier, D. Rohner et M. Thoenig. 2014. "This Mine Is Mine! How Minerals Fuel Conflicts in Africa." Research Paper 141. Oxford, UK: Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies.
- Cali, M. 2014. *Trading Away from Conflict: Using Trade to Increase Resilience in Fragile States*. Washington: Banque mondiale.
- Cassing, J., et J. Ochs. 1978. "International Trade, Factor Market Distortions, and the Optimal Dynamic Subsidy: Comment." *American Economic Review* 68 69 (4) 950–955.
- Chauvin, D., N. Ramos et G. Porto. 2016. "Trade, Growth, and Welfare Impacts of the CFTA in Africa." [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=CSA E2017&paper\\_id=749](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSA E2017&paper_id=749).
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2014. *Virtual Institute Teaching Material on Trade and Gender – Volume 1: Unfolding the Links*. New York et Genève.
- Davidson, C., et S. Matusz. 2000. "Globalization and labour-market adjustment: How fast and at what cost?" *Oxford Review of Economic Policy* 16 (3): 42–56.
- . 2004. "Should policy makers be concerned about adjustment costs?" In D. Mitra et A. Panagariya (editors), *The Political Economy of Trade, Aid and Foreign Investment Policies*. Amsterdam: Elsevier.
- Dube, O., et J. Vargas. 2013. "Commodity Price Shocks and Civil Conflict: Evidence from Colombia." *Review of Economic Studies* 80 (4): 1384–1421.
- Francois, J., M. Jansen et R. Peters. 2011. "Trade adjustment costs and assistance: The labor market dynamics." Dans M. Jansen, R. Peters et J. M. Salazar-Xirinachs (éditeurs), *Trade and Employment: From Myths to Facts*. Genève : Organisation internationale du Travail et Commission européenne.
- Fond pour la paix. 2017. Indice des États fragiles (base de donnée). <http://fundforpeace.org/fsi/>.
- Gaisford, J. D., et L. A. Leger. 2000. "Terms-of-Trade Shocks, Labor-Market Adjustment, and Safeguard Measures." *Review of International Economics* 8 (1): 100–112.
- Ghils, A. 2013. "How to help women cross-border traders in Africa?" *Bridges Africa*, 15 mai.
- Jones, E. 2013. *Negotiating Against the Odds: A Guide for Trade Negotiators from Developing Countries*. Basingstoke, (Royaume Uni) : Palgrave Macmillan.
- Karingi, S., et S. Mevel. 2012. "Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union." Exposé qui sera présenté à la 15<sup>ème</sup> Global Trade Analysis Project Conference, Genève, 27–29 juin.
- Lesser, C., et E. Moisé-Leeman. 2009. "Informal cross-border trade and trade facilitation reform in sub-Saharan Africa." Trade Policy Paper No. 86. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économiques.
- Maystadt, J.-F., G. De Luca, P. G. Sekeris, J. Ulimwengu and R. Folledo. 2014. "Mineral Resources and Conflicts in DRC: A Case of Ecological Fallacy?" *Oxford Economic Papers* 66 (3): 721–749. <http://oep.oxfordjournals.org/content/66/3/721>.
- McKinsey & Company. 2013. *Reverse the curse: Maximizing the potential of resource-driven economies*. McKinsey Global Institute.
- Mwanabingo, N. 2015. *Deriving Maximum Benefit from Small-Scale Cross Border Trade between DRC and Rwanda*. Londres: International Alert.
- Olayiwola, W. K., et O. A. Ola-David. 2013. "Economic integration, trade facilitation and agricultural exports performance in ECOWAS member states." Présentation à la 8<sup>ème</sup> Conférence économique africaine sur le thème « L'intégration régionale en Afrique, » Johannesburg, Afrique du Sud, 28–30 octobre.

OIT (Organisation internationale du Travail). 2016. *Perspectives pour l'emploi et le social dans le monde – Tendances 2016*. Genève.

OIT et CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2013. *Assessment Report : Towards a Continental Free Trade Area in Africa—Modelling Assessment with a Focus on Agriculture*.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2016. *Rapport sur le développement humain*. New York.

Rustad, S. A., G. Østby et R. Nordås. 2016. "Artisanal mining, conflict, and sexual violence in Eastern DRC." *The Extractive Industries and Society* 3 (2): 475–484.

Saygili M., R. Peters et C. Knebel. 2017. "African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions." *Policy Issues in International Trade and Commodities. Study Series*. New York et Genève: Nations Unies.

Sommer, L., et D. Luke. 2017. «Smart Industrialization.» A venir. Addis-Abeba : CES

## Notes de fin de chapitre

1 La définition de «riche en ressources» est celle du McKinsey Global Institute, qui l'applique aux pays qui répondent à au moins un des trois critères suivants: les exportations de ressources représentaient 20 % ou plus des exportations totales en 2011, les ressources en moyenne représentaient plus de 20% des recettes publiques de 2006 à 2010 et les rentes tirées des ressources représentaient plus de 10 % du PIB en 2010 ou l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles (McKinsey & Company, 2013).

2 Ce modèle est très voisin des modèles d'équilibre partiel SMART et TRIST, et utilise en fait les élasticités de la demande et de la substitution aux importations du modèle TRIST par défaut (0,5 et 1,5, respectivement). L'analyse conclut à des réductions de droits de douanes dans le cadre des accords de libre-échange des CER existantes, où ces accords ne constituent pas déjà une libéralisation complète de 100 %. Par conséquent, même les pays qui couvrent une grande partie de leurs importations dans le cadre des accords de libre-échange des CER existantes (chapitre 2) peuvent encore connaître un impact important sur les importations et les revenus. Les résultats de cette approche sont intuitifs et transparents pour un public non spécialisé dans les questions techniques et ne dépendent que d'un nombre limité d'hypothèses.



## Chapitre 6

# Une démarche doublement gagnante : politiques critiques essentielles pour la ZLEC

Le présent chapitre fait fond sur le contenu du chapitre 5 et développe les politiques et dispositions critiques qui sont nécessaires pour faire en sorte que les avantages de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) soient pleinement exploités et partagés équitablement.

Il fait valoir que les négociateurs doivent concevoir le contenu substantiel de la ZLEC afin de soutenir les aspirations au développement industriel et au changement économique structurel. Pour ce faire, ils doivent « bien comprendre » six éléments clefs de la ZLEC, à savoir les obstacles non tarifaires (BNT), les règles d'origine, l'investissement et la circulation transfrontalière des personnes, la libéralisation et la réglementation des services, les recours commerciaux ainsi que le suivi et l'évaluation. Le présent chapitre fait ressortir les défis essentiels et des recommandations de principe pour chacun de ces éléments. Il décrit à grands traits le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, qui fournit un cadre pour des politiques d'accompagnement essentielles susceptibles d'appuyer la ZLEC. Enfin, il examine la nécessité d'une gestion stratégique de la logistique afin de faciliter le commerce en soutenant les investissements dans l'infrastructure physique.

### Trouver la bonne formule en ce qui concerne les obstacles non tarifaires

Les obstacles non tarifaires sont des entraves au commerce et ils sont particulièrement onéreux en Afrique ; ce sont notamment les interdictions d'importer, une documentation et des conditions non justifiées, les contrôles frontaliers abusifs et les barrages de police. Le taux moyen de protection tarifaire appliqué en Afrique est de 8,7 %, mais d'autres obstacles renchérissement le coût du commerce du continent de 283 % environ (Sommer et Luke, 2017). L'encadré 6.1 décrit en détail les obstacles tarifaires les plus courants déclarés.

Trouver la bonne formule en ce qui concerne les obstacles non tarifaires au sein de la ZLEC, ce sera

#### Encadré 6.1

#### Que sont les recours commerciaux ?

##### **Obstacles non tarifaires typiques en Afrique**

Les obstacles non tarifaires gênent tout particulièrement les petites et moyennes entreprises, les commerçants transfrontaliers du secteur informel et les commerçantes. Au nombre des obstacles non tarifaires courants déclarés en Afrique figurent les suivants :

**Les procédures douanières et commerciales**, notamment les systèmes non normalisés pour la déclaration des importations et le paiement des droits de douane applicables; la non-acceptation des certificats et de la documentation commerciale ; une classification tarifaire incorrecte; des horaires de travail limités et non coordonnés de la douane; des interprétations différentes des règles d'origine et la non-acceptation du certificat d'origine; l'application de taxes et d'autres redevances discriminatoires; et des procédures lourdes pour la vérification des importations conteneurisées.

**Les procédures d'immigration**, par exemple des frais de visa non normalisés et des procédures d'immigration lourdes ou faisant double emploi.

**Les procédures d'inspection de la qualité**, notamment les retards dans l'inspection des véhicules utilitaires, des procédures d'inspection de la qualité lourdes et coûteuses ; des inspections de la qualité inutiles ; des procédures d'inspection et d'essai non normalisées ; et des procédures variables pour la délivrance des marques de certification.

**Les exigences liées au transport**, telles que les politiques, lois, réglementations et normes non harmonisées en matière de transport ; les permis routiers transfrontaliers et les frais de transit prohibitifs.

**Les barrages routiers**, par exemple de nombreux barrages routiers non coordonnés dressés par des agents de l'État.

Source : UA (2017)

aussi prévoir des dispositions tendant à réduire ces obstacles. La ZLEC doit inclure des dispositions sur les mesures non tarifaires, telles que les normes sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce qui peuvent constituer certains des obstacles non tarifaires au commerce transfrontalier en Afrique. Cependant, ce qui importera en particulier c'est de cibler les obstacles non tarifaires précis qui touchent les groupes vulnérables afin de faire en sorte que ceux-ci profitent de la ZLEC.

On peut beaucoup apprendre du succès des mécanismes s'occupant des obstacles non tarifaires employés par les communautés économiques régionales (CER) (encadré 6.2). Un mécanisme efficace de lutte contre les obstacles non tarifaires permet à des commerçants agissant à titre individuel de déclarer de tels obstacles et comporte une structure administrative qui fait remonter les problèmes

jusqu'aux gouvernements responsables et suit leur résolution.

En conséquence, il est recommandé que la ZLEC mette à profit les mécanismes existants des CER plutôt que de réinventer un mécanisme complètement nouveau. À cet effet, elle devrait étendre les attributions des mécanismes existants afin d'y inclure le commerce entre *toutes les CER* et en leur sein. Le secrétariat de la ZLEC peut ensuite assumer la responsabilité de coordonner ces mécanismes dans toute l'Afrique.

### **Trouver la bonne formule en ce qui concerne les règles d'origine**

Les règles d'origine sont un élément essentiel d'une zone de libre-échange. Elles visent à s'assurer que les produits commercialisés dans la zone de libre-échange

#### **Encadré 6.2**

#### **Surveiller et déclarer les obstacles non tarifaires au COMESA, à la CAE et à la SADC**

La Zone de libre-échange tripartite (ZLET) n'est pas encore finalisée. Cependant, l'accord-cadre (conclu en 2015) comporte un mécanisme de lutte contre les obstacles non tarifaires chargé de coordonner la surveillance et la déclaration des obstacles dans ces trois CER.

En vertu du mécanisme, les obstacles non tarifaires sont déclarés soit en ligne soit par message SMS par des individus lorsqu'ils estiment s'être heurtés à un obstacle en matière de commerce. La déclaration est ouverte à tous, notamment les chauffeurs, les voyageurs, les hommes et femmes d'affaires ou les commerçants.

La déclaration est acheminée par un administrateur à des interlocuteurs désignés dans les pays déclarants et les pays incriminés, ainsi qu'à la CER ou aux CER concernées. Bien que la responsabilité d'éliminer l'obstacle incombe au pays d'envoi, les CER exécutent une fonction de facilitation en assurant des services de renforcement des capacités ou en arrangeant des réunions entre les pays selon que de besoin. L'état d'avancement est suivi sur un site ouvert au public (<http://www.tradebarriers.org>), qui fait la mise à jour et détermine si une action en vue de la résolution est en cours.

La procédure comporte des délais concrets pour l'élimination des obstacles non tarifaires. Les individus peuvent suivre et recevoir une mise à jour sur les progrès accomplis dans le règlement de leur plainte. Le mécanisme tient également un registre de toutes les plaintes et les ajoute à une base de données sur les obstacles non tarifaires. Depuis qu'il a été mis sur pied en 2009, le mécanisme a enregistré 556 plaintes relatives à des obstacles non tarifaires, dont 501 ont été résolues.\*

Le mécanisme tripartite de lutte contre les obstacles non tarifaires renforce actuellement ce service grâce à une archive sur les obstacles non tarifaires dans la région de la Zone de libre-échange tripartite. Censé être disponible pour 12 pays de la Zone tripartite d'ici à la fin de 2017, le mécanisme fournira des informations sur les obstacles non tarifaires par ligne tarifaire et par catégorie d'obstacle non tarifaire de la CNUCED. Cela améliorera la transparence et l'information commerciale sur les obstacles non tarifaires pour les entreprises et les commerçants de la région de la Zone tripartite.

\* *Plaintes enregistrées et résolues au 26 mai 2017 (pour les plus récentes voir <http://www.tradebarriers.org>).*

*Source : UA (2017).*

sont réellement originaires d'un pays membre de la zone. Leur objectif est d'éviter le détournement et le contournement du commerce. À titre d'exemple, elles tenteraient d'empêcher les pays tiers qui ne sont pas parties à la ZLEC de réexporter via un État membre de la Zone vers un autre et de bénéficier illégitimement des préférences commerciales qui devraient être réservées exclusivement à la Zone.

Cependant, cet objectif principal doit être mis en balance avec des règles d'origine trop obstructionnistes, qui pourraient servir de mesure protectionniste contre le commerce entre les États membres de la ZLEC (Estevadeordal *et al.*, 2014). De plus, des règles d'origine trop lourdes peuvent se révéler problématiques pour les micros, petites et moyennes entreprises (MPME), notamment les commerçants transfrontaliers du secteur informel et les petits exploitants agricoles. Les règles d'origine sont également difficiles à négocier, en particulier pour des délégations insuffisamment dotées en ressources.

### **Trouver la bonne formule en ce qui concerne**

les règles d'origine dans la ZLEC exige d'harmoniser les règles d'origine dans toutes les CER pour faciliter la mise en place de chaînes de valeur régionales, d'envisager des règles d'origine préférentielles en faveur des pays africains peu développés et de tirer des enseignements de la façon dont les règles d'origine ont été négociées dans la Zone de libre-échange tripartite (ZLET).

## **Chaînes de valeur régionales et harmonisation des règles d'origine en Afrique**

Nombre de documents ont mis en lumière la nécessité d'harmoniser, dans le cadre de la ZLEC, les règles d'origine utilisées dans toute l'Afrique (CEA, 2013a ; CNUCED 2016 ; Draper *et al.* 2016). Leur harmonisation faciliterait le commerce intra-africain en réduisant la complexité liée au respect de multiples ensembles de règles (Bhagwati, 1995). Ce faisant, on accroît l'inclusivité en facilitant le recours aux règles d'origine pour les commerçants plus petits et moins perfectionnés (Corneja et Harris, 2007).

### **Règles d'origine préférentielles en Afrique**

Les pays africains sont à divers stades de développement économique. L'Organisation des Nations Unies fait la distinction entre les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA). Pour prendre en compte cette

distinction, une considération particulière devrait être faite aux règles d'origine préférentielles de la ZLEC. Elles pourraient contribuer à faire en sorte que les pays peu avancés de l'Afrique ne soient pas exclus des possibilités qu'offre la ZLEC en raison d'exigences encombrantes concernant les règles d'origine. Ces règles d'origine seraient différenciées pour fournir aux pays africains peu avancés un ensemble de règles plus faciles à suivre. Cela pourrait permettre de diffuser les avantages de la ZLEC au niveau des petites entreprises peu perfectionnées des pays peu avancés de l'Afrique.

Cette initiative ne serait pas sans précédent. Les pays africains n'ont cessé de préconiser un tel traitement spécial et différencié dans les discussions sur les règles d'origine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), discussions qui ont abouti à l'adoption des Décisions ministérielles sur les règles d'origine préférentielles à Bali en 2013 et à Nairobi en 2015.

## **Tirer les enseignements des négociations sur les règles d'origine dans la ZLET**

Un accord sur les règles d'origine constituait l'une des pierres d'achoppement retardant la conclusion de la ZLET. Au cœur de la situation, il y avait la décision de négocier des règles d'origine spécifiques aux produits, entraînant le processus de détermination de règles particulières pour plus de 5 000 produits, processus extrêmement onéreux, chronophage et exigeant sur le plan technique. Une telle approche exige une relation très intense entre les négociateurs et les entreprises ainsi qu'une connaissance approfondie des capacités de production des partenaires rivaux dans la négociation.

La décision de la ZLET de recourir aux règles d'origine spécifiques a été motivée par la demande de certains pays pour que soit garantie une protection adéquate des industries contre le détournement et le contournement du commerce. À titre d'exemple, certains pays s'inquiètent que des règles non sophistiquées dans les textiles permettent aux pays tiers d'accéder à leurs marchés grâce à la fixation d'une valeur ajoutée très limitée dans leurs pays partenaires membres de la ZLET. Une récente analyse indique toutefois que cette peur n'est pas justifiée et que des règles plus générales ne sont pas nécessairement laxistes ou peu rigoureuses (Draper *et al.*, 2016). Bien que des parties négociatrices plus sophistiquées puissent négocier des règles d'origine spécifiques aux produits, cela est difficile pour des pays

peu avancés disposant d'équipes de négociation moins dotées en ressources. De surcroît, une fois qu'elles sont négociées, ces règles peuvent également se révéler difficiles à administrer pour les pays peu avancés. Au mieux, les règles d'origine spécifiques peuvent permettre l'adaptation aux spécifications précises et aux exigences exactes des entreprises commerçantes. Au pire, elles se révèlent trop longues à négocier, avec la possibilité de prendre plusieurs années de plus que le temps mis pour négocier la ZLEC. Elles avantagent aussi de façon disproportionnée les équipes de négociation plus sophistiquées.

Une solution s'inspire de l'approche de l'association de libre-échange panarabe, qui a eu recours à des règles d'origine générales pendant une période transitoire de cinq ans, lors de laquelle les règles spécifiques étaient négociées. Cette technique a permis à ces pays de s'en tenir sans délai à leur zone de libre-échange et, à la longue, de passer à des règles d'origine spécifiques. Un tel compromis pourrait accélérer la finalisation de la ZLEC. Ou alors, la ZLEC pourrait limiter le recours aux règles d'origine spécifiques aux biens les plus controversés et les plus sensibles seulement, et appliquer, dans la mesure du possible, des règles d'origine simples et libérales aux autres biens (UA, 2013 ; CEA, 2013a).

## **Trouver la bonne formule en ce qui concerne l'investissement et la libre circulation transfrontalière des personnes**

Il est crucial de faciliter l'investissement intra-africain pour permettre la circulation des ressources cruciales pour les interventions de grande ampleur qu'exige la transformation de l'agriculture et de l'industrie de l'Afrique. L'investissement direct étranger (IDE), y compris l'investissement intra-africain, sera la clef. En effet, il suffit d'analyser le montage actuel du secteur des télécommunications de l'Afrique pour conclure que l'investissement intra-africain revêt de l'importance pour amener les chefs d'entreprise à innover. Même situation dans les transports - routes, rail et air - qui sont autant d'éléments représentant la vitrine d'un solide investissement intra-africain. Les services financiers ne font pas exception, les banques panafricaines ayant une présence continentale ou, à tout le moins, régionale de plus en plus marquée.

Une ZLEC qui rend difficile pour les Africains, notamment les chefs d'entreprise africains, de se déplacer dans le continent sera une occasion manquée. Elle devrait être conçue pour soutenir les investisseurs africains et améliorer la médiocre situation des entreprises.

Le fait de prévoir dans les accords commerciaux des dispositions relatives à l'investissement et à la circulation transfrontalière des personnes a généralement été considéré comme une action s'inscrivant dans le commerce des services. Une décision optimale à ce sujet passe par la prise en compte de ce que la ZLEC s'efforce de réaliser et de ce qui a des chances de marcher en l'occurrence. Toute erreur technique à ce stade jette une lumière crue sur les lacunes et occulte les aspects positifs comme les facilités d'accès, créant ainsi des difficultés opérationnelles pour l'avenir et compromettant l'utilité de la décision pour les chefs d'entreprise africains. Ce qu'il faut c'est une approche prospective plus large qui relance l'investissement et la circulation des Africains de façon à leur permettre d'exploiter les possibilités offertes par la ZLEC dans l'agriculture, l'industrie, les services et l'investissement.

En s'attaquant dès le début à la question de savoir comment ces deux enjeux majeurs - investissement et circulation des personnes - peuvent être incorporés à la ZLEC selon des modalités favorables à l'homme, on arrive à démocratiser l'accord et on permet aux chefs d'entreprise africains de s'engager dans l'exploitation des possibilités créées par la ZLEC (et non pas d'en être de simples spectateurs) ;

### **Investissement**

La question qui se pose aux négociateurs de la ZLEC est de savoir s'ils attendront la phase 2 pour traiter de l'investissement, ou s'ils mettront à profit l'opportunité offerte par une discussion sur la fourniture de services grâce à l'établissement d'une présence commerciale afin de déterminer une approche qui fonctionnera pour un traitement exhaustif des questions clés par le biais de la ZLEC. La première question qui se pose est de savoir s'il est approprié et suffisant de limiter le traitement de l'investissement dans la ZLEC à une approche du mode 3 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Le mode 3 désigne la fourniture de services grâce à une présence<sup>1</sup> commerciale établie. Les fournisseurs de services d'un État membre entrent dans le territoire d'un

autre État membre, mettent en place une antenne ou une présence subsidiaire sur la base des engagements pris et offrent leurs services aux consommateurs du pays hôte. Ce type d'accès se retrouve souvent dans les listes OMC des pays et est souvent utilisé par de grandes compagnies. Dans la ZLEC, il laisserait entendre par exemple la mise en place par des géants des télécommunications mobiles de succursales pour gérer leurs activités dans d'autres pays africains. De telles compagnies enverraient normalement leur personnel essentiel diriger ces succursales, qui à leur tour offriraient leurs services par le biais de la présence de personnes physiques - mode 4 - lors de ce qu'on appelle transferts « intra-entreprises ». Ces personnes seraient bénéficiaires de la liberté de circulation transfrontalière.

Un test clef de l'évolution de la ZLEC sera sa capacité de produire des résultats pour tous, et non pas pour les grandes entreprises seulement. Il faudra sur ce plan une approche dont puissent s'accommoder le gros des entreprises africaines qui sont des MPME et il sera peut-être nécessaire d'aller au-delà d'une approche fondée sur l'AGCS et d'envisager l'adoption d'un chapitre distinct et spécialisé, d'une annexe voire d'un accord de la ZLEC sur l'investissement.

L'investissement en Afrique devrait également s'inspirer des enseignements tirés des réformes des accords internationaux sur l'investissement en vue d'assurer un équilibre entre la protection des investissements, d'une part, et la promotion et la facilitation des investissements (un objectif central), d'autre part. De même, la résolution des questions liées à la contribution des investissements à la réalisation des objectifs de développement nationaux est capitale dans la conception de l'approche appropriée, ce qui comporterait un examen attentif des dispositions sur le « traitement juste et équitable », les mécanismes de règlement des différends entre l'investisseur et l'État, les flux financiers illicites, la corruption, la bonne gouvernance, les espèces menacées d'extinction et l'environnement.

On peut faire valoir que ces questions pourraient toujours servir de limitations à l'accès aux marchés ou au traitement national dans le mode 3. Cependant, deux séries de questions surgiraient : l'une liée à la portée - compte tenu de la nécessité d'inclure l'investissement dans les biens en tant que partie intégrante de l'accord - et l'autre qui conditionne l'accès autour des marchés,

comme le stipule l'article XVI de l'AGCS et qui semble avoir une portée définie et être en grande partie centrée sur des mesures de type quantitatif. Une telle portée laisserait sans réponse la question de savoir comment résoudre les problèmes concernant la nécessité pour les investisseurs de contribuer à la bonne gouvernance en tant que préalable à l'accès aux marchés. Ce serait mieux pour l'Afrique de bénéficier d'un traitement plus vaste et plus approfondi des questions d'investissement dans un chapitre, une annexe ou un accord spécial sur l'investissement qui inclut les services. Cette méthode peut contribuer à donner suffisamment de latitude pour traiter les questions d'investissement dans la ZLEC.

### Circulation transfrontalière des personnes

La question qui se pose ici aux négociateurs est comment concevoir une approche qui n'enlève pas aux chefs d'entreprise africains ce qu'ils ont déjà dans leurs CER, tout en créant de nouvelles possibilités pour la circulation entre CER.

Les approches traditionnelles de la structuration de la circulation des personnes dans un accord commercial tendent à adopter une approche mode 4 de l'AGCS, où pour une certaine catégorie de personnes physiques - en général les transferts intra-entreprises - les États membres offriraient l'accès pour des périodes déterminées et sous certaines conditions. Cela s'inscrit souvent dans le cadre des limitations au traitement national.

Sur le plan théorique, l'Afrique a besoin d'une approche qui consiste avant tout à soutenir et à faciliter la circulation des personnes. Sur le plan de la conception, il est important que les négociateurs privilégient l'idée d'admettre des personnes, en particulier celles qui travaillent dans des MPME.

Plusieurs pays africains ont honoré leurs engagements au titre du mode 4 de l'AGCS, mais sont également allés plus loin et plus en profondeur auprès de leurs CER au-delà de leurs listes OMC du mode 4. La CAE, par exemple, a son protocole sur le Marché commun<sup>2</sup> qui a déjà fait de grandes avancées non seulement dans la circulation des fournisseurs de services, mais aussi dans celle des travailleurs<sup>3</sup>. La CEDEAO dispose de son protocole sur la libre circulation des personnes<sup>4</sup>, tout comme le COMESA<sup>5</sup>. Tous recherchent la coopération économique et l'intégration et on aurait tort de supposer qu'il y a une différence de conception dans les intentions de

ces CER et la circulation des personnes dans un accord commercial tel que la ZLEC.

### Où résident les solutions ?

La question clé est par conséquent la suivante : quelle sorte d'approche de la ZLEC apporte de la valeur ajoutée aux réalisations des CER ? Une approche qui prévoit des limitations à l'accès ne serait peut-être pas la bonne. Ce serait plutôt important de penser davantage à la façon de faciliter la circulation transfrontalière des personnes. Ici encore, la question de la portée est cruciale : faciliter l'accès aux investisseurs, aux commerçants et aux fournisseurs de services, le tout dans un même instrument.

S'agissant de l'investissement, il est nécessaire d'instaurer un bon équilibre entre les protections et la facilitation, et ce à travers le prisme du développement. Il existe déjà une importante somme de travail, sur laquelle baser le Code panafricain de l'investissement, qui lui-même a bénéficié de bonnes pratiques mondiales et régionales en matière d'élaboration d'accords internationaux d'une nouvelle génération favorables au développement durable et portant sur l'investissement. Un chapitre à part entière sur l'investissement se justifie dans la ZLEC, chapitre qui fournirait un cadre pour toutes les catégories d'investisseurs, notamment ceux travaillant dans les MPME. En raison de l'envergure de ce qui est recherché, il est proposé que ce ne soit pas une partie du volet services des négociations, mais plutôt un chapitre autonome. Cela signifierait nécessairement qu'il faudrait examiner - en procédant aux changements nécessaires - tous les aspects liés à la fourniture des services grâce à l'établissement d'une présence commerciale en tant que partie intégrante du vaste chapitre sur l'investissement.

Concernant la circulation transfrontalière des personnes, les négociateurs pourraient envisager de concevoir un instrument - une annexe séparée, par exemple - qui serait centré sur la facilitation et tirerait le meilleur de ce qu'offre chacune des CER pour ce qui est des différentes étapes qu'une personne physique franchit pour fournir ses services, commercialiser ses produits ou investir dans un autre pays africain. De telles mesures pourraient inclure les conditions d'accès aux opportunités, de candidature et d'installation dans d'autres territoires africains pour y exercer des activités économiques, obtenir des prorogations, etc<sup>6</sup>. Une nécessité liée serait une forme de coopération en

matière de réglementation dans la facilitation de la circulation, notamment la participation aux discussions de toutes les parties prenantes (responsables de la réglementation du secteur, agents de l'immigration, négociateurs commerciaux, organisations de la société civile, réseaux s'occupant de la politique commerciale), afin d'obtenir très tôt l'adhésion de tous au résultat potentiel.

L'investissement et la circulation transfrontalière doivent être pesés mûrement, d'autant que les accords sur les marchandises de même que sur les services sont actuellement en cours de négociation.

### Trouver la bonne formule en ce qui concerne la libéralisation et la réglementation des services

À quelques exceptions près, les services en sont venus à dominer le paysage économique. À l'échelle mondiale, ils constituent environ 70 % du PIB et 60 % de l'emploi (Banque mondiale, 2016), les services transfrontaliers (à l'exclusion de l'investissement pour les services) représentant un quart du commerce mondial en 2014 en valeur brute (Loungani. *et al.*, 2017).

Les services, en tant que processus de production aussi bien que produits finaux, passent maintenant pour donner aux pays en développement des possibilités importantes d'accélérer la croissance, de réduire la pauvreté et de promouvoir la transformation économique structurelle<sup>7</sup>. Cette « révolution des services » a été imputée à « 2T » et un « É » : la *technologie*, qui permet aux services d'être stockables par des moyens numériques ; la *transportabilité*, qui réduit la nécessité pour les services d'être produits et consommés souvent en même temps et au même endroit ; et *l'échangeabilité*, qui montre combien il est difficile de restreindre le commerce de tels services par des barrières gouvernementales (Ghani et Kharas, 2010).

Les services et le commerce des services passent également de plus en plus pour être des éléments fondamentaux du commerce des marchandises (Conseil national suédois du commerce, 2012). Lorsque l'on décompose la valeur ajoutée directe et indirecte des importations entrant dans les exportations, les estimations pour 2017 mettent le commerce des

services à près de 50 % du total mondial (François *et al.*, 2013). Dans une large mesure sous l'effet de la fragmentation de la production mondiale et de l'essor des chaînes de valeur mondiales, le commerce des biens et services est profondément interconnecté. Trouver la bonne formule dans le domaine des services dans la ZLEC exige une approche à trois volets, comme indiqué ci-dessous.

## Faire fond sur les réalisations existantes des CER

Comme point de départ des négociations sur les services, on doit choisir les réalisations existantes (et les défis surmontés) dans les CER, c'est-à-dire s'appuyer sur ce qui a marché et éviter ce qui n'a pas marché. Il sera essentiel de tirer les enseignements des problèmes de mise en œuvre rencontrés sur le terrain.

La CAE - la CER la plus avancée dans la libéralisation des services - s'est heurtée à plusieurs de ces problèmes, notamment la façon dont les États membres interprètent leur liste d'engagements et les questions techniques qui y figurent. En outre, les engagements au titre du mode 4 (circulation des personnes) n'étaient pas clairs, étant donné qu'ils étaient liés à une liste séparée portant sur la circulation de la main-d'œuvre. Cependant, les réalisations étaient garanties par des accords de reconnaissance mutuelle à l'intention des organes professionnels, notamment les comptables, les architectes, les ingénieurs, les chirurgiens vétérinaires et les géomètres-experts. De tels accords sont en cours de négociation pour les juristes, les pharmaciens, les professionnels de santé, les évaluateurs de terrains et les métresseurs vérificateurs.

## Atteindre les bons niveaux de flexibilité et d'ambition

Aller au-delà de ce que les CER ont réalisé dans la libéralisation progressive des services et la coopération en matière de réglementation exige un engagement tendant à ce que la ZLEC réalise tout son potentiel. Comme on l'a vu dans l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, être capable de lier une assistance technique ciblée, le renforcement des capacités et l'appui aux réformes réglementaires à la prise d'engagements (en matière de réglementation et d'accès aux marchés) est susceptible de produire un effet amplificateur. En fin de compte cependant, l'approche doit être réaliste

quant à savoir jusqu'où les États membres sont prêts à aller en ce qui concerne les réformes contraignantes des services dans le cadre d'accords commerciaux et la coopération en matière de réglementation.

C'est un mécanisme extrêmement flexible qui a le plus de chances de succès. La flexibilité est nécessaire pour la portée et l'intensité des engagements relatifs à l'accès aux marchés et pour la gamme des mécanismes requis pour la coopération en matière de réglementation. Une telle flexibilité devrait également permettre des niveaux différents d'engagement parmi les multiples États membres de l'Union africaine (UA).

Pour une libéralisation progressive, cette flexibilité impliquerait le fait de s'en tenir à ce que les États membres connaissent dans une certaine mesure (par exemple une liste positive basée sur l'AGCS) et d'innover pour aider à produire des résultats significatifs. Partir de régimes appliqués et faire usage d'une certaine forme de mécanisme immobile en sont l'illustration parfaite, bien que les États membres puissent avoir besoin d'envisager une approche non uniforme si une application horizontale s'avère stimulante. Concernant la coopération en matière de réglementation, cela suppose le déploiement du mécanisme le plus approprié, formel ou informel, basé sur différentes variables spécifiques aux secteurs, notamment les cadres réglementaires sectoriels dans tous les États membres, les approches adoptées au sein des CER/ de l'UA (si nécessaire), les bonnes pratiques suivies à l'échelle mondiale et la dynamique de l'économie politique.

La conséquence peut être l'harmonisation dans certains secteurs (par exemple là où plusieurs CER ont déjà accompli des progrès dans le domaine de la coopération en matière de réglementation, comme les télécommunications ou les transports), des accords de reconnaissance mutuelle dans d'autres secteurs, des traités (par exemple, dans le transport aérien, l'investissement) ou des approches plus informelles telles que des instruments non contraignants ou des échanges d'informations informels (notamment des principes directeurs et des normes volontaires). Même des exercices simples de transparence peuvent contribuer à réduire les coûts en matière d'information pesant sur les entreprises qui font face à des différences de réglementation, et cela pourrait ouvrir la voie à une coopération plus approfondie dans l'avenir.

## Surmonter les défis

Il existe cependant un risque que de tels efforts, s'ils ne sont pas bien ciblés et équilibrés dans leur ambition, ne tournent rapidement à la « routine », avec un perpétuel calendrier de réunions officielles, de rendez-vous manqués ainsi que des déficiences en matière de mise en œuvre (et de respect des obligations). C'est pourquoi il faut infuser dans le processus un haut degré de crédibilité. En ce qui concerne la libéralisation progressive, faire en sorte qu'il y ait au moins une certaine utilisation des innovations dans le domaine de l'accès aux marchés dont il a été question ci-dessus contribuera à obtenir une ouverture et une transparence réelles des marchés, et à empêcher une approche qui voit les États membres prendre sur le papier des engagements qui sont dès le départ bien loin des conditions réelles des entreprises africaines prestataires de services. S'agissant du travail sur la coopération en matière de réglementation (domaine moins connu des négociateurs commerciaux), faire en sorte que le processus soit soutenu par des individus extrêmement compétents, notamment ceux possédant des connaissances locales solides, et qu'il soit suffisamment doté en ressources sera un facteur important pour instaurer d'entrée de jeu la crédibilité parmi les parties prenantes. L'utilisation d'objectifs spécifiques sur une période déterminée (par exemple sur le nombre de secteurs, l'élimination des restrictions ou la négociation des mécanismes de coopération) peut également se révéler utile. Établir une telle crédibilité est un moyen efficace de tirer parti de l'Initiative Aide pour le commerce et de mobiliser des ressources pour l'assistance technique et le renforcement des capacités, y compris pour l'exécution.

En ce qui concerne la coopération en matière de réglementation, une solution serait de mettre sur pied un forum africain de coopération en matière de réglementation en tant qu'organe intergouvernemental placé sous les auspices de la Commission de l'Union africaine (CUA). Un tel forum ferait autorité et serait bien placé pour regrouper les compétences nationales, régionales et internationales sur les cadres réglementaires du secteur des services dans tout le continent ainsi que sur les bonnes pratiques en matière de réglementation à l'échelle mondiale et ailleurs dans le monde en développement. Des partenaires techniques supplémentaires, africains et internationaux<sup>8</sup>, pourraient apporter des connaissances techniques importantes, contribuant à relever la

crédibilité du forum en tant que mécanisme efficace pour la coopération en matière de réglementation, tout en soutenant les efforts des États membres en matière de réforme réglementaire. Le forum pourrait fonctionner en partie en tant que plateforme de connaissances pour une telle coopération. En y associant ces importants partenaires de développement, ainsi que la communauté des donateurs, on favorisera aussi la mobilisation des ressources requises.

Établir la crédibilité parmi les parties prenantes aura vraisemblablement un effet positif sur l'inclusivité (un défi qu'à ce jour toutes les CER ont eu à relever dans le domaine de l'intégration des services). Une approche inclusive est nécessaire pour faire participer une large gamme d'acteurs, notamment les fonctionnaires responsables du commerce, les responsables des secteurs, les agents chargés de la réglementation, les autorités chargées de la qualification et une gamme d'acteurs non étatiques, notamment le secteur privé et les défenseurs de la cause des consommateurs. Une telle inclusivité est nécessaire non seulement pour faire en sorte que l'accord sur les services de la ZLEC soit élaboré de façon à produire des avantages significatifs pour les populations et les travailleurs d'Afrique, mais aussi pour garantir l'acceptation nécessaire à la mise en œuvre des plans.

Promouvoir l'utilisation de compétences techniques locales pour le travail de coopération en matière de réglementation aidera également à gérer les différentes préférences des consommateurs, les racines culturelles et historiques et les considérations d'économie politique justifiant les différences de réglementation. Et s'il est important que toute approche reste liée aux résultats négociés sur l'accès aux marchés, il existe également des avantages à enlever ces résultats du processus de négociation commerciale, notamment en réduisant les sentiments mercantilistes mesquins et en approfondissant les échanges de vues sur le commerce et la réglementation (tant officielles que non étatiques).

La ZLEC représente pour les États membres de l'UA une occasion exceptionnelle d'« assurer les services différemment ». Pour réussir, ils doivent poursuivre un programme ambitieux et réaliste, combinant la libéralisation progressive et la coopération en matière de réglementation. Pour traduire cela en nouvelles opportunités réelles pour les entreprises africaines

prestataires de services, ce travail et ses résultats doivent être crédibles et inclusifs.

## Trouver la bonne formule en ce qui concerne les recours commerciaux

Les recours commerciaux (encadré 6.3) sont un important dispositif de sécurité intégrée pour les groupes vulnérables dans la ZLEC et pour les pays inquiets que la concurrence ne puisse pénaliser leurs industries nationales. Cependant, les recours commerciaux peuvent aussi être un outil de protectionnisme déguisé.

Les recours commerciaux sont importants pour l'avènement de la ZLEC. Les pays sont davantage disposés à mettre en œuvre les engagements pris en matière de libéralisation si ces engagements ont la flexibilité voulue pour protéger les industries si nécessaire. Kucik et Reinhardt (2008) estiment que les pays disposant de mécanismes nationaux de recours commerciaux sont plus enclins à adhérer à l'OMC, ainsi qu'à accepter des engagements plus contraignants en matière de consolidation des tarifs et à des taux de droits de douane plus bas.

Seuls les pays les plus avancés sur le plan économique en Afrique disposent de régimes de recours commerciaux,

### Encadré 6.3

#### Que sont les recours commerciaux ?

Les recours commerciaux sont des instruments de politique commerciale qui permettent aux gouvernements de s'écarter des règles habituelles de l'OMC ou de la zone de libre-échange et de prendre des mesures correctives contre des importations qui causent un préjudice important à une industrie nationale. Leur application est assujettie à certaines conditions de fond et de procédure énoncées dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) depuis 1974. Ils se divisent en gros en trois catégories.

**Mesures antidumping.** Elles peuvent s'appliquer lorsqu'un produit importé est « bradé » (c'est-à-dire vendu à son prix « normal » ou en dessous de ce prix) et lorsque les importations bradées causent ou menacent de causer un préjudice important à une industrie nationale fabriquant des produits semblables (ou retardent considérablement la création d'une industrie nationale).

**Mesures de compensation.** Elles sont applicables lorsque des importations subventionnées causent ou menacent de causer un préjudice à l'industrie nationale fabriquant des produits similaires.

**Mesures de sauvegarde.** Elles peuvent s'appliquer lorsqu'un produit est importé en des quantités si accrues et dans des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un préjudice grave à l'industrie nationale fabriquant des produits semblables ou des produits compétitifs. Contrairement aux mesures antidumping et aux mesures de compensation, l'application des mesures de sauvegarde n'exige pas une action en matière de « commerce déloyal ». Au contraire, l'objectif des mesures de sauvegarde est de fournir un recours temporaire tout en facilitant l'ajustement structurel de l'industrie nationale touchée par les importations.

L'application des recours commerciaux entre les États membres de l'OMC est régie par le droit de l'OMC. Cependant, certains participants de la ZLEC ne sont pas membres de l'OMC : Algérie, Comores, Érythrée, Éthiopie, Guinée équatoriale, Libye, Sahara occidental, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Soudan et Soudan du Sud. Aussi la ZLEC doit-elle avoir ses propres dispositions en matière de recours commerciaux pour régir l'utilisation de recours concernant ces pays.

Bien que tous les États membres de l'OMC puissent appliquer des recours commerciaux les uns contre les autres conformément au droit de l'OMC, la ZLEC pourra inclure des dispositions commerciales de remplacement pour régir leur utilisation entre ses membres. C'est ainsi que les pays africains utilisent rarement les recours commerciaux conformes à l'OMC, car le faire coûte cher sur le plan technique et la plupart d'entre eux n'ont pas la capacité technique ni l'expérience requises. La ZLEC peut par conséquent apporter de la valeur ajoutée soit en incorporant de la flexibilité dans les dispositions relatives aux recours commerciaux afin de faciliter leur utilisation par des pays peu avancés, soit en aidant de tels pays à élaborer les régimes de recours commerciaux nécessaires.

notamment l'Afrique du Sud (dont le régime s'étend aux pays de l'Union douanière d'Afrique australe, SACU), l'Égypte, le Maroc et la Tunisie. La première loi antidumping de l'Afrique du Sud remonte à 1914 (Joubert, 2005). Des pays tels que le Ghana, le Kenya et Maurice sont à divers stades de rédaction de lois sur les recours commerciaux et de mise sur pied d'autorités chargées des investigations. Onze autres pays de la ZLEC ne sont pas membres de l'OMC et ne sont pas régis par les règles de l'OMC sur les recours commerciaux (encadré 6.3).

Pour trouver la bonne formule en matière de recours commerciaux dans la ZLEC, il faudra prévoir des recours qui soient convenablement réglementés et robustes afin qu'ils ne puissent pas être exploités de façon illégitime à des fins de protectionnisme, tout en étant suffisamment accessibles aux pays peu avancés. Il faudra également aider les pays africains à élaborer des régimes de recours commerciaux de sorte qu'ils soient préparés non seulement pour la défense commerciale au sein de la ZLEC, mais – et c'est sans doute plus important – pour la défense contre des rivaux internationaux plus avancés. En l'occurrence, la ZLEC pourra peut-être s'inspirer de l'approche de la ZLET.

### Approche de la ZLET concernant les recours commerciaux

La ZLET s'est efforcée de trouver un compromis entre la demande de dispositions de recours commerciaux robustes et réglementés et la flexibilité pour les pays peu avancés. Elle l'a fait en adoptant une annexe contenant des principes directeurs à l'intention des États partenaires pour l'élaboration de régimes nationaux de recours commerciaux (services d'investigation et législation d'accompagnement) permettant de mener des investigations et d'imposer des mesures.

Le choix de cette approche fait suite à un constat : élaborer des régimes de recours commerciaux est souhaitable non seulement dans le cadre du commerce intra-africain, mais aussi pour le commerce avec des pays non africains où existe une concurrence beaucoup plus sophistiquée. L'annexe sur les principes directeurs aiderait les États partenaires à mettre en place ces régimes.

### Nécessité d'une nouvelle approche de la ZLEC concernant les recours commerciaux

Les institutions chargées des recours commerciaux exigent un niveau élevé de compétence juridique et économique spécialisée dont la formation et la conservation coûtent trop cher sauf pour les pays les plus avancés du continent. L'autorité de l'Afrique du Sud chargée des recours commerciaux, qui emploie plus de 20 agents permanents, a un budget de fonctionnement annuel de 25 millions de dollars environ (Illy, 2013). L'équivalent égyptien, le Département central des politiques commerciales internationales, emploie lui plus de 200 personnes (Illy, 2013).

La plupart des pays africains, dont les maigres ressources sont souvent requises d'urgence dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et l'infrastructure, n'ont guère les moyens de financer des régimes de recours commerciaux. Et le renforcement des capacités n'est pas non plus une réponse suffisante. Les agents formés seraient enclins à quitter pour aller dans des organisations internationales ou le secteur privé (Illy, 2013). Une approche qui exigerait que tous les pays africains aient un régime de recours commerciaux est irréaliste.

Si la ZLEC ne répond pas de façon adéquate aux exigences de défense commerciale des pays peu nantis, ces derniers pourront recourir à d'autres instruments. L'expérience indique que les pays africains utilisent des interdictions d'importer, des tarifs supplémentaires ou des limitations volontaires des exportations, bien que le respect du droit de l'OMC soit souvent sujet à caution (Illy, 2013). De telles mesures peuvent également provoquer l'inefficacité, ouvrir la voie à la maximisation de la rente et nuire aux intérêts des pays exportateurs. Une solution appropriée serait dans l'intérêt de tous les États membres.

De surcroît, le caractère évolutif des structures sous-régionales de l'Afrique rend les approches nationales des recours commerciaux de plus en plus inopérantes. En effet, dans le cadre de leur programme d'intégration, les CER de l'Afrique adoptent des tarifs extérieurs communs et des unions douanières, conformément aux dispositions du Traité d'Abuja. Or, toute mesure commerciale frontalière, comme les droits antidumping et de compensation, doit être adoptée en même temps par l'ensemble des membres des tarifs extérieurs

communs ou des unions douanières. Sinon, les marchandises pourraient facilement échapper à la mesure de protection en transitant par d'autres membres, ce qui rendrait inefficaces les mesures de réparation (Illy, 2013).

Pour trouver la bonne formule en ce qui concerne les recours commerciaux dans la ZLEC, il faudra disposer d'autorités régionales chargées de l'investigation. Une approche régionale permet de mettre en commun les ressources pour alléger le fardeau que représente le financement d'un régime de recours et de tirer plus largement parti du regroupement des compétences requises. Ainsi, les recours commerciaux pourraient être étendus aux petits pays et aux pays peu avancés de l'Afrique. Les groupes vulnérables et les industries sensibles pourraient alors être mieux protégés dans davantage de pays. L'approche contribuerait également à faciliter l'accès de ces pays à des programmes de libéralisation ambitieux auxquels ils seraient autrement incapables d'adhérer, sans compter qu'elle réduirait la nécessité de formes de protection de remplacement moins efficaces, en plus de la mise en place d'un système permettant à ces pays de se protéger contre des rivaux internationaux plus avancés.

## **Trouver la bonne formule dans le domaine du suivi et de l'évaluation**

Les accords commerciaux sont souvent critiqués pour ne pas prévoir un examen systématique de leur impact sur les communautés vulnérables. Il est par conséquent recommandé de prévoir dans le système de suivi et d'évaluation des dispositions concernant des examens périodiques nationaux des impacts sur l'économie dans son ensemble et sur les différents secteurs, y compris les effets sur les groupes vulnérables.

Un mécanisme de suivi et d'évaluation de la ZLEC doit de ce fait accomplir trois fonctions. Premièrement, il doit évaluer le respect par chaque pays des dispositions de la ZLEC et, notamment, des obligations qui en découlent. Deuxièmement, il doit suivre les progrès réalisés s'agissant du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain afin de déterminer les succès et les échecs. Troisièmement, il doit suivre et évaluer la façon dont la ZLEC contribue à la poursuite des objectifs de développement de l'Afrique et en particulier son impact sur les groupes vulnérables. Il importera à cet égard de recueillir des données ventilées par sexe

propres à évaluer l'impact de la ZLEC sur les femmes, ainsi que des données sur les groupes vulnérables. Cela contraste avec le Mécanisme d'examen de la politique commerciale de l'OMC, un dispositif de surveillance conçu avant tout pour suivre le respect par chaque pays des obligations imposées par l'Organisation.

Une approche pratique du suivi et de l'évaluation pourrait être utilement calquée sur celle de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui employait un système d'auto-évaluation du type « tableau de bord », lequel évaluait les progrès accomplis par chaque pays au regard d'une liste convenue de mesures prioritaires. Le tableau de bord était examiné périodiquement et mis à jour, et les résultats étaient publiés. La ZLEC pourrait adopter ce système, en convenant périodiquement des mesures prioritaires afin de cibler les défis qui se posent et les possibilités qui s'offrent dans la mise en œuvre.

## **Au-delà de la libéralisation tarifaire à l'échelle continentale : le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain**

La libéralisation n'est pas une panacée pour le commerce intra-africain. Il existe en effet bon nombre de contraintes qui limitent le potentiel commercial de l'Afrique. C'est ainsi que des études montrent que si la réduction des tarifs de la ZLEC augmenterait le commerce intra-africain de 52 %, des mesures supplémentaires de facilitation du commerce feraient plus que le doubler (Karingi et Mevel, 2012). La ZLEC doit donc bénéficier de mesures de soutien pour faire en sorte que les possibilités qu'elle offre soient pleinement exploitées et que ces gains soient partagés équitablement. Compte tenu de cela, les chefs d'État et de gouvernement de l'UA ont adopté le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain à leur réunion de 2012, celle-là même où il a été décidé de créer la ZLEC. Ce Plan d'action constitue le cadre dans lequel vont s'inscrire les politiques d'accompagnement dont aura tant besoin la ZLEC.

Le Plan d'action regroupe les sujets de préoccupation prioritaires autour de sept rubriques thématiques (encadré 6.3). S'inspirant des programmes et cadres précédents, il permet de s'attaquer aux barrières commerciales bien connues que rencontrent les pays africains.

Les activités prévues dans le Plan d'action permettraient de relever les défis que rencontrent les pays et, au niveau infranational, les groupes vulnérables, pour faire en sorte que la ZLEC soit une entreprise « gagnant-gagnant » et que ses avantages soient largement partagés. À titre d'exemple, les mesures de facilitation du commerce aident les commerçants transfrontaliers du secteur informel à entrer dans le secteur structuré et elles revêtent une importance particulière pour les commerçantes. Une information commerciale améliorée peut aider les MPME ainsi que les petits exploitants agricoles à reconnaître les nouvelles opportunités commerciales. L'infrastructure liée au commerce a une valeur particulière pour les pays sans littoral d'Afrique, qui ont du mal à surmonter des problèmes de transit commercial. L'intégration des marchés des facteurs peut faciliter la circulation des hommes et femmes d'affaires et l'établissement transfrontalier pour diffuser les chaînes de valeur régionales dans les pays voisins moins industrialisés.

## Mise en œuvre du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain

Trois facteurs font obstacle à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain.

**Absence d'une structure institutionnelle.** Une structure de mise en œuvre a été envisagée en tant que partie du projet de cadre stratégique pour la mise en œuvre du Plan d'action et pour la création de la ZLEC (UA, aucune date.). Cependant, aucun suivi concret n'a été assuré par un État membre de l'UA ou une CER. Intégrer la structure institutionnelle du Plan d'action à celle de la ZLEC devrait garantir une mise en œuvre combinée du Plan d'action et de la ZLEC et permettre d'éviter des doublons institutionnels (proposition faite au chapitre 9).

**Absence de suivi et d'évaluation.** Le projet de cadre stratégique pour le Plan d'action envisageait une structure institutionnelle pour cela, mais ces institutions n'ont pas été créées. Les succès déjà enregistrés au niveau

### Encadré 6.4

#### Récapitulatif des sept rubriques thématiques prioritaires du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain

Rubrique thématique	Activités	
1	Politique commerciale	Incorporer le commerce intra-africain dans les stratégies nationales ; renforcer la participation du secteur privé, des femmes et du secteur informel ; stimuler le commerce intra-africain de produits alimentaires ; prendre des engagements tendant à libéraliser les services liés au commerce ; s'engager à libéraliser les règles d'origine et les régimes commerciaux ; promouvoir les formules « Achetez en Afrique » et « Fabriqué en Afrique »
2	Facilitation du commerce	Réduire les barrages routiers ; harmoniser et simplifier les procédures douanières et de transit et les documents à produire ; établir des postes-frontières à guichet unique ; adopter des processus intégrés de gestion des frontières
3	Capacité de production	Mettre en œuvre le Programme pour le développement industriel accéléré de l'Afrique, l'initiative pour le renforcement des capacités productives de l'Afrique et l'Initiative pour le développement accéléré de l'agribusiness et des agro-industries en Afrique (connue sous le nom de ID3A) ; mettre en place des systèmes intégrés d'information commerciale ; encourager l'investissement ; établir des centres d'excellence régionaux
4	Infrastructure liée au commerce	Mettre en œuvre le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) ; mobiliser des ressources pour des projets multinationaux ; exécuter des projets multinationaux de grande qualité ; garantir un environnement propice à la participation du secteur privé ; mettre au point des mécanismes innovateurs (juridiques, financiers, etc.) pour les projets multinationaux
5	Financement du commerce	Améliorer les systèmes de paiement ; mettre en place l'environnement permettant aux services financiers d'octroyer du crédit à l'exportation et des garanties ; accélérer la création et le renforcement des institutions financières régionales et continentales (Afrexim Bank, Banque de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe pour le commerce et le développement et Agence pour l'assurance du commerce en Afrique)
6	Information commerciale	Créer des centres interconnectés d'échange de l'information commerciale
7	Intégration du marché des facteurs	Mettre en pratique les politiques et protocoles existants ; faciliter la circulation des hommes et femmes d'affaires ; harmoniser les règles régissant l'établissement transfrontalier ; conclure des accords de reconnaissance mutuelle des qualifications

national et au niveau des CER ne peuvent être liés au Plan d'action et l'information sur les diverses rubriques thématiques ne peut non plus être suivie. Cependant, avec le concours de la CUA, la CEA, par l'intermédiaire de son Centre africain pour les politiques commerciales, a lancé une initiative tendant à suivre les progrès réalisés sous les rubriques thématiques du Plan d'action au niveau des CER. L'indice africain d'intégration régionale, qui a été lancé par la CEA avec le concours de la CUA et de la BAD, suit également les progrès réalisés dans plusieurs dimensions de l'intégration régionale (voir chapitre 2). Néanmoins, un cadre continental chargé de suivre les progrès réalisés assurerait une meilleure compréhension de l'état d'avancement et contribuerait à recenser les lacunes. On pourrait combiner le suivi et l'évaluation du Plan d'action et de la ZLEC pour réaliser des économies d'envergure.

**Pièdre dotation en ressources des initiatives du Plan d'action.** Le financement de propositions de politiques est un défi persistant dans les pays en développement. La mobilisation des ressources intérieures est, de toutes les sources de financement du développement, celle qui est la moins exploitée ; pour y remédier, il faut renforcer l'administration fiscale, réduire l'évasion fiscale et freiner les flux financiers illicites. Le recours au secteur privé pour certains types d'investissements tendant à faciliter le commerce et les partenariats public-privé en faveur des initiatives du Plan d'action constituent d'autres modalités de financement de ces initiatives. Pour compléter ces efforts, on pourra mieux cibler l'initiative Aide pour le commerce afin de financer la mise en œuvre de la ZLEC et du Plan d'action (chapitre 8). En effet, l'Aide pour le commerce n'a cessé de grossir en tant que ressource, ayant plus que doublé entre 2006 et 2014, pour atteindre plus de 15 milliards de dollars.

## **Gestion stratégique de la logistique : renforcer les investissements dans l'infrastructure physique**

Un objectif majeur de l'infrastructure régionale de transport de l'Afrique consiste à accroître la compétitivité de ses pays, en particulier de ceux d'entre eux qui sont sans littoral. L'amélioration de l'infrastructure, tant matérielle (physique) qu'immatérielle (politiques/services), relancerait le commerce intra-africain. La plupart des programmes régionaux d'infrastructure

du continent comportent des volets qui traitent des obstacles non physiques au transport et au commerce.

Il faut combiner une infrastructure transfrontalière solide et des services de transport efficaces. Les initiatives de facilitation du commerce de l'Afrique sont indispensables pour faire face aux augmentations prévues du commerce. Ces initiatives sont conformes aux dispositions de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, qui porte sur des questions concernant le dédouanement des marchandises, la coopération entre les organismes frontaliers ainsi que les formalités liées à l'importation, à l'exportation et au transit, entre autres choses.

Les organisations régionales et les pays du continent reconnaissent de plus en plus que les investissements tendant à améliorer l'infrastructure des corridors de transport ou à construire des routes menant à la mer sont nécessaires mais pas suffisants pour assurer une circulation fluide des marchandises. Ils reconnaissent aussi que les avantages en matière d'accès et de mobilité que procurent les investissements dans l'infrastructure physique le long des corridors de transport régionaux – gain de temps et réduction des coûts de transport, notamment- corridors sont réduits à néant par les obstacles non physiques.

De récentes études réalisées au Burundi, au Rwanda et en Tanzanie ont confirmé les conclusions de travaux de recherche précédents sur la performance des corridors de transit en Afrique: à savoir que les coûts de transport sont élevés et les retards excessifs, en partie pour des raisons liées à la longueur des temps de séjour dans les ports, à la fréquence des arrêts (y compris aux ponts-bascules et aux points de contrôle de la police) et à la lourdeur des procédures de franchissement des frontières. Le temps de séjour au port de Dar es-Salaam dépassait le double du temps que les marchandises passent sur la route, tandis que, pour les importations à destination du Burundi, il représentait 75 % du temps total entre le déchargement de la cargaison à Dar es-Salaam et l'arrivée à la destination finale à Bujumbura (Lisinge, 2017).

Les études ont également montré qu'il y avait en Tanzanie plus de 10 ponts-bascules qui contribuaient aux retards dans le transport en transit. Ces ponts-bascules avaient en général des horaires limités, certains fermant à 18 heures. Il y avait également de nombreux

points de contrôle de la police, dont certains étaient trop proches les uns des autres - question sensible et liée à des préoccupations de sécurité nationale (Lisinge et Gatera, 2014 ; Lisinge, 2017).

Le désir de surmonter ces obstacles non physiques a contribué à intégrer l'approche de la gestion stratégique de la logistique et de la chaîne d'approvisionnement non seulement dans les initiatives infrastructurelles régionales du continent, mais aussi dans la gestion des corridors existants. C'est ce qui explique pourquoi la facilitation du commerce et du transport est un axe important du Programme de développement des infrastructures en Afrique ainsi que du réseau des routes transafricaines, et qu'elle figure parmi les préoccupations majeures des CER.

La facilitation du commerce est une priorité pour les parties prenantes du commerce de l'Afrique, qui ont compris que l'exploitation de tous les avantages de la ZLEC passait par une mise en œuvre régulière de mesures de facilitation. À cet effet, les documents commerciaux, les normes et les procédures douanières doivent être simplifiés et harmonisés, et ils devraient être conformes aux réglementations internationales et régionales. Il faut également rendre plus efficaces la logistique du transport des marchandises de port en port et la circulation de la documentation liée au commerce transfrontalier. En outre, l'environnement dans lequel les transactions ont lieu, notamment la transparence et le professionnalisme de la douane et les cadres réglementaires, doit être amélioré.

Les CER ont fait de grandes avancées dans le traitement de ces questions, généralement en conformité avec les dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC. C'est ainsi que la CAE a sur son site Web des documents pertinents liés au commerce, tels que son Traité, sa loi sur la gestion douanière et ses tarifs douaniers. De même, le COMESA a introduit en 2012 le Système régional de paiement et de règlement, qui a permis un transfert plus rapide et plus économique des fonds. Plusieurs postes-frontières à guichet unique sont opérationnels en Afrique, y compris celui de Chirundu entre la Zambie et le Zimbabwe et celui de Cinkase entre le Burkina Faso et le Ghana. Il existe également des postes de ce type au sein de la CAE à de nombreux endroits entre le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie.

S'agissant de la circulation des marchandises destinées à l'importation sous contrôle, ainsi que des formalités liées à l'importation, à l'exportation et au transit, il y a jusqu'à 11 pays qui ont réduit le nombre de documents exigés pour l'importation et l'exportation entre 2007 et 2012, et beaucoup d'entre eux passent à la présentation électronique des documents (CEA, 2013b). Plusieurs pays, tels que le Cameroun, le Ghana, Maurice, le Sénégal et la Tunisie, ont adopté le système du guichet unique. La gestion électronique des marchandises, notamment l'utilisation des systèmes de suivi des marchandises et la gestion électronique des entrepôts de douane, a également gagné du terrain.

En ce qui concerne le transit des marchandises, la coopération douanière et l'échange d'informations ainsi que les arrangements institutionnels, la plupart des CER disposent de cadres réglementaires. Ils ont introduit les contrôles de poids et de dimensions des véhicules, des frais de transit routier, des licences de transport et des plaques de transit, des régimes d'assurance automobile au tiers, des déclarations en transit douanier pour le transport routier et des systèmes régionaux de garantie de cautionnement en douane. La plupart de ces mesures dépassent la portée de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, qui ne concerne pas de façon explicite l'infrastructure des transports. Concernant les arrangements institutionnels, le Comité de coordination des transports des CER et l'Alliance pour la gestion des corridors en Afrique ont d'importants rôles de coordination au niveau régional. Plusieurs pays ont également des comités nationaux sur la facilitation des échanges (CEA, 2013b ; Valensisi, Lisinge et Karingi, 2016).

## Références bibliographiques

- UA (Union africaine). 2013. "Orientation Paper for the Development of Rules of Origin for the Continental Free Trade Area (CFTA)." Yaoundé. Non publié.
- . 2017. *Survey of the non-tariff barriers reporting and monitoring mechanisms used by regional economic communities in Africa*. Addis-Abeba. Non publié.
- . *Draft Strategic Framework for the Implementation of the Action Plan for Boosting Intra-African Trade and for Establishing the Continental Free Trade Area*. Addis-Abeba.
- Balchin, N., B. Hoekman, H. Martin and M. Mendez-Parra. 2016. *Trade in services and economic transformation. Supporting Economic Transformation*. London: Overseas Development Institute.
- Bhagwati, J. 1995. "US Trade Policy: The Infatuation with FTAs." Discussion Paper Series 726. New York: Columbia University.
- Cornejo, R., and J. Harris. 2007. *Convergence in the Rules of Origin Spaghetti Bowl: A Methodological Proposal*. New York: Inter-American Development Bank.
- Draper, P., C. Chikura and H. Krogman. 2016. "Can Rules of Origin in Sub-Saharan Africa be Harmonized? A Political Economy Exploration." Discussion Paper 1/2016. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2013a. *État de l'Intégration régionale en Afrique VI : Harmonisation des politiques visant à transformer l'environnement commercial*. Addis-Abeba.
- . 2013b. *Trade Facilitation from an African Perspective*. Addis-Abeba.
- Estevadeordal, A., J. Blyde, J. Harris and C. Volpe. 2014. *Global Value Chains and Rules of Origin*. Geneva: E15 Initiative.
- Francois, J., M. Manchin and P. Tomberger. 2013. "Services Linkages and the Value Added Content of Trade." Policy Research Working Paper 6432. Washington, DC: World Bank.
- Ghani, E. and D. O'Connell. 2014. "Can service be a growth escalator in low-income countries?" Research Working Paper 6971. Washington, DC: World Bank.
- Ghani, E., and H. Kharas. 2010. "The Service Revolution in South Asia: An Overview." In Ejaz Ghani (editor), *The Service Revolution In South Asia*. New York: Oxford University Press.
- Giovanni V., R. Lisinge and S. Karingi. 2016. "The Trade Facilitation Agreement and Africa's Regional Integration." *Canadian Journal of Development Studies* 37(2): 1–21.
- Ily, O. 2013. "Trade Remedies in Africa: Experience, Challenges, and Prospects." Working Paper. Princeton, NJ: Princeton University.
- Joubert, N. 2005. *Managing the Challenges of WTO Participation: Case Study 38—The Reform of South Africa's Anti-Dumping Regime*. Genève : Organisation mondiale du commerce.
- Karingi, S., and S. Mevel. 2012. "Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union." Paper for presentation at the 15th Global Trade Analysis Project Conference, Genève, 27–29 juin.
- Kucik, J., and E. Reinhardt. 2008. "Does Flexibility Promote Cooperation? An Application to the Global Trade Regime." *International Organization* 62 (3): 477–505.
- Lisinge, R. T. 2017. "Managing Africa's Regional Transport Infrastructure Programmes: Partnerships and Performance." Doctoral dissertation. Maastricht : Maastricht School of Management.
- Loungani, P., S. Mishra and C. Papageorgiou. 2017. *World Trade in Services: Evidence from a New Dataset*. Washington, Fonds monétaire international.
- Sommer, L., and D. Luke. 2017. "Smart Industrialization." A paraître.

Swedish National Board of Trade.2012. *Everybody is in Services – The Impact of Servicification in Manufacturing on Trade and Trade Policy*.Stockholm.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2016. *African Continental Free Trade Area: Policy and Negotiation Options for Trade in Goods*. Genève.

Banque mondiale. 2016. Indicateurs du développement dans le monde (base de données). <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

## Notes de fin de chapitre

- 1 Voir article 1)2) c) de l'AGCS.
- 2 <http://www.eac.int/integration-pillars/common-market>. Site consulté le 1er juin 2017.
- 3 Ibid.
- 4 [http://documentation.ecowas.int/download/en/legal\\_documents/protocols/PROTOCOL%20RELATING%20TO%20%20FREE%20MOVEMENT%20OF%20PERSONS.pdf](http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/PROTOCOL%20RELATING%20TO%20%20FREE%20MOVEMENT%20OF%20PERSONS.pdf). Site consulté le 1er juin 2017.
- 5 Voir <http://www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei120/rei120.05tt1.pdf>. Site consulté le 1er juin 2017.
- 6 Voir Kategekwa, Opening Markets for Foreign Skills: How can the WTO help? <http://www.springer.com/gp/book/9783319035475>. Site consulté le 1er juin 2017.
- 7 Voir par exemple Ghani et O'Connell (2014) et Balchin et al. (2016).
- 8 Comme la CNUCED, l'OCDE, la Société financière internationale, le Centre du commerce international, l'OMC, l'Organisation internationale de normalisation et l'ORAN.

## Chapitre 7

# Financement de la ZLEC

La mise en place de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) exigera des mécanismes de son financement. En tirer le maximum nécessitera le financement de ses politiques d'accompagnement, notamment le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain. Faire en sorte qu'elle soit une entreprise doublement avantageuse pour l'ensemble des pays passe par une approche qui prend en compte les différentes potentialités en ressources de ses États membres.

Le présent chapitre énonce les domaines dans lesquels un appui sera requis et évalue les différents moyens d'obtenir le financement. Après la présentation d'un cadre d'évaluation pour le financement, le chapitre propose trois options : la mobilisation des ressources domestiques, le prélèvement de 0,2% préconisé par l'Union africaine (UA) et l'Initiative Aide pour le commerce (notamment ce qui marche et ce qui ne marche pas au titre de cette initiative).

### Cadre pour l'évaluation du financement de la ZLEC

Dans le court terme, les gouvernements devront faire face aux coûts de mise en œuvre liés à l'introduction de nouvelles réformes dictées par l'accord et à la diminution des recettes fiscales. Dans le moyen terme, le secteur privé sera confronté aux coûts liés au réajustement

structurel de l'économie à mesure que celle-ci réagit aux nouvelles opportunités et aux pressions de la concurrence. Les gouvernements pourront investir dans des politiques d'accompagnement afin d'aider leurs économies à s'ajuster et à tirer parti de l'accord, de même que venir en aide à tous les groupes qui pourraient être vulnérables aux changements intervenant dans le commerce. Les coûts à long terme concernent l'entretien de l'infrastructure de la réforme du commerce, notamment les nouvelles institutions.

Les coûts de mise en œuvre de la ZLEC peuvent être répartis en deux catégories : ceux touchant le secteur privé et ceux à la charge du secteur public (tableau 7.1). Le secteur privé subit des coûts liés à l'ajustement structurel tandis que le secteur public fait face à des pertes de recettes fiscales, à des coûts de mise en œuvre et aux coûts des politiques d'accompagnement.

#### Ajustement structurel du secteur privé

Le secteur privé supporte l'essentiel des coûts de l'ajustement structurel - ceux qu'entraînent les changements d'affectation des facteurs de production notamment la main-d'œuvre et le capital, en raison de la libéralisation.

Les coûts de l'ajustement structurel attendus de la ZLEC seront sûrement réduits en raison de la taille limitée du commerce intra-africain, de la couverture assurée

Tableau 7.1

#### Cadre pour l'évaluation des coûts d'ajustement de la ZLEC

Coûts d'ajustement de la ZLEC (total)	Secteur privé	Main-d'œuvre	Obsolescence des compétences Coûts de formation Dépenses de personnel
		Capital	Capital sous-utilisé Machines ou bâtiments obsolètes Coût de la réorientation du capital vers d'autres activités Investissements en vue de devenir exportateur
	Secteur public	Recettes fiscales en baisse	Baisse des recettes tirées des importations intra-africaines
		Coûts de mise en œuvre	Coûts institutionnels de la ZLEC Coûts de mise en œuvre de la réforme du commerce
		Coûts des politiques d'accompagnement	Dépenses liées aux filets de sécurité sociale Mécanismes de compensation Politiques d'accompagnement de la ZLEC (Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain)

Source : Adaptation de François et al. (2011).

par les zones de libre-échange des communautés économiques régionales (CERs) et du recours à des mesures de sauvegarde et à des dispositions liées aux listes d'exclusions. Une approche progressive de la libéralisation et des politiques d'accompagnement devrait être utilisée pour alléger ces coûts surtout pour les groupes sensibles ou vulnérables. Toutefois, ces coûts seront ressentis par certaines entreprises privées et leur personnel.

En pratique, les entreprises auront peut-être à réorienter leur capital et leur mode d'organisation afin de tenir compte des changements dans les opportunités commerciales et la concurrence. Les travailleurs pourront avoir besoin de recyclage et de formation afin de s'adapter ces changements.

### **Secteur public : Baisse des recettes fiscales**

À la base de toute zone de libre-échange, il y a une réduction des tarifs et, par conséquent, des recettes fiscales. Il s'agit d'un coût supporté par les gouvernements, mais qui touche les ménages et les entreprises bénéficiaires des dépenses publiques. Cela dit, les pertes de recettes fiscales seront vraisemblablement faibles, s'élevant à 8% en moyenne des recettes fiscales totales selon un scénario dans lequel la ZLEC reviendrait à une libéralisation totale de l'ensemble des produits (voir chapitre 5). Cela s'explique également par la faible valeur du commerce intra-africain et le fait que ces coûts sont déjà couverts par les zones de libre-échange des CERs. Les dispositions sur les listes d'exclusions limiteront aussi les pertes de recettes. Une liste d'exclusions de 1% pourrait réduire les pertes moyennes, les faisant passer de 8% à 1% des recettes fiscales totales, tandis qu'une liste de 5% pourrait les ramener à 0,3%. Les pertes de recettes auront des effets différents sur les pays et il faudrait une approche flexible des listes d'exclusions pour répartir leur impact plus équitablement. Néanmoins, en tant que zone de libre-échange, la ZLEC entraînera une baisse des recettes fiscales.

### **Secteur public : Coûts de mise en œuvre**

Les accords commerciaux comportent des obligations qui peuvent exiger que les pays changent leurs pratiques intérieures, mettent en route des réformes ou créent de nouvelles entités, notamment par le remaniement des opérations douanières, la mise en place d'institutions domestiques et la création de mécanismes pour la facilitation du commerce.

Un exemple réside dans les obligations figurant souvent dans les chapitres des accords de libre-échange sur la concurrence. Les dispositions concernant la concurrence visent à garantir que la libéralisation ne sera pas minée par des pratiques commerciales anticoncurrentielles dans les pays. À cette fin, les accords peuvent préconiser la création d'institutions judiciaires habilitées à prescrire des mesures contre les pratiques anticoncurrentielles, ainsi que l'élaboration d'une politique et d'une réglementation nationale sur la concurrence (Dawar et Mathis, 2007). Les pays qui n'ont pas encore de telles institutions peuvent être invités à mettre en place une autorité chargée de jouer ce rôle et d'appliquer ces dispositions.

Un autre exemple se voit dans les dispositions sur les obstacles non tarifaires, en vertu desquelles les pays sont tenus d'abolir les barrières techniques, sanitaires, phytosanitaires et commerciales entre les pays membres lorsqu'elles ne peuvent être justifiées par des considérations de politique intérieure. Ainsi, elles obligent souvent les pays à mettre en place des mécanismes afin de faciliter la coordination entre pays membres pour identifier, suivre et éliminer les obstacles non tarifaires (chapitre 6).

La ZLEC aura besoin de sa propre structure institutionnelle, notamment un secrétariat et des structures supplémentaires d'exécution. Les coûts peuvent être réduits au minimum si on s'appuie autant que possible sur les structures nationales, régionales et continentales existantes (chapitre 8).

La ZLEC est conçue comme une structure s'appuyant sur les CERs établies de l'UA. Les dispositions envisagées dans la ZLEC ne constituent pas des idées commerciales nouvelles, mais une extension des réalisations des CERs au niveau continental. Ainsi, l'architecture de la ZLEC peut reposer sur des institutions déjà requises par les CERs tout en les renforçant. À titre d'exemple, les institutions chargées des obstacles non tarifaires qui traitent actuellement des questions commerciales au sein des CERs peuvent étendre leur mandat pour y inclure le commerce entre CERs. Il y a forcément des coûts liés à la mise en œuvre des dispositions et des réformes concernant la ZLEC, mais en recourant à des structures existantes, celle-ci peut réaliser des économies d'envergure.

## Secteur public : Politiques d'accompagnement

La mise en œuvre des mesures du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain entraînera des coûts, bien que le montant exact n'est toutefois pas connu. Cependant, il est possible d'évaluer le déficit de financement pour différents volets liés aux rubriques thématiques du Plan d'action. Le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) comprend des projets axés sur une Afrique plus interconnectée et mieux intégrée pour laquelle il faudra des améliorations considérables dans la production d'énergie, la logistique des transports, les technologies de l'information et de la communication, les infrastructures et les ressources en eau. Le coût estimatif total de la mise en œuvre de l'ensemble des projets du PIDA destinés à satisfaire les besoins infrastructurels projetés d'ici à 2040 s'élève à 360 milliards de dollars. Le Plan d'action prioritaire du PIDA comprend 51 grands projets et programmes d'infrastructure prioritaires nécessitant 68 milliards de dollars d'investissements d'ici à 2020.

Le manque de capacité ne concerne pas seulement les infrastructures. Dans cette perspective, la Fondation africaine pour le renforcement des capacités estime que l'Afrique a un déficit de 4,3 millions d'ingénieurs et de 1,6 million de scientifiques et de chercheurs agronomes, soit le nombre nécessaire pour mettre en œuvre le premier plan décennal de l'Agenda 2063 de l'UA. A ce titre, il y a un manque d'institutions de développement efficaces.

Ces coûts ne sont pas une obligation au titre de la ZLEC, mais ils sont liés à des programmes et activités qui revêtent de l'importance pour l'exploitation des possibilités qu'elle offre.

### Financement de la ZLEC et du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain

Le financement en Afrique doit être de plus en plus basé sur les ressources publiques et privées intérieures (CEA et UA, 2012, 2013). À la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement tenue à

Addis-Abeba en juillet 2015, il a été convenu que les ressources intérieures représentaient la plus grande source inexploitée de fonds pour le financement des objectifs de développement.

L'amélioration de l'autofinancement atténue aussi les problèmes d'économie politique examinés au chapitre 3. Cependant, un recours excessif à l'aide au développement risque de perpétuer les initiatives pilotées par les donateurs au détriment de celles dirigées par les Africains, ainsi que la « gesticulation » des donateurs, c'est-à-dire des mesures superficielles destinées à satisfaire les obligations desdits donateurs plutôt qu'à favoriser le développement. De telles pratiques altèrent l'appropriation et la responsabilité des projets, ce qui à son tour freine la mise en œuvre, chose qui peut être délicate dans le commerce international où les pays donateurs peuvent avoir d'autres priorités en matière de politique commerciale.

L'imprévisibilité de l'aide est un autre défi pour la planification budgétaire et la dotation en personnel, surtout qu'une bonne partie du programme d'intégration de l'Afrique dépend du financement des donateurs (tableau 7.2). Un tel financement peut être fragmenté lorsqu'il est apporté en tant qu'aide sur projets, non en tant qu'appui budgétaire, et lorsque les montants et le calendrier des décaissements sont imprévisibles. Différentes relations de responsabilité peuvent également augmenter les coûts de transaction.

Les gouvernements africains doivent consentir aux mesures suivantes : renforcer la collecte des recettes intérieures ; rendre les systèmes d'imposition plus justes, plus transparents et plus efficaces ; et consolider l'aide au développement afin de renforcer les capacités de leurs administrations fiscales. Cela passera par la lutte contre la corruption et par des mesures visant à remédier à la faiblesse des capacités institutionnelles, à l'étranglement de l'assiette de l'impôt, ainsi qu'à la généralisation de la fraude et de l'évasion fiscales par des individus fortunés et des sociétés multinationales. De légères améliorations dans la mobilisation des ressources intérieures peuvent également aider à faire face aux coûts de mise en œuvre de la ZLEC et des mesures qu'elle entraîne.

Tableau 7.2

**Degré de dépendance à l'égard des donateurs par CER et pour l'UA (%)**

Entité	Pourcentage du budget (pour les budgets disponibles)
IGAD	90
SADC	79
COMESA	78
CAE	65
CEDEAO	N/D—mais en grande partie autofinancé par un prélèvement de 0,5% sur les importations à destination de la Communauté
UA	44

Source : Centre européen de gestion des politiques de développement (2016).

**La taxe de 0,2% de l'Union africaine**

Une importante proposition pour l'autofinancement de l'Afrique est « la taxe de 0,2% sur toutes les importations éligibles en Afrique pour financer le budget de fonctionnement, le budget-programme et le budget des opérations de soutien à la paix » de l'Union africaine (UA, 2016a). Cette proposition a été adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA à son sommet de juillet 2016 à Kigali et vise à faire en sorte que l'UA « soit financée de façon prévisible, durable, équitable et responsable, avec l'appropriation intégrale par ses États membres » (UA, 2016b). L'intention est de voir ce moyen de financement introduit avant la fin de 2017 (UA, 2016b).

Le budget total de l'UA en 2016 se montait à 417 millions de dollars, dont seulement 44% étaient fournis par les États membres, le reliquat venant des donateurs internationaux, notamment la Chine, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale (UA, 2015). La proposition de prélever 0,2% vise à mobiliser 1,2 milliard de dollars pour financer pleinement le budget de fonctionnement de l'UA, 75% du budget-programme, 25% du budget des opérations d'appui à la paix et à la sécurité, ainsi que le fonds de la paix dont le montant est arrêté annuellement (UA, 2016b). La ZLEC et d'autres projets phares figurent dans le budget-programme.

Pendant, d'aucuns se sont demandé si la taxe serait conforme aux obligations internationales actuelles de l'Afrique. Il s'agit principalement de la compatibilité avec le droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et avec les accords commerciaux régionaux.

*Compatibilité avec le droit de l'OMC : Problèmes et solutions*

À la réunion du 7 décembre 2016 du Conseil général de l'OMC, la question de la taxe de 0,2% de l'UA a été

soulevée par les États-Unis, qui ont exprimé l'espoir que son application serait conforme aux accords de l'OMC, notamment la clause de la nation la plus favorisée (NPF) (OMC, 2017). L'UE et le Japon se sont tous deux félicités de l'initiative, mais ont expressément réaffirmé la déclaration des États-Unis et la nécessité que la taxe soit conforme aux dispositions de l'OMC. La question de la compatibilité de la taxe de l'UA et du droit de l'OMC comporte trois volets.

Premièrement, la proposition vise à appliquer la taxe sur les marchandises importées « dans le continent », ce qui implique une discrimination entre les membres de l'OMC : les membres africains de l'OMC ne seraient pas soumis au prélèvement, alors que les membres se trouvant hors du continent le seraient. La proposition serait par conséquent incompatible avec l'article premier de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) concernant le traitement de la nation la plus favorisée, qui exige que tous les membres de l'OMC soient traités sur un pied d'égalité et qui constitue le principe fondateur le plus important du GATT.

Deuxièmement, les listes de consolidation tarifaire au titre de l'article II du GATT pourraient être touchées. Il s'agit d'engagements de ne pas augmenter les taux des droits au-delà de montants spécifiés et convenus. Certains pays africains pourraient soit avoir des taux consolidés à zéro pour cent soit avoir des taux appliqués déjà égaux à leurs taux consolidés, et ne pourraient donc pas relever ces derniers sans rompre leurs engagements relatifs à la consolidation tarifaire à l'OMC.

Les produits couverts par les listes au titre de l'article II sont également consolidés à partir de l'assujettissement à de nouveaux « autres droits ou impositions ». La date à laquelle les « autres droits ou impositions » ont été consolidés, aux fins de l'article II, est le 15 avril 1994. De ce fait, la taxe ne peut être appliquée en tant que

nouveau droit ou nouvelle imposition au-delà de ce qui constituerait un droit de douane normal.

Troisièmement, l'article II du GATT permet l'imposition de « redevances ou autres droits correspondant au coût des services rendus ». L'article VIII sur les redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation précise que toute redevance ou commission liée à l'importation de marchandises « doit être limitée au coût approximatif des services rendus et ne doit pas constituer une protection indirecte des produits nationaux ou des taxes à caractère fiscal à l'importation ou à l'exportation ». La taxe de l'UA n'est appliquée pour aucun service d'importation connexe, qui, par exemple, inclurait des redevances pour l'inspection des importations ou le fonctionnement de systèmes douaniers numériques. Par conséquent, la taxe de l'UA ne serait pas permise, ne pouvant être considérée comme une redevance ou autre imposition acceptable.

Le premier volet peut être logiquement traité par la ZLEC. En effet, l'article XXIV du GATT permet à un groupe de pays de déroger à leur attachement au traitement de la NPF et d'établir une discrimination contre d'autres membres de l'OMC s'ils concluent des accords de libre-échange régionaux ou des unions douanières régionales. Etant une telle zone de libre-échange, la ZLEC peut contourner l'obligation d'accorder le traitement de la NPF figurant à l'article premier.

Cependant, il convient de noter l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article XXIV, qui stipule que la formation d'une zone de libre-échange ne doit pas entraîner à l'égard des autres pays des droits plus élevés ou moins restrictifs que ceux qui existaient avant la formation de la zone de libre-échange. La taxe de l'UA peut être permise en ce sens qu'elle constitue une initiative parallèle distincte, plutôt qu'une taxe résultant de l'établissement de la ZLEC. Cette taxe est une question différente et distincte et ne doit pas être associée avec la ZLEC.

Il se peut qu'il y ait aussi un problème de chronologie. Il est envisagé que la taxe de l'UA soit appliquée avant la fin de 2017. S'il est également envisagé que les négociations de la ZLEC soient conclues à ce stade, il se peut que les États membres prennent plus longtemps à commencer à mettre en œuvre l'accord. Même si la ZLEC permet une dérogation au traitement de la NPF par l'intermédiaire de l'article XXIV, il se peut qu'il y ait

une période intérimaire au cours de laquelle la ZLEC n'aura pas encore été constituée pour permettre cette dérogation.

Enfin, certains pays africains peuvent être membres de l'OMC et de l'UA, sans être parties à la ZLEC. Dans ce cas, la ZLEC ne peut leur fournir la couverture juridique nécessaire pour établir une discrimination entre les pays membres de l'OMC.

Le deuxième volet peut être plus difficile à traiter. En théorie, les engagements relatifs à la consolidation tarifaire peuvent être dépassés avec l'accord des autres membres de l'OMC. Cependant, les membres de l'OMC qui sont « fournisseurs ayant un intérêt certain » d'un produit touché par une augmentation d'un tarif au-dessus de son taux consolidé peuvent demander une compensation. La compensation est calculée sur la base des différences constatées dans les tarifs et les flux commerciaux.

Le troisième volet laisse entendre que la taxe de l'UA ne peut contourner les problèmes découlant des volets précédents en se considérant comme « redevance ou autre imposition » au sens de l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article II.

Quatre solutions sont possibles.

#### **Option 1 – Demander une dérogation de l'OMC.**

Les pays africains peuvent demander une dérogation de l'OMC conformément à l'article IX de l'Accord de Marrakech. Les dérogations autorisent les membres de l'OMC à ne pas se conformer à des engagements normaux. En effet, la déclaration ci-dessus faite par les États-Unis à la réunion du 7 décembre 2016 concernant la taxe de l'UA fait allusion à la nécessité éventuelle d'une dérogation de l'OMC.

Les clauses et conditions régissant l'application d'une dérogation, et la date à laquelle une dérogation prendrait fin sont déterminées par la Conférence ministérielle de l'OMC. Toute dérogation octroyée pour plus d'une année est examinée annuellement. À chaque examen, elle pourrait être prorogée ou modifiée ou on pourrait y mettre fin. Une dérogation ne peut donc pas permettre d'échapper indéfiniment au droit de l'OMC, mais elle peut permettre aux pays africains d'appliquer une telle taxe en tant que moyen raisonnable d'autofinancement

jusqu'à ce que son remplacement par la mobilisation des ressources intérieures soit possible.

En outre, la dérogation à une obligation de l'OMC n'est expressément accordée que dans des « circonstances exceptionnelles ». Cela peut nécessiter une justification juridique et éventuellement l'échange d'autres concessions. Les pays africains devraient exploiter l'audience politique dont ils jouissent concernant cette question et mettre celle-ci en balance avec d'autres questions importantes à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de l'OMC.

Toujours est-il que le statut de l'Afrique en tant que région la moins développée du monde et le fait que la taxe aille en partie au financement de la paix et de la sécurité sont des raisons valables pour supposer que, avec une diplomatie politique suffisante, une telle dérogation puisse être obtenue.

S'il est décidé que les membres africains de l'OMC doivent demander une dérogation de l'OMC, il y a un problème de chronologie dont il faudrait tenir compte. En effet, la demande de dérogation doit être présentée à la Conférence ministérielle de l'OMC pour examen. Or, les Conférences ministérielles se tiennent tous les deux ans, la prochaine réunion étant prévue pour décembre 2017.

**Option 2 – Constitution d'un fonds de réserve à partir des recettes fiscales existantes.** La taxe de l'UA pourrait être conçue de façon à éviter de violer le droit de l'OMC. Les questions de compatibilité évoquées plus haut concernent l'application d'une taxe de l'UA en tant que redevance supplémentaire sur les importations à destination du continent. Si la taxe était exprimée non comme une redevance supplémentaire mais comme une part des recettes fiscales existantes tirées de ces importations, elle ne contreviendrait pas au droit de l'OMC. Libellée de cette manière, la taxe ne signifierait pas la collecte de nouvelles recettes mais constituerait un fonds de réserve prélevé sur les recettes fiscales existantes aux fins de l'UA. Ce serait l'approche qu'entend adopter le Kenya, qui doit tirer la taxe de 0,2% d'une redevance préexistante sur les importations.

**Option 3 – Mesures spéciales pour faire face à la consolidation tarifaire prévue à l'article II du GATT.** Si la ZLEC ou une dérogation devait fournir une justification légale à la transgression du traitement de

la NPF, l'application de mesures spéciales permettrait d'éviter la violation des listes contraignantes de l'article II du GATT. Dans ce cas, la taxe de l'UA serait conçue de manière que les pays africains soient autorisés à renoncer à l'obligation de l'appliquer à des lignes tarifaires déjà au taux consolidé. Dans de telles circonstances, les pays africains pourraient être tenus de verser, en lieu et place de ladite taxe, un montant équivalent à partir d'une autre source.

**Option 4 – Considérer le droit de l'OMC.** Dans toute l'Afrique, des prélèvements sont en place depuis de nombreuses années, notamment la taxe de 0,5% de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la taxe de 1,4% de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) pour l'infrastructure commune, de même que des taxes nationales telles que celle de 0,5% du Ghana au titre du fonds pour le développement des exportations et l'investissement dans l'agriculture. Le bien-fondé juridique de ces taxes n'est pas toujours évident.

La plupart des pays développés ont, tout au long de l'histoire de l'OMC, hésité à intenter une action en justice contre les pays africains peu avancés. Néanmoins, comme le font apparaître la déclaration des États-Unis sur la taxe et les observations de l'UE et du Japon, ces pays semblent de l'avis que toute taxe de l'UA devrait être conforme au droit de l'OMC. Les autres pays en développement membres de l'OMC peuvent aussi être moins réticents qu'auparavant à engager un procès.

Une aversion contre une telle contravention au droit de l'OMC peut ne pas nécessairement concerner le volume réel du commerce en jeu ni le fardeau de la taxe. Ce qui peut être sujet de la plus grande préoccupation c'est la perception de précédent créé par une violation de ces règles. De surcroît, c'est de ces règles que les pays africains profitent dans le gros du commerce pratiqué en dehors du continent. Dans l'intérêt de l'Afrique, ce serait imprudent de contribuer à la violation de lois importantes de l'OMC.

#### *Compatibilité avec les accords commerciaux régionaux : Problèmes et solutions*

La deuxième préoccupation d'importance est la compatibilité entre la taxe de l'UA et les accords commerciaux régionaux (ACR) de l'Afrique. Plusieurs pays africains sont en train de négocier ou envisagent de négocier des accords commerciaux avec des pays

tiers. Il faut être certain que, dans le cadre de ces accords, il existe également la justification juridique pour l'imposition de la taxe de l'UA. Sans une exemption explicite de ces accords, l'élimination de la taxe de l'UA serait requise sur les importations en provenance de pays parties à ces accords.

Il existe un précédent pour cette approche. L'article 11 de l'annexe 1 de l'Accord de partenariat économique (APE) entre la CEDEAO et l'UE fournit une niche pour la taxe de 0,5% de la CEDEAO en permettant le maintien de l'« arrangement de financement autonome des organisations de l'Afrique de l'Ouest responsables de l'intégration régionale [...] jusqu'à ce qu'une méthode alternative de financement soit mise en place ». Cependant, aucun accord commercial régional existant auquel un pays africain est partie ne comporte de disposition pour la taxe de l'UA.

Trois solutions sont possibles ici.

**Option 1 – Inclure des niches pour la taxe de l'UA dans les ACRs futurs.** Des dispositions permettant le maintien de la taxe de l'UA sur les importations peuvent être incluses dans tous les ACRs. La négociation pour de telles permissions peut toutefois exiger des concessions compensatoires aux partenaires dans ces ACRs.

**Option 2 – Renégocier les ACRs préexistants afin d'introduire des niches pour la taxe de l'UA.** Outre l'option 1, les pays africains peuvent renégocier les ACRs préexistants et, par le biais de ces négociations, introduire des dispositions qui permettent le maintien de la taxe de l'UA sur les importations originaires des autres pays parties à ces accords. Dans ce cas, il faudra sans doute s'attendre à de difficiles renégociations ainsi qu'à des concessions compensatoires à offrir aux partenaires dans ces ACRs.

**Option 3 – S'abstenir d'appliquer la taxe de l'UA aux pays parties à des ACRs existants avec l'Afrique.** La taxe de l'UA peut être conçue de manière que les pays africains parties à des ACRs soient autorisés à renoncer à l'exigence de l'appliquer au commerce avec ces partenaires. Dans de telles circonstances, les pays africains pourraient être tenus de verser, en lieu et place de ladite taxe, un montant équivalent provenant d'une autre source. S'ils le désirent, les pays africains peuvent également obtenir une dérogation dans les ACRs *futurs*

si les fonds équivalents au montant de la taxe sont fournis à partir d'une autre source.

## Nouveaux modes de financement

Des moyens de financement novateurs sont nécessaires (CEA et UA, 2013). Parmi les stratégies, on peut citer le recours aux caisses des pensions, aux compagnies d'assurances, au capital-investissement, à la diaspora et aux partenariats public-privé, ainsi que la lutte contre les flux financiers illicites.

**Les caisses des pensions** ont un potentiel considérable. Le marché des pensions de l'Afrique est sous-développé sauf dans quelques pays et il est dominé par des régimes de retraite étatiques (CEA, 2014). Tirer des enseignements de l'expérience réussie de pays tels que l'Afrique du Sud, le Botswana, le Kenya et Maurice pourrait ouvrir de nouvelles sources de capitaux (CEA et APCN, 2013).

**Les compagnies d'assurances** constituent une source de financement à long terme qui est sous-développée. La plupart des compagnies d'assurances de l'Afrique sont petites et proposent des produits d'assurance-dommages au lieu de produits d'assurance-vie et de produits d'épargne. En raison de son caractère embryonnaire, le marché des assurances de l'Afrique n'est pas sans risques et des réformes seront nécessaires pour améliorer les réglementations. Néanmoins, le marché est en pleine expansion et pourrait dépasser les 15 milliards de dollars d'ici à 2022 (Kurt, 2012).

**Le capital-investissement s'est** développé rapidement dans plusieurs pays africains, mais il demeure concentré dans certains pays et certains secteurs. Il reste dominé par les industries extractives, qui représentent quelque 46% de l'ensemble des fusions et acquisitions transfrontalières des sociétés privées en Afrique (CNUCED, 2013).

La **diaspora africaine** est une autre source de fonds : 120 millions d'Africains épargnent jusqu'à 53 milliards de dollars dans des pays de destination chaque année (BAD, 2010). Les pays africains peuvent capter une partie de cette épargne grâce à des obligations garanties, telles que les euro-obligations. L'Éthiopie a été le premier pays africain à émettre une obligation-diaspora en 2011, qui a contribué à financer son projet de Barrage de la Renaissance. Des émissions solides d'obligations garanties passent par l'existence de

structures de gestion de la dette qui soient prospectives et complètes (CEA et UA, 2014).

Les **partenariats-public-privé** se sont révélés être une importante source de fonds, en particulier pour financer le développement des infrastructures. Au-delà des infrastructures, les partenariats public-privé ont été étendus à d'autres secteurs, tels que l'agriculture en Tanzanie. Cependant, des problèmes subsistent notamment les mises de fonds initiales élevées, les facteurs de redistribution dans la fixation des prix à la production, les longs délais de remboursement et les risques liés au change.

Les **flux financiers illicites** compromettent gravement la capacité de l'Afrique de s'autofinancer, mais - étant illicites par définition - ils sont difficiles à estimer. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) estime que ces flux font perdre à l'Afrique jusqu'à 50 milliards de dollars chaque année, soit en gros le double de ce qu'elle reçoit au titre de l'aide publique au développement (APD) (CEA et UA, 2015). Parmi les contre-mesures figurent les suivantes : l'amélioration de l'échange international de renseignements fiscaux, la lutte contre la corruption et l'abus de pouvoir, l'obligation pour les sociétés multinationales de divulguer leurs opérations pays par pays, la lutte contre les prix de transfert abusifs, la fausse facturation en matière commerciale, l'évasion fiscale et la fraude fiscale agressive (CEA et UA, 2015).

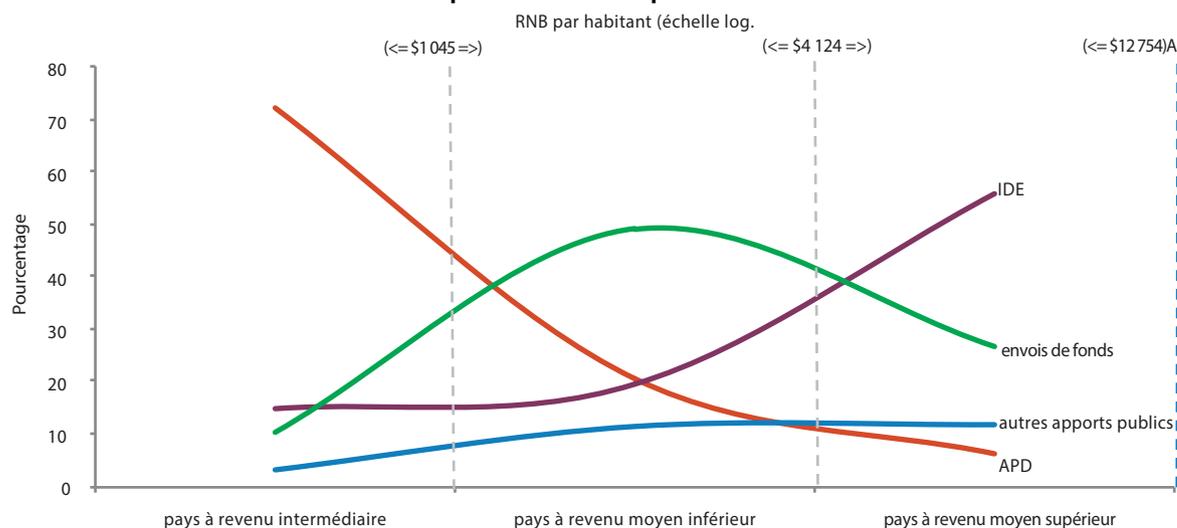
## Aide pour le commerce

Pour les pays africains à revenu moyen inférieur, l'APD reste importante. La répartition et les objectifs de cette aide diffèrent de ceux des autres flux financiers internationaux. Étant donné son objectif primordial consistant à cibler le développement, à améliorer le bien-être et à réduire la pauvreté, l'APD reste indispensable pour soutenir bon nombre de pays en développement, en particulier les plus pauvres ayant peu accès au financement privé et ayant de faibles niveaux de ressources intérieures. En fait, elle demeure la plus grande source internationale de fonds pour les pays ayant un revenu national brut (RNB) par habitant de moins de 2 000 dollars environ (figure 7.1). Trente-sept pays africains ont un RNB par habitant inférieur à ce montant.

L'importance de l'APD par rapport aux investissements privés, aux envois de fonds et aux autres flux publics décroît dans les pays à revenu moyen inférieur et dans les pays à revenu moyen supérieur. Pourtant, cette aide peut toujours contribuer à leur développement grâce à la mobilisation des flux privés, à la mise à contribution des investissements privés et à la facilitation du commerce. Si les pays en développement veulent attirer des ressources afin de renforcer les capacités en matière de commerce, ils doivent penser de façon novatrice et considérer comment les dons au titre de l'APD peuvent

Figure 7.1

### Flux de de ressources pour le financement du développement par membre du CAD/OCDE et par institution financière internationale : part dans le RNB par habitant



Note : Le CAD/OCDE est le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Source : Statistiques du financement du développement de l'OCDE.

permettre de mobiliser d'autres ressources, telles que les prêts privés ou d'autres fonds.

L'APD demeure une importante source de financement pour que les pays peu avancés d'Afrique puissent mettre en œuvre la ZLEC et ses politiques d'accompagnement. Elle peut également demeurer importante pour les pays à revenu moyen inférieur d'Afrique dans le court terme à mesure qu'ils mobilisent leurs ressources intérieures. Initiative lancée en 2006, l'Aide pour le commerce est le moyen privilégié de mobilisation de l'APD à l'intention de la ZLEC. L'Aide pour le commerce régionale est particulièrement pertinente.

## Volumes de l'Aide pour le commerce régionale

L'Aide pour le commerce convient tout à fait pour les politiques d'accompagnement de la ZLEC, en particulier pour le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, qui comporte des projets ciblant l'APD. Les chefs d'État et de gouvernement de l'UA ont adopté l'Aide pour le commerce comme priorité essentielle du continent. Depuis 2011, l'Afrique est le principal bénéficiaire de l'Aide.

En 2015, le continent a reçu 35% du volume total des fonds décaissés, s'établissant à plus de 14 milliards de dollars, soit plus du triple du montant moyen enregistré

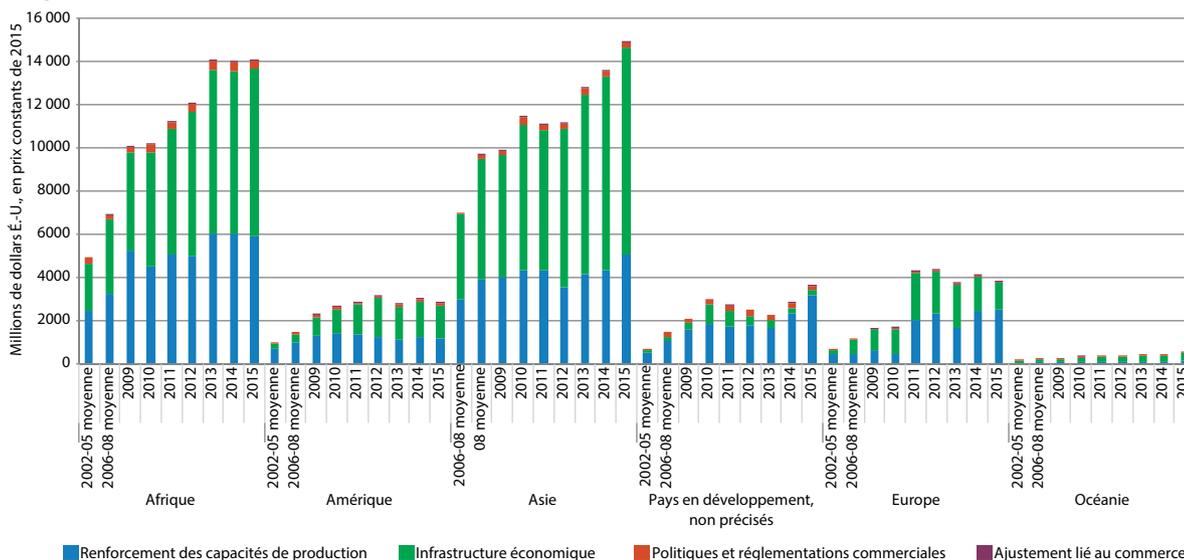
durant la période de référence 2002-2005. Bien qu'une petite portion seulement cible directement les programmes régionaux, tous les programmes nationaux visent à renforcer les capacités commerciales. Au niveau sectoriel, il existe des différences substantielles dans les décaissements régionaux et sous-régionaux par rapport aux flux globaux.

Depuis 2002, l'infrastructure économique a en moyenne représenté plus de 50% du volume total des décaissements au titre de l'Aide pour le commerce, tandis que le renforcement des capacités de production a systématiquement été le volet le plus important des décaissements pour les programmes régionaux et sous-régionaux. La part des décaissements totaux pour le renforcement des capacités de production a perdu 11 points de pourcentage depuis la moyenne de 53% enregistrée en 2006-2008, pour tomber à 42% en 2015 ; par ailleurs, le renforcement des capacités de production représentait 70% des volumes de l'Aide pour le commerce régionale (figures 7.2 et 7.3).

L'Aide pour le commerce régionale et sous-régionale, telle que définie par le Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'Organisation de coopération et de développement économiques, constitue une petite part des apports totaux de l'Aide pour le commerce, mais augmente constamment depuis le démarrage de l'Initiative en 2006. En 2002-2005, les décaissements

Figure 7.2

### Décaissements au titre de l'Aide pour le commerce, par région et par secteur (en milliards de dollars, en prix constants de 2015)



Note : Données extraites le 17 août 2017.

Source : SNPC, CAD/OCDE.

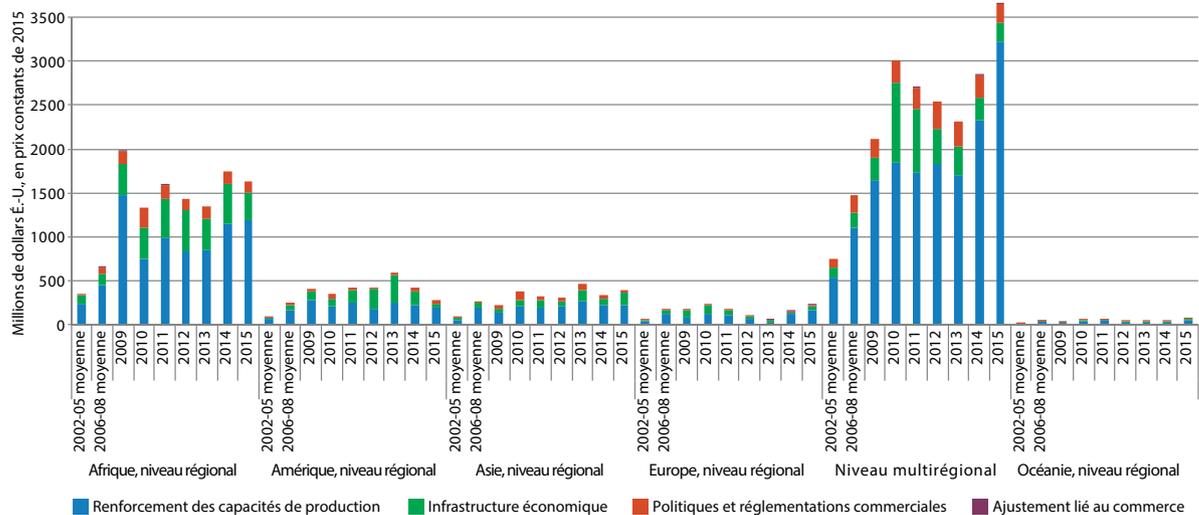
totaux au titre de l'Aide pour le commerce se sont établis en moyenne aux alentours de 1,2 milliard de dollars. Ils ont atteint 6,2 milliards de dollars en 2015. Les programmes multirégionaux constituent la plus grande catégorie, avec 58% des décaissements au niveau régional en 2015 (en moyenne). Les décaissements multirégionaux totaux depuis 2002 ont atteint 21 milliards de dollars. Une proportion de près de 40% est liée au financement allemand pour le Fonds d'investissement pour le climat, un programme de 8,3 milliards de dollars apportant à 72 pays en développement et pays à revenu intermédiaire les ressources tant recherchées pour gérer les défis des

changements climatiques et réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Aux niveaux régional et sous-régional, la part de l'Aide pour le commerce décaissée à destination de l'Afrique est en moyenne le quadruple de celle décaissée à destination de l'Asie. Cela traduit sans doute la haute priorité que les dirigeants africains accordent à l'intégration régionale.

Entre la moyenne de la période de référence 2002-2005 et 2015, l'Aide pour le commerce régionale à destination de l'Afrique est passée de 357 millions de dollars à 1,6 milliard de dollars, 60% de l'augmentation étant due à une allocation de 700 millions de dollars au

Figure 7.3

### Décaissements régionaux et sous-régionaux au titre de l'Aide pour le commerce, par région et par secteur

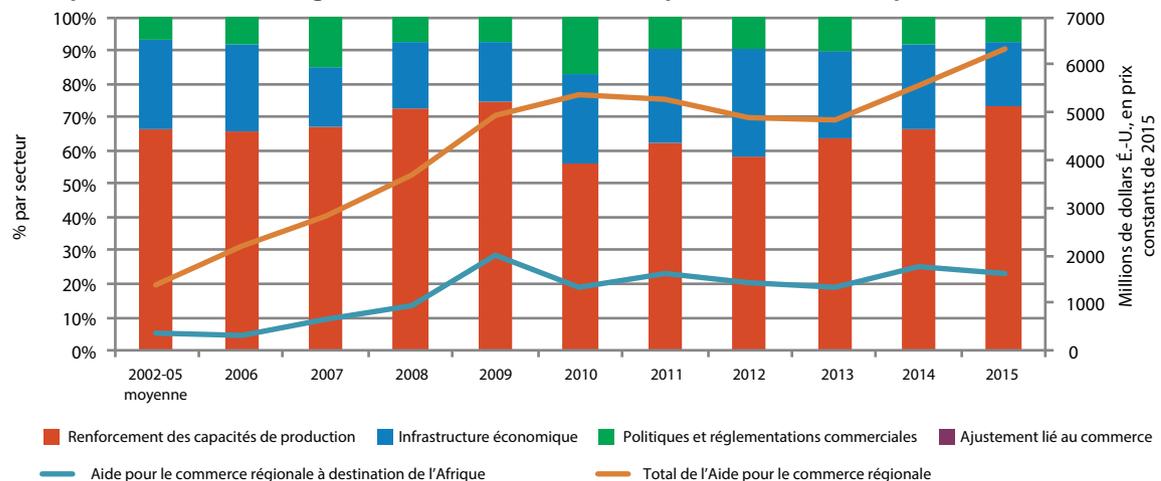


Note : Données extraites le 17 août 2016.

Source : SNPC, CAD/OCDE.

Figure 7.4

### Aide pour le commerce régionale à destination de l'Afrique, décaissements par secteur



Note : Données extraites le 17 août 2017.

Source : SNPC, CAD/OCDE.

Fonds africain de développement pour les États définis par le Fonds comme États fragiles. Le renforcement des capacités de production est le secteur dominant avec 1,1 milliard de dollars, suivi par l'infrastructure liée au commerce avec 300 millions de dollars (figure 7.4). Bien que les parts aient fluctué, le renforcement des capacités de production et l'infrastructure économique ont systématiquement dominé dans les apports au titre de l'Aide pour le commerce régionale. Les travaux de recherche sur les contraintes au commerce montrent que cette importance est bien méritée, et les études de cas examinées ci-dessous font ressortir un certain nombre de projets réussis.

## Bilan de l'Aide pour le commerce régionale : ce qui marche et ce qui ne marche pas

Les initiatives au titre de l'Aide pour le commerce régionale ont remporté un franc succès dans certains domaines. Parmi les principales réussites, on peut citer l'élimination des obstacles non tarifaires, l'investissement dans l'infrastructure non matérielle et matérielle régionale, la promotion de la coopération, la réduction des coûts liés à l'investissement, l'harmonisation des accords commerciaux régionaux, la poursuite du développement institutionnel et humain et l'appui aux activités des CERs. Les défis qui restent à relever consistent à mobiliser les parties prenantes et à élever au rang de priorité les besoins des pauvres et des groupes vulnérables.

### *Groupe de la Banque mondiale*

La stratégie de la Banque mondiale pour l'intégration régionale en Afrique subsaharienne est mise en œuvre de concert avec les CERs et l'UA. Elle repose sur quatre piliers : renforcer l'infrastructure matérielle et non matérielle régionale, promouvoir la coopération internationale au service de l'intégration économique, fournir des biens collectifs régionaux et harmoniser la planification régionale et la planification nationale (Banque mondiale, 2011). Une évaluation a permis de constater de bons résultats liés au développement de l'infrastructure régionale, à la coopération institutionnelle au service de l'intégration économique et à la gestion des biens collectifs régionaux (IEG, 2011).

### *Royaume-Uni*

Une enquête de 2016 sur l'initiative de libre-échange Royaume-Uni-Afrique a montré que les différents programmes financés par UKAID ont accompli des progrès dans la réduction des tarifs, l'harmonisation des accords commerciaux régionaux, l'amélioration de l'infrastructure commerciale matérielle et immatérielle, et la réduction de la bureaucratie par la modernisation des systèmes douaniers ainsi que des procédures et des installations douanières. L'initiative a également aidé à faciliter la coordination, à réduire les coûts liés à l'investissement entre les gouvernements et les parties prenantes de part et d'autre des frontières et à mobiliser l'investissement privé auprès des institutions de financement du développement. Néanmoins, l'enquête a révélé qu'il fallait en faire davantage pour réduire les tarifs douaniers et les obstacles non tarifaires et négocier une ZLEC crédible et de grande portée (APPG-TOP, 2016).

### *Allemagne*

L'Allemagne favorise la coopération et l'intégration régionales par la fourniture d'un appui technique et institutionnel aux différentes CERs. On constate que les résultats obtenus dans chaque CER viennent en appui à la stratégie globale tendant à créer une association de libre-échange multirégionale. L'approche allemande est centrée sur le secrétariat de la CAE et combine le développement institutionnel et humain. Dans ce cadre, ce secrétariat a reçu de l'aide pour élaborer un modèle pour la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles afin de faciliter la libre circulation de la main-d'œuvre et des services dans la CAE.

Un domaine dans lequel la CAE a réussi est le soutien au commerce des services (chapitre 6). L'Allemagne a également soutenu en Afrique de l'Est un projet tendant à créer un cadre juridique aux fins d'évaluations régionales de la qualité compatible avec les règles de l'OMC. Cependant, la mobilisation des partenaires a été jugée insuffisante pour donner aux opérateurs du secteur privé le sentiment d'être parties prenantes (OCDE et OMC, 2015a).

### *Suède*

Le Gouvernement suédois s'est associé à TRALAC, un organisme s'occupant du renforcement des capacités liées au commerce en Afrique, afin d'améliorer

l'intégration commerciale régionale. TRALAC appuie la négociation simultanée du commerce de biens et de services par la production et la diffusion d'études et de travaux de recherche en vue d'enrichir l'élaboration de plusieurs messages clés à l'intention des responsables du commerce, des négociateurs et d'autres parties prenantes de la politique commerciale sur le continent. En particulier, TRALAC a été impliqué dans le processus de négociation de la ZLEC en s'associant à des parties prenantes essentielles et en délivrant des messages opportuns et dénués de tout jargon technique. Cet organisme a également contribué à la bonne formulation des dispositions de la ZLEC sur les services aux fins de la promotion des investissements, du développement industriel et de l'intégration régionale.

Étant donné que la ZLEC est à une phase préliminaire, il est trop tôt pour évaluer l'influence des messages de TRALAC sur le programme de négociation. Cependant, on peut dire que TRALAC a suscité le débat et stimulé la participation.

#### *États-Unis*

L'Agence de développement international des États-Unis (USAID) finance des pôles commerciaux régionaux depuis 2002 en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est et en Afrique australe. Ces pôles sont des plateformes régionales permettant la fourniture d'une assistance technique liée au commerce sur des questions qui se prêtent à une approche multinationale. En particulier, l'appui est orienté vers la mise en œuvre des protocoles des CERs et l'amélioration des procédures douanières afin de faciliter le commerce et la poursuite de l'intégration régionale. Une approche multipartite est utilisée dans la création de plateformes régionales pour renforcer la légitimité des accords régionaux aux niveaux national et local. Bon nombre d'activités tendent à associer le secteur privé. Alliance sans frontières est un bon exemple de cette approche : il s'agit d'une plateforme d'opérateurs du secteur privé (commerçants, transporteurs, producteurs) œuvrant avec les institutions publiques pour promouvoir une plus grande intégration commerciale régionale en Afrique de l'Ouest. Elle identifie les barrières qui entravent le commerce régional et utilise des données pour orienter la prise de décision. Le pôle commercial de l'Afrique de l'Ouest fournit des ressources financières et des compétences techniques afin de renforcer l'impact du plaidoyer de l'Alliance.

L'USAID a estimé que la participation du secteur privé contribue à renforcer la volonté politique de faire face aux droits acquis, mais qu'elle peut aussi créer des incitations asymétriques. De ce fait, une analyse et une compréhension ex-ante de la structure des incitations sont fondamentales pour planifier des activités liées au commerce et peuvent aider à éviter des complications dans la mise en œuvre.

#### *Chine*

La Chine soutient l'intégration par l'intermédiaire du Forum sur la coopération sino-africaine, en activité depuis 2000. Parmi les prestataires Sud-Sud, la Chine est sans doute le principal soutien notoire de l'intégration régionale en Afrique. La participation des autres prestataires Sud-Sud consiste à créer des liens entre leurs interventions en matière de commerce, d'investissement et d'aide au développement. À l'exception de la Chine<sup>1</sup>, il n'existe pas d'approche institutionnalisée de l'intégration régionale émanant d'une économie émergente (Dube, 2016).

#### *Programmes multidonateurs*

L'un des programmes multidonateurs est TradMark East Africa (TMEA), soutenu par la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Depuis 2010, les investisseurs de TMEA ont apporté 560 millions de dollars pour l'exécution de 150 projets environ au Burundi, en Ouganda, au Rwanda, au Soudan du Sud et en Tanzanie. TMEA estime que pour chaque dollar dépensé il y aura un rendement de 30 dollars au bout de 10 ans. Un autre exemple est le Customs Business Systems Enhancement Project tendant à accroître l'efficacité des autorités fiscales ougandaises. En mars 2014, ce programme, combiné aux réformes introduites dans le cadre du territoire douanier unique, a donné de bons résultats : c'est ainsi que le temps qui s'écoule entre l'arrivée des marchandises au port et leur dédouanement puis leur transport est tombé de 18 jours à 4 jours, soit une économie d'environ 373 millions de dollars par an.

Le Consortium pour les infrastructures en Afrique entend favoriser l'intégration des infrastructures régionales. Il sert de plateforme pour négocier le financement des projets d'infrastructure. De même, le PIDA promeut l'intégration économique régionale en comblant le déficit infrastructurel de l'Afrique. Il tend à accélérer l'exécution des projets d'infrastructure régionaux et continentaux dans les domaines des transports, de

l'énergie, des technologies de l'information et de la communication et des eaux transfrontières.

Le Cadre intégré renforcé, abrité par l'OMC, est un fonds multidonateurs qui soutient les pays les moins avancés (PMA). Il fournit un appui financier et technique afin de renforcer les capacités commerciales dans 48 PMA et trois pays « sortis de la catégorie des PMA ». Il est conçu pour répondre aux défis commerciaux rencontrés par les PMA, qu'il aide à surmonter les contraintes d'ordre commercial et à s'intégrer aux marchés mondiaux. Au cours de sa première phase, de 1997 à 2006, le Cadre a fourni un appui à 134 projets grâce à une allocation totale de 200 millions de dollars.

## Autres initiatives notables de l'Aide pour le commerce en Afrique

La BAD soutient l'intégration économique régionale par l'intermédiaire de ses programmes de développement des infrastructures régionales et du commerce. Elle fournit aussi un appui aux mesures de facilitation du commerce, notamment les questions transfrontalières, les postes frontière à guichet unique, la gestion coordonnée des frontières et la réforme et la modernisation de la douane. Conjointement avec ces programmes, elle s'attaque aux mesures non tarifaires le long des corridors de transport et préconise des réformes au sein des CERs et des pays membres (BAD, 2015).

Créé grâce à un financement initial fourni par le Canada et abrité par la BAD, le Fonds pour le commerce en Afrique facilite les consultations afin d'éliminer les goulets d'étranglement aux frontières, de réduire les délais d'attente et d'améliorer la sécurité et la sûreté. Le Fonds collabore avec les organismes frontaliers pour rationaliser les procédures aux frontières, moderniser les procédures douanières, mettre à niveau la logistique et réduire les coûts pour les commerçants.

Les fonds versés par le Canada au titre de l'Aide pour le commerce permettent aussi de financer le Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC) de la CEA. L'objectif principal du CAPC est de favoriser l'augmentation des flux du commerce intra-africain inclusifs. Ainsi, il donne la priorité à une formulation, une mise en œuvre et un suivi renforcés des réformes inclusives liées au commerce, ainsi que des plans d'action et des cadres participatifs des CERs et des pays

membres visant à réduire les obstacles au commerce en Afrique. Il tend à une meilleure prise en compte des problèmes des femmes, notamment des femmes chefs d'entreprise, et de la jeunesse dans la conception de la politique commerciale au niveau de l'UA et des CERs. En outre, il s'emploie à accroître la participation des opérateurs du secteur privé et des organisations de la société civile aux dialogues régionaux et continental sur le programme de l'UA relatif au commerce. Le CAPC a soutenu étroitement les négociations de la ZLEC.

L'appui du Japon à l'intégration régionale en Afrique consiste à renforcer la capacité CERs et des banques de développement régionales afin de mieux planifier, financer et exécuter les programmes d'infrastructure. L'Agence japonaise de coopération internationale a également envoyé des experts techniques pour aider les organes régionaux à harmoniser les politiques et les réglementations, telles que celles concernant les procédures et les contrôles relatifs à la surcharge des véhicules (OCDE et OMC, 2015b).

L'appui de l'UE à la ZLEC est acheminé par l'intermédiaire du troisième programme de soutien à l'UA, qui couvre toutes les priorités de la Stratégie commune Afrique-Union européenne, telles que le développement et la croissance durables et inclusifs, de même que l'investissement privé, l'infrastructure et l'intégration continentale. La coopération avec l'UA dans ces domaines prioritaires sert un double objectif : renforcer le dialogue UE-Afrique sur les domaines clefs d'intérêt mutuel et appuyer l'UA dans la mise en œuvre des stratégies continentales. L'appui de l'UE comprend notamment la fourniture de compétences techniques à l'UA, ainsi que des études techniques sur les négociations de la ZLEC et la mise en place d'un mécanisme de consultation du secteur privé. L'appui est également envisagé pour la mise en œuvre du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (l'accent étant mis sur la facilitation du commerce et les capacités productives) et pour le renforcement du rôle de l'UA dans la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC.

La France, à l'instar de la plupart des donateurs bilatéraux, n'a pas formulé de stratégie spécifique pour promouvoir la coopération économique régionale en Afrique. Sur la base des stratégies sectorielles, l'intégration régionale est considérée comme un moyen de réaliser les objectifs globaux de l'aide au

développement de la France. C'est en particulier le cas pour le renforcement des infrastructures et la création d'un secteur privé dynamique. L'accent est mis sur l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale (BAD, 2012).

## Pourquoi les projets régionaux sont-ils difficiles?

En dépit de l'impact positif indéniable d'une approche régionale du traitement des contraintes liées au commerce, la part des projets régionaux dans l'Aide pour le commerce à destination de l'Afrique semble trop faible. Des initiatives telles que le Cadre intégré renforcé, qui vise à appuyer le développement des capacités commerciales des PMA, n'ont pratiquement aucune empreinte sur les initiatives régionales. Plusieurs défis peuvent rendre difficile l'Aide pour le commerce régionale :

- **Participation des parties prenantes.** L'Aide pour le commerce régionale est toujours mal comprise et mal appréciée dans les ministères de tutelle et parmi les parties prenantes. Cela rend difficile l'intégration de l'Aide pour le commerce régionale dans les plans de développement nationaux.
- **Appropriation et adhésion nationales.** Peu d'attention est accordée à la nécessité d'une appropriation et d'une adhésion nationales fortes avant la création d'institutions régionales.
- **Répartition inégale des coûts et des avantages selon les pays.** Les programmes régionaux peuvent affecter les pays différemment. Ceci complique la priorisation des approches régionales des obstacles multinationaux liés au commerce.
- **Chevauchement des processus d'intégration régionale.** Les pays sont impliqués dans différents processus d'intégration, ce qui rend plus difficile l'harmonisation de la politique nationale avec les différents cadres régionaux.
- **Appui des donateurs accordé pour les institutions régionales plutôt que les projets.** Les donateurs ont tendance à privilégier l'appui aux institutions régionales plutôt que de s'attaquer directement aux contraintes régionales liées au commerce. Ces institutions ont des capacités humaines, juridiques et institutionnelles variables,

ce qui peut réduire leur capacité d'exécuter des projets.

- **Problèmes de coordination.** Il y a souvent un manque de coordination entre les programmes de développement nationaux et régionaux, même s'ils sont financés par le même donateur. La coordination est également souvent faible lorsque plusieurs donateurs sont associés au même programme régional. La coordination devient encore plus compliquée lorsque le secteur privé et la société civile sont impliqués en tant qu'acteurs de développement dans les projets régionaux.
- **Défis techniques.** Pour que l'Aide pour le commerce multinationale et régionale soit efficace, il faut souvent une équivalence en matière de réglementation, c'est-à-dire que les normes de réglementation doivent être « équivalentes » dans chaque pays. Cela est problématique pour l'Aide pour le commerce régionale et pour sa capacité de renforcer l'intégration régionale.

En général, il est difficile d'évaluer l'impact de l'Aide pour le commerce régionale. De nombreux résultats essentiels dépendent des politiques et du programme d'intégration économique régionale poursuivis dans un cadre politique, économique et social imparfait.

## Comment peut-on améliorer les programmes au titre de l'Aide pour le commerce régionale afin de soutenir la ZLEC?

En dépit des difficultés, les programmes d'intégration économique régionale ont été l'une des belles réussites de l'Initiative Aide pour le commerce. Le financement de ces programmes a quadruplé depuis 2002 et les pays en développement ainsi que leurs partenaires de développement consacrent le capital tant politique que financier aux questions liées aux biens collectifs régionaux. Néanmoins, il est possible d'améliorer les programmes au titre de l'Aide pour le commerce régionale de quatre façons afin de soutenir la ZLEC :

- Il faut qu'il y ait une meilleure intégration des initiatives régionales dans la planification nationale. Cet aspect demeure un défi, étant donné la priorité accordée au niveau national à la programmation de l'aide et compte tenu des divers obstacles à

l'harmonisation des priorités nationales avec les programmes régionaux.

- Les projets au titre de l'Aide pour le commerce régionale doivent être mieux harmonisés avec les cadres directifs de l'Afrique, tels que le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain. Ainsi, les projets pourront favoriser une meilleure appropriation de la part des parties prenantes, ce qui est à son tour nécessaire pour assurer le succès des projets régionaux.
- Le secteur privé doit être associé plus étroitement aux projets au titre de l'Aide pour le commerce régionale qu'il ne l'a été auparavant.
- Des mécanismes institutionnels doivent être mis en place afin de garantir une coordination harmonieuse à l'échelle nationale pour les projets régionaux et sous-régionaux.

## Références bibliographiques

- BAD (Banque africaine de développement). 2010. *Infrastructure Deficit and Opportunities in Africa*. Economic Brief 1 (September). Tunis. [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/ECON%20Brief\\_Infrastructure%20Deficit%20and%20Opportunities%20in%20Africa\\_Vol%201%20Issue%202.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/ECON%20Brief_Infrastructure%20Deficit%20and%20Opportunities%20in%20Africa_Vol%201%20Issue%202.pdf).
- . 2015. *Regional Integration Policy and Strategy (RIPoS) 2014–2013 : Integrating Africa—Creating the Next Global Market*. Abidjan.
- APPG-TOP (All-Party Parliamentary Group on Trade Out of Poverty). 2016. *Inquiry into the UK's Africa Free Trade Initiative*. Londres.
- UA (Union africaine). 2015. *Budget of the African Union for the 2016 Financial Year*. Addis-Abeba.
- . 2016a. *Assemblée de l'Union : Décisions et Déclarations*. Vingt-septième session ordinaire, 17 et 18 July. Addis Ababa.
- . 2016b. *Guidelines on the Implementation of the Decision on Financing the Union*. Addis Ababa.
- Dawar, K., and J. H. Mathis. 2007. « Consumer protection, competition and RTAs : Some lessons for developing countries. » In P. Brusick, A. Alvarez and L. Cernat (éditeurs), *Competition Provisions In Regional Trading Arrangements : How to Assure Development Gains*. Genève : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Dube, M. 2016. « Could emerging economies accelerate regional integration in Africa ? » *Bridges Africa*, 15 septembre.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) and UA. 2012. *Rapport économique sur l'Afrique : Libérer le potentiel de l'Afrique en tant que pôle de croissance mondiale*. Addis-Abeba : ECA.
- . 2013. *Rapport économique sur l'Afrique : Tirer le plus grand profit des produits de base africains—l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique*. Addis-Abeba : CEA.
- . 2014. *Rapport économique sur l'Afrique : Industrialisation dynamique en Afrique*. Addis-Abeba : CEA.
- . 2015. *Flux financiers illicites : Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur les flux financiers illicites*. Addis-Abeba : CEA.
- CEA et Agence de coordination du NEPAD. 2013. *Mobilizing Domestic Resources for Implementing NEPAD National and Regional Programmes and Projects—Africa Looks Within*. Projet de rapport. Addis-Abeba : CEA.
- ECDPM (European Centre for Development Policy Management). 2016. *Political Economy of Integration in Africa : Synthesis Report*. Maastricht.
- Francois, J., M. Jansen and R. Peters. 2011. « Trade adjustment costs and assistance : The labor market dynamics. » In M. Jansen, R. Peters, and J. M. Salazar-Xirinachs (éditeurs), *Trade and Employment : From Myths to Facts*. Genève : Organisation internationale du Travail et Commission européenne.
- ICAI (Impact Commission for Aid Impact). 2013. *DFID's trade development work in Southern Africa*. London. <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/DFIDs-Trade-Development-Work-in-Southern-Africa-Report.pdf>.
- IEG (Independent Evaluation Group). 2011. *The Development Potential of Regional Programs : An Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations*. Washington : Banque mondiale.
- Kurt, K. 2012. « Insurance in Sub-Saharan Africa : Gearing Up for Strong Growth. » Exposé de Swiss Re à la réunion de l'Organisation des assurances africaines, Maurice, 2 octobre.
- OCDE et OMC (Organisation mondiale du commerce). 2011a. *Monitoring Exercise Case Story No.85*.
- . 2011b. *Monitoring Exercise Case Story No.145*.
- . 2011c. *Monitoring Exercise Case Story No.142*.
- . 2015a. *Monitoring Exercise Case Story No. 67*.

———.2015b. *Monitoring Exercise Case Story No.7.*

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2013. *World Investment Report 2013 : Global Value Chains—Investment and Trade for Development.* Genève.

Banque mondiale. 2011. *Partnering for Africa's Regional Integration : Progress Report on the Regional Integration Assistance Strategy for Sub-Saharan Africa.* Washington. <http://documents.worldbank.org/curated/en/151701468006936079/Africa-Partnering-for-Africas-regional-integration-progress-report-on-the-regional-integration-assistance-strategy-for-Sub-Saharan-Africa>.

OMC. 2017. *Compte rendu de la reunion tenue au Centre William Rappard, le 7 décembre 2016.* Genève.

## Notes de fin de chapitre

1 Et séparément des moyens créés et employés par les partenaires traditionnels pour favoriser l'intégration régionale africaine.



# Chapitre 8

## Gouvernance de la ZLEC

En matière de gouvernance, le bon fonctionnement est plus nécessaire que la forme – ce point est argumenté au chapitre 3 qui souligne l'importance de mettre en place des structures institutionnelles pratiques, et non idéalistes, dans le cadre de l'intégration régionale.

Le présent chapitre fixe la gouvernance de la zone de libre-échange continentale (ZLEC) dans le contexte de la réforme de l'Union africaine et des négociations qui ont régulièrement cours sur la forme institutionnelle de la ZLEC. Il propose cinq « principes directeurs » pour l'organisation des institutions de la ZLEC, étant entendu que la structure institutionnelle de la ZLEC respectera ces principes. Il souligne également la nécessité de leur caractère pratique qui implique l'utilisation des institutions existantes lorsque cela est possible.

Le rôle évolutif des communautés économiques régionales (CER) dans la ZLEC est également examiné à la lumière des principes directeurs fixés pour les négociations sur la ZLEC, et du Traité d'Abuja. Les recommandations au sujet des structures institutionnelles, notamment celles relatives au règlement des différends et au rôle des tribunaux nationaux, sont fondées sur les initiatives qui produisent de bons résultats dans les CER africaines.

### L'architecture de la ZLEC dans le contexte de la restructuration de l'UA

La réflexion sur le cadre institutionnel de la ZLEC doit tenir compte du fait que l'Union africaine (UA), qui est une institution intergouvernementale, traverse une phase de réforme. Cette réforme a pour objet d'améliorer l'efficacité de l'organisation ; de mettre au point une approche pérenne en matière de financement (en réduisant la dépendance à l'égard des donateurs étrangers) ; et de fixer le cadre de coordination des initiatives qui répondent aux difficultés les plus urgentes de l'Afrique.

On constate, d'une part, que la réforme de l'Union africaine offre aux États membres la possibilité

d'examiner et de déterminer la meilleure manière de la réussir, de façon à ce que les projets phares, tels que la ZLEC, soient mieux institutionnalisés et mis en œuvre. On constate, d'autre part, que le cadre institutionnel de la ZLEC sera difficile à mettre au point tant que les principaux aspects de la réforme de l'Union africaine ne seront pas finalisés. Il est en effet possible que les États membres définissent le cadre institutionnel de la ZLEC sans avoir une idée précise des futurs dispositifs institutionnels de l'Union africaine. Certains d'entre eux pourraient même souhaiter l'établissement d'une institution indépendante pour la ZLEC, par exemple sous la forme d'une institution spécialisée de l'Union africaine qui serait dotée d'une personnalité juridique séparée mais serait administrée par les organes politiques de l'Union africaine. Une autre forme plus audacieuse, celle d'une « OMC africaine », pourrait être choisie, et donner le jour, en vertu du droit international, à une nouvelle organisation internationale intergouvernementale qui serait chargée de mettre en œuvre l'Accord sur la zone de libre-échange continentale.

Il est toutefois possible de concevoir les institutions de la ZLEC dans le respect des principes qui régissent la réforme de l'Union africaine. Cette réforme a pour premier objectif de simplifier les principales initiatives auxquelles l'Union africaine participe, et de transformer cette dernière en une organisation plus efficace et plus efficiente. Il serait ainsi raisonnable de prévoir que les structures de la ZLEC fonctionneront dans le cadre d'une Union africaine réformée. Les possibilités offertes incluent l'accueil des institutions de la ZLEC au sein de la Commission de l'Union africaine (CUA), en tant que département autonome ou section du Département du commerce et de l'industrie. Les institutions de la ZLEC pourraient, selon une autre formule, être situées en dehors de la Commission de l'Union africaine, mais continuer de relever de l'Union africaine en tant qu'institution spécialisée.

La décision qui sera prise à ce sujet dépendra de plusieurs éléments : le degré d'indépendance ou de proximité des institutions de la ZLEC à l'égard des structures de l'Union africaine que les États membres souhaitent fixer ; les coûts encourus ; les interdépendances et économies

Figure 8.1

### Options envisageables pour les institutions de la ZLEC



d'envergure envisageables pour l'Union africaine ; et la répartition des pouvoirs (Figure 8.1).

### Architecture institutionnelle prévue par le Traité d'Abuja

La réflexion sur l'architecture de la gouvernance de la ZLEC nécessite de présenter l'architecture institutionnelle fixée par le Traité d'Abuja pour la Communauté économique africaine (CEA). Cette présentation distinguera les « piliers institutionnels » sur lesquels les structures de la ZLEC reposeront. Le Traité d'Abuja a prévu que les principaux organes de la Communauté économique africaine seront l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil des ministres, le Parlement panafricain, la Commission économique et sociale, la Cour de justice, le secrétariat général et les comités techniques spécialisés<sup>1</sup>.

L'Assemblée – rebaptisée « Sommet » après la création de l'Union africaine – a été choisie pour être l'organe suprême de la Communauté économique africaine<sup>2</sup>. Elle réunit les chefs d'État et de gouvernement des États signataires du Traité d'Abuja. Elle est secondée par le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses fonctions. Sur recommandation de ce dernier, elle prend des décisions et fixe des directives sur les activités économiques menées à l'échelle régionale ; approuve le programme d'activité de la CEA, notamment son budget ; et détermine le montant des contributions de chacun des États membres<sup>3</sup>.

Le Conseil des ministres de la CEA est celui de l'Union africaine<sup>4</sup>. Il est chargé de diriger les activités qui sont conduites par les instances de la CEA<sup>5</sup>. Comme l'Assemblée, le Conseil des ministres dispose de moyens pour demander à la Cour africaine de justice (rebaptisée Cour africaine de justice et des droits de l'homme)

des avis consultatifs sur toute question juridique qu'il souhaite approfondir<sup>6</sup>.

Le Parlement panafricain a pour mission de veiller à ce que « les peuples d'Afrique participent pleinement au développement économique et à l'intégration du continent »<sup>7</sup>.

La Commission économique et sociale, qui réunit les ministres de la planification du développement économique et de l'intégration, participe aux réunions du Conseil des ministres. Ses principales responsabilités incluent d'établir les politiques, programmes et stratégies de la coopération au développement économique et social de l'Afrique, et ceux de la coopération entre l'Afrique et la communauté internationale ; et de formuler des recommandations à l'intention du Conseil<sup>8</sup>.

La Cour de justice et des droits de l'homme a pour mission de « faire respecter la loi dans l'interprétation et l'application » du Traité d'Abuja, et de connaître des différends dont elle est saisie en vertu du traité. L'Assemblée pourrait toutefois étendre sa compétence<sup>9</sup>. Les décisions rendues par la Cour sont « contraignantes pour les États membres et les organes de la Communauté économique africaine »<sup>10</sup>. Le Traité d'Abuja prévoit que la Cour s'acquittera de ses fonctions « en toute indépendance par rapport aux États membres et aux autres organes de la CEA »<sup>11</sup>.

Les comités techniques spécialisés couvrent l'ensemble des aspects de la coopération économique, commerciale et industrielle, et de celle qui a cours dans l'éducation, la santé, le travail et les ressources humaines. Chaque comité compte un représentant de chacun des États membres<sup>12</sup>.

En vertu de l'Acte constitutif de l'Union africaine, tous les organes établis par le Traité d'Abuja sont aujourd'hui considérés comme les organes de l'Union africaine.

## Repenser le Traité d'Abuja

Le traité qui sous-tend la zone de libre-échange continentale doit être bien conçu. Le cadre de la ZLEC est actuellement fixé par le Traité d'Abuja. Le document est toutefois obsolète car il a été adopté en 1991 et ratifié en 1994. Il concerne une Afrique très différente de celle d'aujourd'hui. Il précède également les enseignements tirés de l'intégration en Afrique et ailleurs dans le monde. De nouvelles orientations sont par exemple nécessaires pour simplifier le lien complexe qui existe entre l'intégration continentale et l'intégration régionale, et, dans leur cadre, les liens noués entre la ZLEC et les zones de libre-échange des communautés économiques régionales. Des enseignements sont tirés de l'expérience acquise dans le cadre des unions monétaires et politiques à travers le monde. Les difficultés rencontrées justifient de mener une réflexion sur la manière dont le Traité d'Abuja ouvre la voie à l'intégration continentale.

L'intégration africaine ne doit pas être supplantée par le Traité d'Abuja mais susciter de nouveaux débats quant à la manière d'intégrer au mieux le continent. Il est possible que la voie envisagée par le Traité d'Abuja pour réaliser l'intégration continentale soit modifiée, afin de prendre acte des réalisations accomplies par l'Afrique ces 26 dernières années, et des difficultés résolues.

## Les cinq principes directeurs de la structure institutionnelle de la ZLEC

En raison de la réforme qui a cours à l'Union africaine, sa structure institutionnelle instable ne peut servir de base à celle de la ZLEC. La structure institutionnelle de cette dernière fait toutefois l'objet de négociations qui offrent une certaine souplesse. L'occasion offerte doit susciter une approche centrée sur les principes qui façonneront la forme finale des institutions de la ZLEC. Cinq principes directeurs sont considérés comme importants pour l'établissement des institutions de la ZLEC :

- **Se fonder sur le Traité d'Abuja pour établir la structure institutionnelle de la ZLEC.** Le traité constitue un appui ferme pour le programme d'intégration de l'Afrique au plus haut niveau, sa vision et les orientations le concernant. Il fixe les

objectifs et les attentes de la ZLEC et, par là, ce qui est nécessaire à sa structure institutionnelle. Comme indiqué précédemment, il conviendra de repenser le Traité d'Abuja afin d'améliorer la manière dont il s'acquitte de sa fonction.

- **Utiliser et renforcer les structures existantes de l'intégration africaine lorsque cela est possible.** Ces structures existent à travers l'Afrique ainsi qu'à l'échelle nationale, régionale et continentale. Les exemples incluent les institutions des communautés économiques régionales et les organismes nationaux qui leur rendent compte. Ces structures possèdent une large expérience en matière d'intégration, laquelle pourrait s'avérer précieuse dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLEC ; contribuer à éviter toute répétition de nature institutionnelle ; générer des économies d'envergure ; et réduire les coûts induits.
- **Veiller à ce que les institutions de la ZLEC soient accessibles aux Africains.** L'architecture institutionnelle de la ZLEC ne doit pas être hors d'atteinte pour les Africains. Cet aspect est important car la ZLEC doit être mutuellement bénéfique – en ne laissant personne de côté – et susciter, pour être pérenne à long terme, l'adhésion et l'appui des communautés locales.
- **Appuyer la mise en œuvre conjointe du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain et de la ZLEC.** Le Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain est nécessaire pour s'assurer que les bénéfices produits par la ZLEC seront optimaux et partagés parmi, et dans, les pays africains. La mise en œuvre conjointe du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain et la ZLEC, et les synergies créées à cette occasion entre eux, seront facilitées par les liens noués entre les institutions chargées de la diriger. L'amélioration de ces liens limitera le nombre des répétitions de nature institutionnelle ainsi que les coûts induits.
- **Élaborer des structures institutionnelles pratiques et non idéalistes.** Bien que toute structure institutionnelle idéale suscite des attentes, il importe d'examiner la meilleure manière de les concrétiser. Cela implique notamment de donner

un degré de priorité élevé aux mesures initiales qui sont économiques et faciles à mettre en œuvre.

## Structure institutionnelle proposée pour la ZLEC

Nous avons pris acte des difficultés posées par la souplesse de la structure institutionnelle envisagée pour la ZLEC dans le cadre des négociations en cours, et de la réforme actuelle de l'Union africaine. Nous pouvons ainsi proposer une structure institutionnelle pour la ZLEC et contribuer à fixer les cinq principes directeurs la concernant.

- La structure adoptée par le Traité d'Abuja doit constituer un fondement pour le cadre de gouvernance de la mise en œuvre de la ZLEC, et assurer ainsi la cohérence de la structure institutionnelle avec ledit traité.
- La structure proposée pour la ZLEC peut utiliser et intégrer les structures établies dans le cadre des communautés économiques régionales, et appliquer ainsi le deuxième principe directeur à l'échelle nationale.
- L'application du troisième principe directeur facilite l'extension de la structure proposée, afin qu'elle atteigne l'échelon national et permette aux personnes de faire respecter les obligations relatives à la ZLEC dans le cadre des tribunaux nationaux. Des appels pourront toutefois être interjetés auprès des tribunaux régionaux et de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, afin que les administrés bénéficient de la jurisprudence régionale et continentale élaborée lors des dernières étapes de l'intégration. Les institutions nationales devront également être secondées par des dispositifs de règlement des différends qui seront accessibles aux particuliers (voir la prochaine sous-section).
- La structure de mise en œuvre du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain doit être finalisée. L'intégration de cette structure dans celle de la ZLEC pourra en particulier contribuer à la concrétisation du quatrième principe directeur.
- Il est recommandé que la structure institutionnelle proposée privilégie le pragmatisme, et non l'idéalisme, en consolidant les institutions régionales

et nationales existantes, dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLEC, et ne crée aucune institution idéaliste.

La Figure 8.2 présente la structure institutionnelle proposée pour la ZLEC. Elle s'inspire de celle de l'Union africaine, du Traité d'Abuja, du projet de cadre stratégique pour la mise en œuvre du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain et du document constitutif de la ZLEC (Union africaine, sans date). Ses éléments seront ensuite présentés.

**L'Assemblée de l'Union africaine** est l'organe décisionnel suprême de la ZLEC. Elle supervise les dispositifs administratifs et organisationnels.

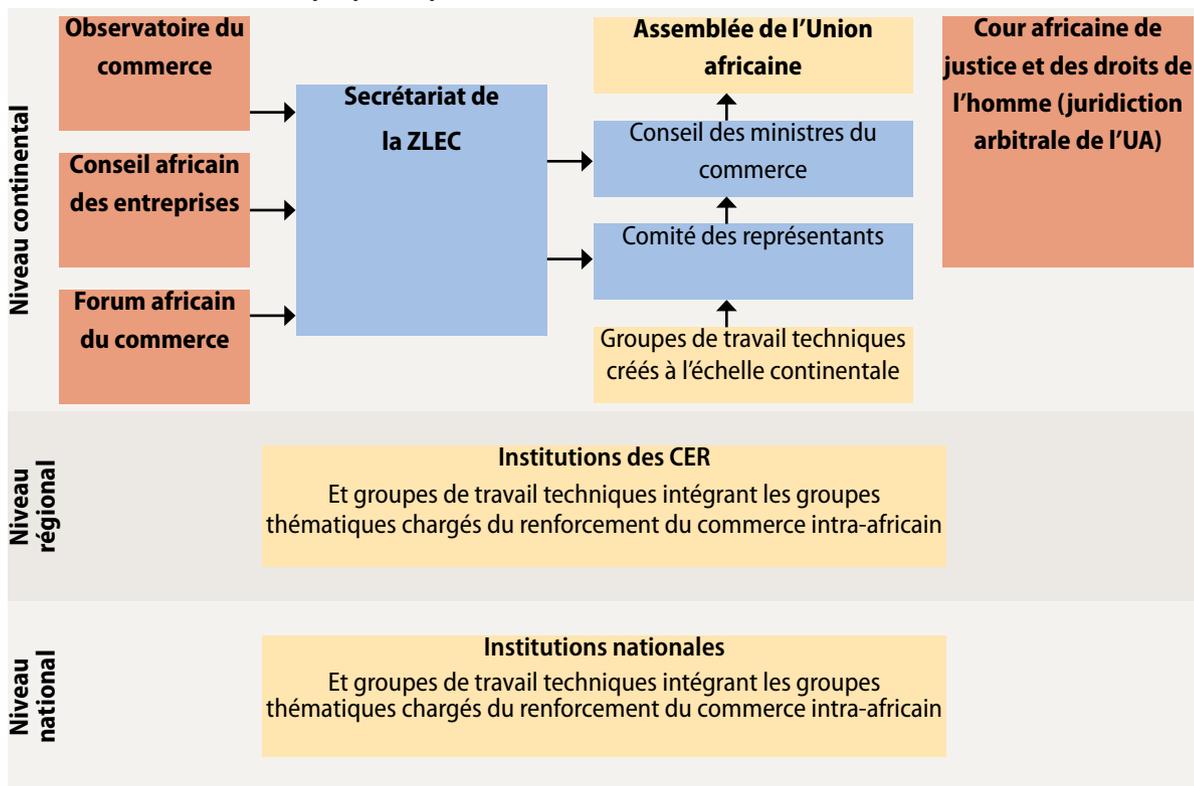
**Le Conseil des ministres du commerce** dirige la mise en œuvre de la ZLEC et réunit les ministres du commerce de chacun des États membres. Il assure le contrôle stratégique de la ZLEC et prend toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour la mettre en œuvre, en promouvant notamment des politiques, des stratégies et des initiatives. Il établit les responsabilités des comités ad hoc ou permanents, des groupes de travail ou des groupes d'experts, et leur délègue des responsabilités. Il examine les rapports et activités du secrétariat de la ZLEC et prend des mesures en conséquence.

**Le Comité des représentants** appuie la mise en œuvre de la ZLEC et réunit les représentants nommés par les gouvernements des États membres. Il établit les responsabilités des sous-comités ad hoc ou permanents, et des groupes de travail techniques, et leur délègue des responsabilités, et soumet des rapports périodiques, des propositions, des résolutions, des recommandations ou des avis au Conseil des ministres du commerce. Les groupes de travail techniques continentaux figurent parmi les groupes de travail techniques qui rendent compte au Comité des représentants, et intègrent les sept groupes thématiques chargés du renforcement du commerce intra-africain.

**Le secrétariat de la ZLEC** fournit un appui administratif à la mise en œuvre et à la consolidation des dispositifs de la ZLEC ; facilite l'établissement du mécanisme de suivi-évaluation ; réceptionne les demandes adressées par les États membres comme l'exige le règlement de la ZLEC ; convoque les réunions des États membres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre la ZLEC et fournit des services à ces réunions ; facilite les programmes

Figure 8.2

### Structure institutionnelle proposée pour la ZLEC



Remarque : Les encadrés bleus présentent la structure institutionnelle de la ZLEC, telle qu'elle a été définie dans le projet de document constitutif. L'encadré vert fait le lien avec l'architecture actuelle de l'Union africaine. Les encadrés jaunes intègrent la proposition, en corrélant les structures du programme pour le renforcement du commerce intra-africain, envisagées par son cadre stratégique, avec celles de la ZLEC. Les encadrés orange présentent les autres éléments qui opéreront en fonction de la structure de la ZLEC.

de coopération technique et de renforcement des capacités ; assure le secrétariat des juridictions arbitrales de la ZLEC ; et assume toute autre responsabilité qui lui est confiée par l'Assemblée, le Conseil des ministres du commerce ou le Comité des représentants.

**L'Observatoire du commerce** est chargé de suivre et évaluer la mise en œuvre du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain et de la ZLEC. Il est chargé de rassembler les informations sur le commerce et d'exercer la fonction essentielle de leur conservation aux fins du suivi-évaluation. Il participe activement au mécanisme de suivi-évaluation.

**Le Conseil africain des entreprises** est une plateforme continentale nécessaire pour collecter et organiser les avis émis par le secteur privé dans le cadre des procédures de formulation des politiques africaines. Il est également habilité à fournir des services de conseil dans le cadre de cette formulation. Il communique ses avis et ses positions par l'intermédiaire du secrétariat de la ZLEC. Il réunit les directeurs/des représentants des associations/des organismes professionnels-cadres (régionaux) qui défendent les intérêts du secteur privé,

notamment les chambres de commerce et d'industrie, les petites et moyennes entreprises, les femmes chefs d'entreprise, les femmes assumant des responsabilités dans le commerce, les associations sectorielles (bancaires ou financières) et les agriculteurs. Il est parfois invité aux réunions des ministres du commerce en tant qu'observateur.

**Le Forum africain du commerce** est une plateforme panafricaine de réflexion et d'échange qui examine les progrès et les difficultés de l'intégration des marchés africains. Il a lieu tous les ans. Il est conjointement organisé par la Commission de l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Y participent tous les acteurs du développement du commerce intra-africain : les États membres ; les communautés économiques régionales ; des représentants du secteur privé continental et régional, de la société civile et des organisations de femmes ; les instituts de recherche ; les directeurs des grandes multinationales africaines ; et les partenaires de développement.

**Les groupes de travail techniques continentaux :** Il est proposé que sept des groupes de travail techniques relevant du Comité des représentants intègrent les groupes thématiques chargés du renforcement du commerce intra-africain. Ils appuieront la supervision des aspects techniques et politiques de la ZLEC et du programme de renforcement du commerce intra-africain. Les experts des secrétariats des communautés économiques régionales et des groupes de travail techniques régionaux pourront y siéger.

**Institutions régionales :** Les initiatives menées à l'échelle régionale pourront être intégrées aux dispositifs institutionnels qui existent à l'échelle des communautés économiques régionales, afin d'éviter toute répétition de nature institutionnelle et de tirer parti des ressources disponibles. Les CER sont habilitées à élaborer des programmes spécifiques à une région, afin de faciliter la mise en œuvre du programme de renforcement du commerce intra-africain et de la ZLEC, et d'intégrer les groupes thématiques dans les groupes de travail techniques. Bien que le cadre stratégique du programme de renforcement du commerce intra-africain prévoit l'établissement de groupes de travail techniques, de comités directeurs et de comités de contrôle ministériels à l'échelle régionale, il serait irréaliste de penser que ces institutions habituées des « meilleures pratiques » voient le jour à courte échéance. Il serait également inapproprié d'adopter une approche « passe-partout » pour utiliser les multiples capacités des CER, ou rendre compte de leurs réalisations. Les institutions régionales de la ZLEC devraient au contraire

tirer parti des capacités des CER, et renforcer celles existantes.

**Institutions nationales :** La première mesure qu'il conviendra de prendre pour l'établissement de la structure institutionnelle de la ZLEC concerne l'obligation faite aux États partenaires de désigner l'organisme ministériel, ou de créer un organisme ministériel, chargé de la mise en œuvre de la ZLEC et de la communication des faits la concernant. Cette importante mesure fera suite à l'approche utilisée avec satisfaction par la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), consistant à confier la coordination de la mise en œuvre et de l'application de ses engagements à l'échelle nationale aux principaux organismes des pays

Les institutions nationales peuvent en effet diriger la mise en œuvre de la ZLEC et du programme de renforcement du commerce intra-africain à l'échelle d'un pays. Elles doivent toutefois disposer des ressources nécessaires pour participer aux dispositifs régionaux et continentaux, notamment aux groupes de travail techniques intégrant les groupes thématiques chargés du renforcement du commerce intra-africain. Si le cadre stratégique du renforcement du commerce intra-africain prévoit l'établissement de groupes de travail techniques, de comités directeurs et de comités de contrôle ministériels à l'échelle nationale, leur mise en place n'est envisageable qu'à longue échéance. Les États membres devraient ainsi, à court terme, confier la responsabilité de la mise en œuvre de la ZLEC aux ministères ou organismes chargés de l'intégration

#### Encadré 8.1

##### **Mise en place de la structure institutionnelle : l'expérience de la Communauté de l'Afrique de l'Est**

Le Traité de la Communauté d'Afrique de l'Est a prévu la désignation des organismes ministériels chargés de mettre en œuvre ses engagements à l'échelle nationale. Chacun des États partenaires a ainsi été invité à communiquer au Secrétaire général de la CAE le ministère désigné pour les affaires régionales.\*

Chacun des États l'a fait. La réussite de la mise en œuvre des règles commerciales de la CAE peut ainsi être attribuée à la désignation du ministère chargé de coordonner la mise en œuvre des engagements de la CAE à l'échelle nationale.

Les ministères nationaux chargés des affaires régionales ont des contacts quotidiens avec le secrétariat de la CAE. Ces contacts réguliers fournissent aux objectifs de l'intégration la plateforme institutionnelle dont ils ont besoin pour la mise en œuvre. Le Conseil des ministres de la zone de libre-échange tripartite (COMESA-CAE-SADC) adopte une approche similaire : « les ministres sont désignés par les États membres/partenaires aux fins de la zone de libre-échange tripartite »\*\*.

*1 Traité de la Communauté de l'Afrique de l'Est, article 8-3-a.*

*\*\* Ibid., article 29-1-b.*

régionale et de la coordination avec les communautés économiques régionales.

## Rôle des CER dans la ZLEC

La présente sous-section expose le rôle évolutif des CER dans la ZLEC pour les quatre dimensions suivantes.

### Les CER sont des institutions suffisamment expérimentées pour orienter la ZLEC

Dans sa déclaration sur l'ouverture des négociations portant création de la ZLEC, l'Assemblée de l'Union africaine a « pri(é) les communautés économiques régionales (...) à participer efficacement aux négociations sur la ZLEC ». Les CER possèdent une expérience et une compétence sans équivalent dans l'intégration commerciale de l'Afrique. Les enseignements qu'elles ont tirés sont essentiels pour la conceptualisation, la négociation et la mise en œuvre de la ZLEC. En reconnaissance de cette expérience, les CER comptent un nombre important d'experts dans l'équipe spéciale sur la zone de libre-échange continentale. Cette équipe a été établie en 2012 par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en vue d'impulser et de mener à bien les négociations sur la ZLEC avant la fin de 2017. Les CER jouent un rôle central dans le développement de la ZLEC.

### Les CER sont les pierres angulaires de la structure informative de la ZLEC

Les communautés économiques régionales sont expressément reconnues comme les pierres angulaires de la ZLEC par les principes directeurs qui régissent les négociations. Il est prévu qu'elles coordonnent et administrent les groupes de travail techniques, les comités directeurs et les comités de contrôle ministériels à l'échelle régionale, lors de la mise en œuvre de la ZLEC et du Plan d'action qui lui est associé pour le renforcement du commerce intra-africain. Les CER administreront également le Comité régional de suivi-évaluation chargé de la ZLEC. Les structures institutionnelles des CER chargées de la ZLEC éclaireront celles qui opèrent à l'échelle du continent.

## Les CER mettent en œuvre des aspects fondamentaux de la ZLEC

En cohérence avec le rôle qu'elles assument dans l'architecture institutionnelle de la ZLEC, les communautés économiques régionales participeront activement à la mise en œuvre de plusieurs aspects fondamentaux de la ZLEC. Elles seront en effet chargées de diriger, à leur niveau et entre elles, des mécanismes tels que la gestion des barrières non tarifaires, l'arbitrage des recours commerciaux ou la résolution des différends (voir les sections précédentes).

### Les CER doivent hisser les politiques commerciales au niveau continental

Dans la mesure où l'objectif central de la ZLEC est de simplifier les nombreux régimes commerciaux qui existent en Afrique, et d'établir un espace économique à l'échelle du continent, les zones de libre-échange des communautés économiques régionales ne pourront perdurer après la ZLEC. Il convient également de rappeler que la ZLEC ne sera pas seulement un accord commercial ordinaire mais qu'elle intégrera plusieurs aspects d'un marché unique (par exemple la réduction des restrictions non tarifaires et la promotion du commerce des services) et d'une union économique (par exemple l'harmonisation des politiques réglementaires). Cela signifie que les CER qui ne sont pas encore des unions douanières ni en voie de le devenir, cesseront d'avoir une influence sur les politiques commerciales.

L'autorité suprême en matière de politiques commerciales sera élevée au niveau continental. La ZLEC contribue en effet à consolider le tissu de zones de libre-échanges qui couvre l'Afrique. Il est prévu que les CER contribueront aux politiques commerciales élaborées à l'échelle continentale, dans le cadre de l'architecture institutionnelle de la ZLEC ou en leur qualité d'unions douanières le cas échéant. Leur contribution permettra à l'Afrique d'être une partie plus puissante aux négociations menées avec les partenaires commerciaux tels que l'Union européenne, les États-Unis et les économies de marché émergentes (voir chapitre 9). De même, le renforcement des politiques à l'échelle continentale permettra d'économiser les ressources actuellement nécessaires pour mener ces activités dans chacune des communautés

## Encadré 8.2

### **Les zones de libre-échange des CER sont les pierres angulaires de la ZLEC. Elles préservent les acquis.**

Le rôle fixé pour les communautés économiques régionales respecte les principes directeurs qui régissent les négociations sur la ZLEC, tels qu'ils ont été adoptés par les ministres du commerce de l'Union africaine en mai 2016. Ces principes contribuent à éclairer la vision souhaitée pour la ZLEC. Les deux principes suivants sont particulièrement pertinents pour les CER.

#### **1. Les zones de libre-échange des CER sont les pierres angulaires de la ZLEC**

« La ZLEC s'inspirera et s'enrichira du processus établi par les programmes de libéralisation commerciale et d'intégration des communautés économiques régionales : UMA, CEN-SAD, CEEAC, CEDEAO, IGAD, COMESA, SADC et CAE ».

L'importance du rôle central des CER dans la ZLEC est également rappelée dans l'invitation faite par l'Assemblée de consolider les initiatives conduites par les CER dans le domaine commercial, l'objectif étant que la ZLEC soit mise en place à la date fixée de 2017. La Décision sur le renforcement du commerce intra-africain et l'accélération de la création de la zone de libre-échange continentale (Assembly/AU/Dec.394(XVIII)) l'illustre bien. L'Assemblée a, par elle, décidé que « la ZLEC devrait être opérationnelle à la date prévue de 2017, dans le respect du cadre, de la feuille de route et de l'architecture fixés, selon les échéances suivantes :

- i) Finalisation de l'initiative tripartite pour une zone de libre-échange entre la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe (COMESA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) avant la fin de 2014 ;
- ii) Achèvement des zones de libre-échange relevant des CER non membres de l'initiative tripartite, dans le cadre de dispositifs similaires à cette dernière ou adaptés aux préférences exprimées par les États membres, entre 2012 et 2014 ;
- iii) Consolidation de l'initiative tripartite et des autres zones de libre-échanges régionales dans le cadre de la ZLEC entre 2015 et 2016 ;
- iv) Établissement de la ZLEC avant la fin de 2017 en incluant la possibilité d'ajourner cette date en fonction des progrès accomplis ».

La décision définit ainsi la manière dont la ZLEC doit être mise en place : en établissant des zones de libre-échange à l'échelle des communautés économiques régionales, les États membres de l'Union africaine mettent progressivement en place la ZLEC.

#### **2. Préservation des acquis**

« La ZLEC s'inspirera et s'enrichira des acquis obtenus par les zones de libre-échange des CER, et n'annulera, ni ne négligera, les acquis obtenus par l'Union africaine qui incluent non exclusivement l'Acte constitutif de l'UA, le Traité d'Abuja et les autres instruments juridiques de l'UA ».

L'invitation à « s'inspirer et (à) s'enrichir des programmes de libéralisation commerciale et d'intégration mis en œuvre dans les communautés économiques régionales » implique, de la part de la ZLEC, qu'elle ne doit pas seulement marquer une nouvelle étape ou créer une nouvelle zone de libre-échange dans le tissu régional, mais dépasser le cadre de la libéralisation et de l'intégration fixé par les CER. Il est implicite que, si ce principe était satisfait, les zones de libre-échange régionales seraient remplacées par une zone de plus large libéralisation dans le cadre de la ZLEC. Par souci de préserver les acquis, la ZLEC ne doit toutefois pas mettre à mal les zones de libre-échange des CER.

Dans la pratique, les modalités de la réduction des tarifs/de la libéralisation fixées pour la ZLEC exigeront probablement de la part des zones de libre-échange des CER qu'elles perdurent sous la forme d'« îlots » lorsque la « vague » de libéralisation prévue par la ZLEC les atteindra à moyen ou long terme. Si tel n'était pas le cas, la ZLEC n'aurait pas réalisé son objectif sur la simplification et la consolidation des CER en une unique zone panafricaine,

### Encadré 8.2

#### **Les zones de libre-échange des CER sont les pierres angulaires de la ZLEC. Elles préservent les acquis (suite)**

mais seulement marqué une nouvelle étape sur la voie de la libéralisation. À l'inverse, le remplacement rapide des zones de libre-échange des CER empêcherait de préserver les acquis puisque la ZLEC n'appliquera pas une libéralisation totale comme l'ont déjà fait, avec succès, les zones de libre-échange des CER. Il importe ainsi de prévoir une transition. Le Traité d'Abuja envisage, aux fins du commerce africain, l'adoption de « politiques communes » d'ici à 2020, ce qui laisse entrevoir la possibilité d'une transition.

Les communautés économiques régionales ont également pour fonctions de former des unions douanières à leur niveau. Ces unions pourront, elles aussi, être des « îlots » d'intégration dans le cadre de la ZLEC.

économiques régionales. L'Encadré 8.2 s'inspire des principes directeurs qui régissent les négociations sur la ZLEC pour exposer pratiquement la manière dont les politiques commerciales africaines vont être hissées au niveau continental.

### **Dispositif de règlement des différends**

Il importe d'établir un mécanisme de règlement des différends, afin d'assurer la sécurité et la prévisibilité juridiques des obligations fixées pour la ZLEC. Ce mécanisme aura un caractère obligatoire et contraignant et sera diligent et efficace. En cas d'échec des dispositifs diplomatiques et des autres mécanismes, ce système permettra aux États membres de la ZLEC d'engager des poursuites contre d'autres États membres au sujet de l'application ou de l'interprétation des droits et obligations prévus par le Traité constitutif de la ZLEC.

Ce système, pour être efficace, devra s'inspirer de l'expérience acquise par les communautés économiques régionales, et en particulier encourager dès que possible les États membres désireux d'engager des poursuites à entamer des négociations directes (Encadré 8.3). En cas d'échec des négociations, une médiation, une conciliation et d'autres initiatives négociées seront initiées, avant le dépôt d'un recours, pour résoudre le différend dans le cadre institutionnel de la ZLEC.

Dans le cadre de la ZLEC, en cas d'échec d'une négociation, d'une médiation ou d'une conciliation au terme de six mois de procédure, il appartiendra au Comité chargé du règlement des différends, qui doit encore être créé, de résoudre le litige opposant deux ou plusieurs États représentés par des fonctionnaires gouvernementaux.

Sa décision sera juridiquement contraignante pour les parties au différend. Il est toutefois important d'assurer la diligence de la procédure, de façon à ce que sa résolution soit opportune (voir Tableau 8.1).

Dans l'attente de l'établissement de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, qui remplacera la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, et de l'entrée en vigueur du Traité constitutif de la ZLEC, l'Assemblée de l'Union africaine peut, soit convoquer une juridiction commerciale relevant de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, soit créer un comité spécialisé ad hoc, chargé de statuer sur les recours interjetés contre des décisions rendues par le Comité de règlement des différends de la ZLEC. Ladite juridiction devra, pour être efficace, réunir d'éminents juristes compétents en droit commercial international, en commerce et dans d'autres domaines connexes.

De même, les parties de la ZLEC non signataires du Protocole relatif aux amendements au Protocole relatif aux statuts de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme pourront saisir la Commission de l'Union africaine qui est habilitée à référer les différends concernant la ZLEC à la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, afin qu'elle statue sur le différend de manière contraignante. La Figure 8.3 présente la structure proposée pour le règlement des différends.

Il conviendrait d'examiner la possibilité d'habiliter la Commission de l'Union africaine à recevoir, en cas d'atteinte alléguée aux droits et obligations de la ZLEC, des pétitions de la part d'entreprises et de ressortissants d'États membres de l'Union africaine non signataires de la déclaration visée à l'article 34-6 du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

### Encadré 8.3

#### Approche de la COMESA pour la résolution des différends faisant l'objet d'une procédure gracieuse

Les procédures gracieuses permettant de résoudre des différends commerciaux sont une caractéristique importante des CER africaines (Gathii, 2016). Le secrétariat du COMESA a par exemple obtenu, à la réunion du Conseil des ministres du COMESA tenue en février 2014, des moyens pour enquêter sur la suppression contentieuse de barrières non tarifaires imposée et argumentée par l'un des États membres. Il a été chargé de confirmer que lesdites barrières étaient conformes aux objectifs politiques fixés en toute légitimité.

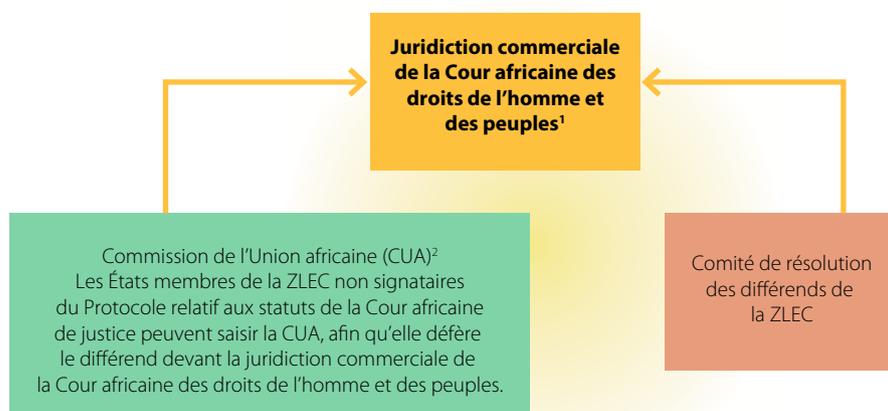
Le secrétariat du COMESA a facilité à trois reprises le recrutement de consultants du cabinet de conseil KPMG pour évaluer le coût de trois décisions contentieuses en matière de barrières non tarifaires, à la lumière de ses règles d'origine. L'engagement d'une tierce partie chargée de la facilitation est prévu par les règles du COMESA relatives aux barrières non tarifaires. Les cas ont concerné le savon exporté de Maurice à Madagascar ; l'huile de palme exportée du Kenya en Zambie ; et les réfrigérateurs et congélateurs exportés du Swaziland au Zimbabwe (secrétariat du COMESA, 2016).

Le COMESA a également fait une innovation susceptible d'être reproduite dans le cadre de la ZLEC. Tout État membre qui porte plainte contre un autre État membre est en effet tenu de lui demander préalablement des éclaircissements. Sa communication doit être transmise en copie au secrétariat du COMESA. Ce dernier écrira à tout État membre qui a demandé à recevoir des informations mais ne les a pas reçues de la part de l'autre État membre. En cas de non-résolution du différend, c'est le Comité du COMESA chargé des questions commerciales et douanières qui est saisi de l'affaire. Il a autorité pour recevoir les plaintes concernant des violations du Traité du COMESA. Le comité peut ensuite présenter un rapport au Conseil des ministres ou au Secrétaire général du COMESA, demandant l'ouverture d'une enquête. Le Traité du COMESA habilite le Conseil des ministres à rendre des décisions contraignantes pour les États membres, aux fins de « promouvoir la réalisation des objectifs du marché commun »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le comité a été établi en vertu de l'article 13-k du Traité du COMESA.<sup>2</sup> Article 9-2-g du Traité du COMESA. Voir également l'article 9-2-d habilitant le Conseil à « (...) donner des directives, prendre des décisions, formuler des recommandations et émettre des avis conformément aux dispositions du présent traité ». Une autre caractéristique institutionnelle du COMESA concerne son comité intergouvernemental qui réunit les secrétaires permanents et principaux désignés par les États membres parmi les ministères chargés de la coordination du COMESA.

Figure 8.3

#### Structure proposée pour la résolution des différends dans le cadre de la ZLEC



<sup>1</sup> Elle sera remplacée par la Cour de justice et des droits de l'homme.

<sup>2</sup> La Commission de l'Union africaine peut recevoir des pétitions de la part d'entreprises et de ressortissants d'États membres de la ZLEC non signataires de la déclaration visée à l'article 34-6 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Elle réfère les différends à la juridiction commerciale prévue par la Charte.

Tableau 8.1

## Dispositifs proposés pour la résolution des différends

Procédures gracieuses	
Première étape	Négociations diplomatiques directes
Deuxième étape	Médiation et conciliation dans le cadre des institutions de la ZLEC
Résolution des différends dans le cadre de la ZLEC	
Troisième étape	Comité de résolution des différends de la ZLEC
Quatrième étape	Recours à une juridiction commerciale de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples* ; ou Création d'un comité ad hoc spécialisé

\* Les entreprises, les particuliers et les États membres non signataires du Protocole relatif aux statuts de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples sont également habilités à adresser une pétition par l'intermédiaire de la Commission de l'Union africaine.

(autorisant les personnes à saisir la Cour, y compris les acteurs privés) ; et à juger de la nécessité, ou non, de transmettre, au nom des particuliers ou entreprises concernés, la demande à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

### Rôle des tribunaux nationaux

Les dispositifs de règlement des différends de la ZLEC auront un caractère intergouvernemental. Le rôle joué par les tribunaux nationaux des États membres de la ZLEC sera important pour assurer que les droits des personnes fixés par la ZLEC seront pleinement respectés. Ces tribunaux autorisent en effet les particuliers à faire respecter les obligations définies par la ZLEC à l'échelle nationale. Les tribunaux nationaux peuvent contribuer à décentraliser ces procédures. Ils le feront d'autant mieux si les dispositions du Traité constitutif de la ZLEC sont intégrées au droit national.

Il existe plusieurs exemples probants de tribunaux nationaux ayant fait respecter des engagements pris par une communauté économique régionale. Les tribunaux

kényans ont, par exemple, pris, sur une période de plus de dix ans, une série de décisions faisant respecter les obligations fixées par le COMESA pour les importations de sucre<sup>13</sup>.

## Références bibliographiques

Union africaine (sans date), *Draft Strategic Framework for the Implementation of the Action Plan for Boosting Intra-African Trade and for Establishing the Continental Free Trade Area*, Addis-Abeba.

Secrétariat du Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe (COMESA) (2016), «All but Four Non-Tariff Barriers resolved», <http://www.comesa.int/all-but-four-non-tariff-barriers-resolved/>.

J. Gathii (2016), "The Variation in the Use of Sub-Regional Integration Courts between Business and Human Rights Actors: The Case of the East African Court of Justice", *Law and Contemporary Problems* n° 78 (4), p. 37–62.

## Notes de fin de chapitre

1 Article 7 du Traité constitutif de la Communauté économique africaine (1994) (appelé également Traité d'Abuja).

2 Ibid., article 8-1.

3 Ibid., articles 8-3-h, 8-3-i) et 8-4.

4 Le traité cite l'OUA mais cette dernière ayant disparu, et ses activités ayant été reprises par l'Union africaine, je cite l'Union africaine. Voir l'article 11.1 du traité.

5 Article 11-3-b. L'article 11-2 confie au conseil la responsabilité du fonctionnement et du développement de la communauté.

6 Article 11-3-f. Pouvoirs similaires à l'Assemblée, article 83-k.

7 Article 14.1.

8 Article 16-a.

9 Articles 18-2 et 18-4 respectivement.

10 Article 19.

11 Article 18-5.

12 Articles 25-1 et 25-2.

13 Voir par exemple, dans l'affaire *Transouth Conveyors Limited and Others c. Kenya Revenue Authority and Others*, l'appel de la Cour n° 120 de 2007, confirmé par l'appel en matière civile n° 136 de 2007 (jugement en date du 30 mai 2008, <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/44874/>). Les juges ont notamment estimé que les entreprises importent du sucre au Kenya avaient le droit de le faire en franchise de droits car elles respectaient les conditions fixées pour l'importation par l'accord conclu entre le Kenya et le COMESA.

## Chapitre 9

# La ZLEC dans un paysage commercial en mutation

Les négociations sur la zone de libre-échange continentale (ZLEC) ont cours dans un contexte commercial changeant. Le système commercial multilatéral est en crise depuis l'échec du Cycle de Doha et l'avancée des idées populistes anti-mondialisation dans plusieurs grands pays commerciaux. L'essor rapide des économies de marché émergentes a profondément modifié la structure des échanges de nombreux pays africains. La contestation envers les accords de partenariat économique, ainsi que le Brexit, exigent de réfléchir à la restructuration des relations commerciales de l'Afrique avec l'Europe. Celles qui ont cours avec les États-Unis et se sont développées dans le cadre de la Loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique (AGOA) mueront probablement d'ici à 2025 en accords réciproques, dans le cadre du programme pour l'après-AGOA. Les accords commerciaux dits « mégarégionaux », qui ont parfois mis en danger des accords préférentiels de commerce signés par des pays africains avec des partenaires traditionnels, ont aujourd'hui évolué vers un protectionnisme faisant peser d'autres menaces. Enfin, les nouveaux modes d'échanges tels que le commerce électronique font que de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer des règles commerciales renouvelées.

Le chapitre 4 a présenté le concept de « facteurs externes » considérés comme les éléments décisifs de l'économie politique de la ZLEC. Ces facteurs sont en effet susceptibles d'offrir de nombreuses occasions d'accélérer les processus existants, de modifier l'ordre de priorité des programmes politiques ou de remodeler le système des incitations pour plusieurs acteurs de la ZLEC. Ces changements peuvent toutefois exiger de revoir les objectifs à la baisse, ou paralyser les efforts déployés en faveur de la ZLEC, en cas de limitation ou d'abandon des occasions offertes. Le présent chapitre expose dans le détail ces concepts en évaluant les effets possibles des secousses qui ébranlent le contexte commercial actuel.

### Multiplication des accords mégarégionaux ou montée du protectionnisme ?

La multiplication des accords commerciaux régionaux est due à un autre facteur externe : le fort ralentissement des négociations commerciales multilatérales conduites dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et la « mort du Cycle de Doha » (*Financial Times*, 2015). Cette évolution décisive a généré de multiples négociations concernant des accords commerciaux régionaux, notamment des accords mégarégionaux, considérés comme un moyen de sortir de l'impasse actuelle des négociations multilatérales et d'élaborer de nouvelles règles commerciales parmi les groupes de pays qui le souhaitent.

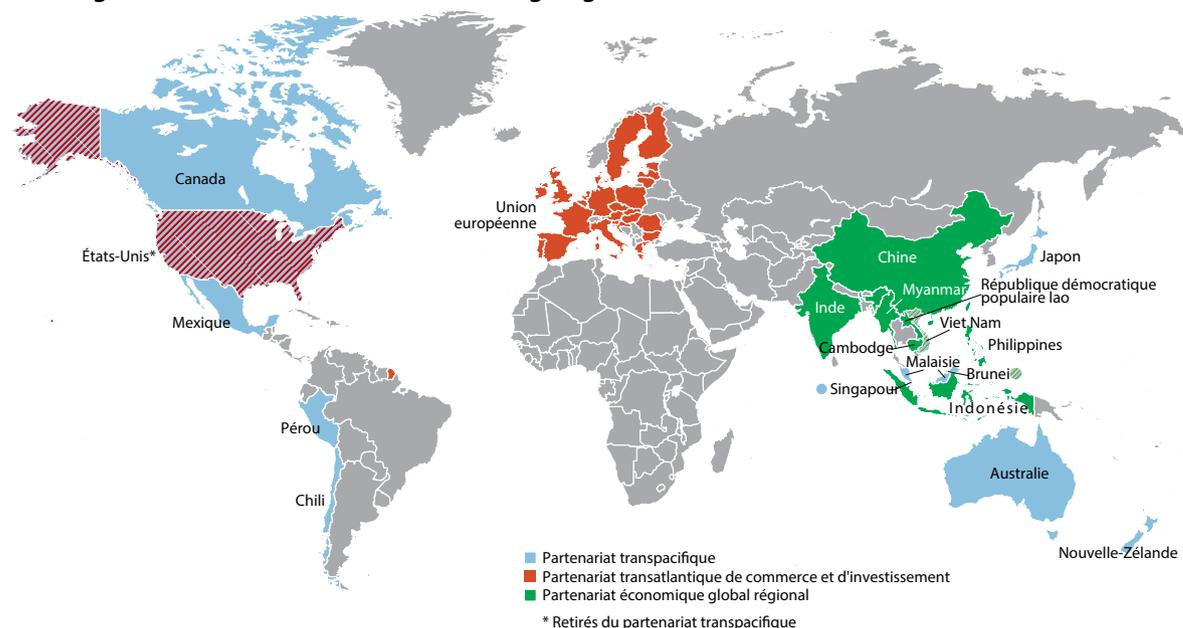
Les échanges commerciaux continuent d'avoir lieu entre les pays dans le contexte commercial mondial, et non dans le vide. Les accords mégarégionaux menacent toutefois d'avoir des effets secondaires sur les pays exclus (qui sont nombreux en Afrique). Le commerce entre les membres des accords mégarégionaux pourrait ainsi s'accroître aux dépens des pays tiers exclus de ces accords.

Les accords mégarégionaux examinés dans le présent document sont le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, engagé entre l'Union européenne et les États-Unis ; le Partenariat transpacifique réunissant, à l'origine, les États-Unis et onze autres pays riverains du Pacifique ; et le Partenariat économique global régional, qui inclut le groupe des pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique et d'autres pays, tels que la Chine et l'Inde, et vise principalement à concurrencer le Partenariat transpacifique.

Les effets sur l'Afrique incluent l'intensification de la concurrence, l'érosion des préférences sur les marchés des accords mégarégionaux et le détournement des échanges. Les estimations de Mevel et Mathieu (2016),

Figure 9.1

## États signataires d'accords commerciaux mégarégionaux



qui utilisent un modèle impliquant trois accords mégarégionaux, fixent à 3 milliards de dollars (soit 0,3 %) la baisse des exportations nettes de l'Afrique en 2022 (par rapport au point de référence). Elles signalent également une nouvelle concentration des exportations africaines dans l'énergie et les mines, aux dépens des exportations agricoles et industrielles en Chine et en Inde. Ces effets seront davantage ressentis par divers secteurs de plusieurs pays, tels les producteurs africains de textile qui subiront la concurrence du Viet Nam et d'autres fabricants performants du Sud-Est asiatique. Les préférences commerciales accordées au textile africain seront en effet réduites, par exemple dans le cadre de l'AGOA.

Les effets possibles dépassent en outre le cadre traditionnel des tarifs et du détournement des échanges. Les accords mégarégionaux ont été conçus pour inclure de nouvelles disciplines, telles que le commerce électronique, la politique de la concurrence et les normes de travail, ainsi que des engagements plus marqués pour des disciplines existantes telles que les marchés publics, les services et la facilitation des échanges. Ces disciplines dépassent le cadre traditionnel des accords commerciaux « superficiels » pour relever d'accords « profonds » (Lawrence, 1996 ; Baldwin, 2014a ; Ueno, 2013). Les accords mégarégionaux pourraient ainsi créer de nouvelles discriminations pour les pays non signataires, et fixer de nouvelles normes pour la *multilatéralisation* des problématiques

durables les plus récentes (Melendez-Ortiz, 2014 ; Draper et al., 2014). En abaissant le statut de l'OMC au rang d'un forum de création de nouvelles règles commerciales, les accords mégarégionaux affaiblissent la voix des pays non signataires, notamment africains, dans l'élaboration des nouvelles règles. L'OMC pourrait également être marginalisée dans ses fonctions d'organisation internationale de réglementation même si les pays non signataires devront continuer de respecter ses règles pour exporter vers les marchés concernés (Baldwin, 2014b).

Plusieurs points des accords commerciaux régionaux profonds peuvent en revanche profiter à l'Afrique, étant entendu que les accords mégarégionaux incluront des dispositions sur les préférences non contraignantes (Baldwin, 2014a). Les activités incluant certains services, ainsi que d'autres secteurs très nombreux, sont par exemple privés de tout mécanisme discriminatoire, juridiquement et administrativement reconnu, pour identifier et limiter les entreprises étrangères qui ont recours à eux. Dans leur contexte, les accords servent simplement à pérenniser les réformes intérieures qui s'appliquent à l'échelle multilatérale. Il est en outre admis que la convergence et l'harmonisation des critères, des normes et des règlements réduisent le coût des échanges commerciaux au bénéfice des exportateurs non signataires (Baldwin, 2014a). Il existe ainsi une analogie avec l'Union européenne, dans laquelle un pays non signataire peut exporter à un bloc

#### Encadré 9.1

### Échelonner judicieusement les accords commerciaux

Il importera que l'Afrique « échelonne judicieusement » la réforme de ses politiques commerciales si elle veut assurer que l'intégration régionale soit effective avant l'ouverture graduelle et inévitable des marchés africains au reste du monde, et la mise en œuvre des accords commerciaux mégarégionaux. Cet échelonnement permettra aux pays africains de tirer parti des économies d'échelle et d'accroître l'apprentissage dans le cadre des mesures nécessaires pour développer les chaînes de valeur régionales et les industries compétitives. Ces dernières seront ainsi bien positionnées pour résister à la concurrence internationale et s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales.

L'échelonnement implique :

- La mise en œuvre rapide de la ZLEC – afin d'éviter toute perte commerciale due à l'accroissement prévu de la réciprocité des accords commerciaux conclus par l'Afrique avec le reste du monde, et des accords commerciaux mégarégionaux<sup>1</sup>.
- Une réduction des tarifs douaniers sur les importations africaines – qui serait judicieusement séquencée et gérée afin que les industries du continent puissent s'adapter à la situation. Les pays africains doivent prendre de bonnes décisions lorsqu'ils négocient les aspects réciproques des accords de partenariat économique et de l'AGOA, ou de nouveaux accords commerciaux, avec leurs partenaires non africains. Les tarifs appliqués aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement non produits localement devraient être supprimés en premier lieu<sup>2</sup>, afin d'abaisser le coût de l'industrialisation et d'améliorer la création de valeur ajoutée intérieure. Les tarifs appliqués aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement partiellement produits à l'échelle nationale et régionale devraient être supprimés dans un deuxième temps, préalablement aux tarifs sur les produits finis. L'échelonnement favoriserait l'industrialisation de l'Afrique, le développement des chaînes de valeur régionales et le rattrapage technologique, et protégerait temporairement les producteurs locaux contre toute désindustrialisation prématurée (Sommer *et al.* 2017).

de pays doté de réglementations harmonisées et éviter la complexité d'aborder 28 marchés différents.

Le débat sur les accords commerciaux mégarégionaux doit tenir compte de l'émergence récente du populisme politique dans plusieurs pays développés, et de l'attachement au protectionnisme qu'il exprime. Le 14 janvier 2017, *The Economist* annonçait en sous-titre d'un article l'« arrivée d'un protectionniste à la Maison-Blanche ». Neuf jours plus tard, le Président Donald Trump signait l'acte de retrait des États-Unis du Partenariat transpacifique. Sa décision a laissé penser que le protectionnisme aurait un effet immédiat sur les chances de conclure des accords commerciaux mégarégionaux.

Une deuxième secousse a eu lieu avec le Brexit et le désengagement britannique de l'Union européenne. Ce dernier a semblé exprimer un rejet pour l'intégration régionale de l'Europe, marquant un retrait du plus ambitieux projet d'intégration régional au monde.

Il est toutefois difficile de savoir si ces événements marquent l'avènement du protectionnisme et la limitation des accords commerciaux mégarégionaux. Les États-Unis ont, certes, définitivement quitté le Partenariat transpacifique mais risquent de créer un vide attractif qui pourrait être comblé par le Partenariat économique global régional ou faciliter l'inclusion de la Chine dans ce qu'il reste du Partenariat transpacifique (*Financial Times*, 2017). À l'inverse, le Partenariat transpacifique pourrait continuer sans les États-Unis (Reuters, 2017). Une analyse politique récente de la montée du populisme constate qu'elle est moins due à l'insécurité économique, qui stimule le protectionnisme, qu'à la résistance culturelle au libéralisme (Inglehart et Norris, 2016). Comme l'affirme Paul Krugman dans une tribune du *New York Times*, « Trump se dégonfle dans le domaine du commerce » en adoucissant son discours protectionniste (Krugman, 2017). S'il en est réellement ainsi, les accords commerciaux mégarégionaux connaîtront un nouvel élan.

La montée du protectionnisme ne se limite toutefois pas au Royaume-Uni et aux États-Unis. Elle ne s'applique pas non plus exclusivement aux tarifs. Un rapport de l'OMC sur les mesures commerciales du G20 (2016) a constaté que de nouvelles mesures restreignant les échanges étaient appliquées par les pays du G20 à un rythme inégalé depuis le commencement de l'évaluation en

2009. La majeure partie de ces mesures sont correctives et ciblent les importations de produits industriels. Elles sont principalement appliquées par la Russie, la Chine, l'Inde et l'Indonésie au sein du G20 (Parlement européen, 2015). Les pays en développement ont également opté plus massivement pour des mesures commerciales correctives après la crise financière mondiale. Ils les ont appliquées aux importations en provenance d'autres pays en développement (Bown et Kee, 2011). Si la « riposte chinoise » s'inscrit modérément dans l'augmentation des mesures correctives, les pays en développement y prennent une part plus importante en vue de se protéger contre les importations d'autres pays en développement.

### Effets induits

La ZLEC a été tenue pour essentielle au commerce africain dans le contexte des accords commerciaux mégarégionaux. Mise en œuvre parallèlement à ces accords, la ZLEC, d'après les travaux de modélisation de Mevel et Mathieu (2016), améliore sensiblement les résultats de l'Afrique, en accroissant les exportations intra-africaines de 27,5 milliards de dollars (soit de 3 %). Il est en outre estimé que ce gain bénéficiera aux pays africains et nourrira plus précisément la croissance des produits industriels africains.

Le Partenariat transpacifique étant mis en attente, la ZLEC apparaît moins urgente. Les accords commerciaux mégarégionaux pourraient toutefois connaître un nouvel élan et, au lieu de décourager les artisans de la ZLEC, ce semblant de pause relâche la pression sur l'Afrique.

Les sentiments et dynamiques protectionnistes ont de toute évidence gagné du terrain ces dernières années. Le phénomène ne s'est pas limité aux pays développés puisqu'il a suscité de nombreuses mesures commerciales correctives dans les pays en développement, contre les importations d'autres pays en développement. L'Afrique n'apparaît pas encore comme une cible prioritaire de l'application de mesures de défense commerciale mais la dynamique met en évidence les risques externes qui sont posés au commerce de l'Afrique avec le reste du monde.

## Nouvelles problématiques commerciales de l'OMC et de la ZLEC

Le Cycle de Doha de l'OMC est la seule composante inchangée du contexte commercial. La rareté des progrès accomplis a conduit les pays développés à s'efforcer de clore ledit cycle et à ouvrir des négociations sur les nouvelles problématiques. Ces négociations resteront probablement leur priorité à la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC prévue à Buenos Aires en décembre 2017. Les pays en développement ont résisté à leur projet et exigé que le Cycle de Doha soit mené à son terme en incluant les problématiques essentielles des pays en développement, notamment les subventions agricoles.

Leur exigence a fédéré l'énergie autour des « nouvelles » problématiques commerciales à l'OMC. Si aucune négociation ne peut s'ouvrir sur ces problématiques sans l'accord des membres de l'OMC, des discussions ont avancé en vue d'éclairer d'éventuelles négociations dans ce domaine. Des tentatives sont menées pour que ces discussions aboutissent à un mandat de négociation pour de nouvelles règles. Les problématiques récentes incluent les règles proposées pour le commerce électronique, les petites, moyennes et micro-entreprises, la réglementation intérieure des services et la facilitation de l'investissement. Elles sont expliquées ci-après.

### Commerce électronique

Le commerce électronique couvre l'achat et la vente de biens et services en ligne (OCDE, 2011). Il est couramment qualifié de « nouveau mode commercial à fort potentiel » du XXI<sup>ème</sup> siècle, et susceptible de réduire les frais commerciaux des PME reliées aux marchés internationaux. En Afrique toutefois, le commerce électronique est fortement limité par l'insuffisance des infrastructures, de l'enseignement informatique, des réglementations numériques et de l'avancée de l'Internet (Budree, 2017). Ces insuffisances créent une fracture numérique et un déficit en matière de connaissances, et laissent les économies africaines à la traîne du développement numérique des économies avancées. Les entreprises africaines sont moins compétitives que leurs concurrentes.

Les nouvelles règles proposées pour le commerce électronique visent à limiter la marge d'action des pouvoirs publics et à assurer le libre accès des

## Encadré 9.2

### Règles proposées pour le commerce électronique

#### **Interdiction des droits de douane numériques**

– Elle concerne les produits envoyés en ligne tels que les livres, la musique, les vidéos et les logiciels.

**Non-discrimination** – Elle exige qu'un traitement national s'applique aux biens et services échangés électroniquement.

**Règles sur la localisation des données** – Elles interdisent toute obligation de limiter le stockage, l'acheminement, le traitement ou l'utilisation des données au territoire national.

**Préservation de la concurrence entre les réseaux** – Elle permet aux fournisseurs informatiques d'établir des réseaux sur les marchés qu'ils desservent, ou d'accéder aux installations et services d'opérateurs reconnus.

**Libre circulation des données à travers les frontières** – Elle permet aux entreprises et aux consommateurs de déplacer des données sans restriction.

**Promotion d'un Internet libre et ouvert** – Les règles cibleront les gouvernements qui bloquent certains sites Web pour des raisons commerciales ou politiques, et toute initiative similaire d'entreprises privées.

**Protection des codes sources sensibles** – Elle interdit toute obligation faite à une entreprise de communiquer son code source ou son algorithme propriétaire à un concurrent ou à une entreprise publique. Les secrets commerciaux (incluant les codes sources) ne sont cependant pas couverts par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce.

**Liberté du choix technologique** – L'interdiction est faite aux gouvernements d'obliger une entreprise étrangère à utiliser des technologies locales lorsqu'elle investit dans l'économie.

**Interdiction des transferts technologiques** – L'interdiction est faite aux gouvernements d'exiger d'une entreprise qu'elle transfère des technologies ou communique des processus ou d'autres informations confidentielles.

entreprises utilisant les canaux informatiques. Les règles proposées incluent l'interdiction des droits de douane et la non-discrimination, l'interdiction de la localisation des données, la préservation de la concurrence entre les réseaux, la libre circulation des données à travers les frontières, la promotion d'un Internet libre et ouvert, la protection des codes sources sensibles et l'encadrement des politiques relatives au transfert technologique<sup>3</sup> (encadré 9.2).

Ce qui est préoccupant, c'est que ces règles sont façonnées par les entreprises reconnues du commerce électronique, qui veulent pérenniser leur domination du marché numérique. Azmeh et Foster (2016) affirment que ces règles limitent la marge d'action des économies arrivées tardivement sur le marché, qui sont moins à même de promouvoir leurs entreprises informatiques, d'encourager le transfert de technologies et d'appliquer une politique sur l'industrie numérique. Les lois sur la localisation des données peuvent par exemple exiger d'une entreprise qu'elle crée un centre de données sur le territoire du pays où elle mène ses activités, de la même façon que pour l'exigence de contenus locaux. Bauer *et al.* (2014) constatent toutefois que l'imposition de ces lois nuit sensiblement à la croissance économique, en réduisant l'investissement intérieur et le bien-être des populations. Ils estiment qu'en Inde, la perte de bien-être causée par la loi équivaut à une baisse de 11 % du salaire mensuel moyen. Ils soutiennent également que les gains générés par la localisation des données ne compensent pas les pertes subies par l'économie générale.

Il est estimé que les règles qui renforcent les droits de propriété intellectuelle, notamment celles protégeant les codes sources sensibles, font que les entreprises nouvellement arrivées sur un marché ont du mal à connaître la même réussite que les entreprises reconnues. Ces règles peuvent toutefois faciliter les transactions en ligne et les activités connexes, et encourager le développement d'entreprises du même domaine.

Les autres propositions que les pays en développement encouragent dans le cadre du commerce électronique et qui défendent le mieux leurs intérêts incluent la facilitation des échanges commerciaux électroniques, la mise à niveau des infrastructures propices au commerce électronique, l'accès aux solutions de paiement et la sécurité informatique.

## Règles pour les petites, moyennes et micro-entreprises

Les propositions formulées dans le cadre de l'OMC pour les petites, moyennes et micro-entreprises (incluant les entrepreneurs, les jeunes entreprises, les entreprises privées, les chercheurs et les investisseurs) portent principalement sur les droits de propriété intellectuelle. Elles limitent les droits tout en les diffusant, leur objectif étant de mieux encadrer les activités des petites, moyennes et micro-entreprises. Si le recours à la loi est présenté comme un moyen d'accroître la transparence et la prévisibilité des règles de propriété intellectuelle s'appliquant à ces entreprises, il pourrait également tenir celles des pays en développement à l'écart du marché informatique.

L'immense majorité des entreprises africaines sont des petites, moyennes et micro-entreprises. La réussite de la ZLEC dépend ainsi de l'appui qui leur est fourni. Les politiques d'accompagnement examinées au chapitre 6 seront ainsi essentielles à cet égard. Cette question étant déjà inscrite au programme de la ZLEC, il n'est pas certain que l'Afrique bénéficiera des règles adoptées dans le cadre de l'OMC car ces dernières créent des risques pour leur marge d'action.

## Règles pour la réglementation intérieure des services

Plusieurs économies développées (notamment l'Australie, l'Union européenne, le Japon et la Nouvelle-Zélande) ont proposé une série de règles sur la réglementation intérieure des services à l'approche de la Conférence ministérielle de l'OMC prévue à Buenos Aires en décembre 2017. Ces règles « s'appliquent aux mesures prises par les États membres dans le domaine des régimes et procédures de licences, des conditions et procédures en matière de qualifications, et des normes techniques régissant le commerce des services dans le cadre d'engagements spécifiques »<sup>4</sup>. Ces règles doivent s'appliquer à tous les niveaux de gouvernement – qu'il soit central, régional ou local.

- Les propositions incluent les éléments essentiels suivants :
- Les mesures relatives aux régimes et procédures de licences, aux conditions et procédures en matière

de qualifications et aux normes techniques doivent être « objectives et transparentes ».

- Le régulateur « s'acquittera de ses fonctions d'administrateur en toute indépendance ».
- Les normes techniques seront élaborées dans le cadre de « processus ouverts et transparents ».
- Le détail des exigences de transparence (tous les aspects des régimes et procédures de licences, des conditions et procédures en matière de qualifications et des normes techniques) sera publié en même temps que les délais fixés pour le traitement des demandes, ainsi que les frais et les procédures de contrôle de conformité.
- Les frais seront raisonnables et transparents et ne limiteront pas la prestation de services.
- Les règles autoriseront les remarques préalables, à savoir, par exemple, l'autorisation faite aux acteurs industriels étrangers de se prononcer sur les règlements élaborés dans un pays.

Les pays en développement devront tenir compte de ces exigences lors de la mise en œuvre des mesures d'appui au développement des industries nationales.

## Facilitation de l'investissement

Plusieurs États membres de l'OMC souhaitent obtenir un mandat pour négocier des règles sur la facilitation de l'investissement à la Conférence ministérielle prévue en décembre 2017 à Buenos Aires. Des propositions ont été présentées en ce sens en mars-avril 2017 par le Brésil, la Chine et la Russie, qui ont soumis des obligations de transparence détaillées pour l'énumération des critères servant à établir les régimes de licence et à approuver les investisseurs potentiels.

La proposition pose le problème de l'ouverture sans condition des marchés aux investisseurs tant que les critères et les conditions appropriés n'ont pas été mis en place. Cela signifie que les pays pourraient être contraints d'ouvrir des secteurs aux investisseurs contre leur volonté.

## Effets induits

La ZLEC peut contribuer à solidifier la position commune de l'Afrique à l'OMC, et permettre aux Africains de parler

d'une seule et forte voix, notamment sur les nouvelles problématiques de l'OMC. Il n'existe toutefois aucune obligation d'inclure les nouvelles problématiques dans le champ de la ZLEC (même s'il est possible que les négociateurs souhaitent, comme expliqué au chapitre 10, examiner les aspects du commerce électronique dans le cadre de la deuxième phase des négociations sur la ZLEC).

Dans tous les cas, les nouvelles problématiques détournent l'attention de l'OMC des questions non résolues du Cycle de Doha qui présentent un intérêt certain pour les pays en développement. Les nouvelles problématiques sont ainsi susceptibles d'apparaître comme un prétexte pour contourner les intérêts des pays en développement dans le cadre du Cycle de Doha, et appuyer les économies plus avancées dans la défense de leurs intérêts. Les pays africains doivent être attentifs à la manière dont les nouvelles règles limiteront leur marge d'action ou renforceront les droits de propriété intellectuelle. Il conviendra d'envisager la possibilité d'établir une plateforme susceptible de consolider l'approche commune de l'Afrique pour les nouvelles problématiques dans le cadre de la ZLEC.

## **Partenaires commerciaux traditionnels : Le Brexit et l'Union européenne**

Dans le cadre de ce qui est couramment appelé « Brexit », et comme l'avait proposé le référendum du 23 juin 2016 dans lequel 51,9 % des électeurs ont voté pour la sortie du Royaume-Uni, ce dernier prévoit de quitter l'Union européenne. Son retrait a trois effets ou enseignements principaux pour l'intégration régionale de l'Afrique et la ZLEC.

### **Effet direct sur le commerce de l'Afrique avec le Royaume-Uni**

Le Brexit exerce un effet direct sur les échanges commerciaux de l'Afrique avec le Royaume-Uni. Les travaux de Mold (2017) constatent une légère hausse des exportations africaines à destination du Royaume-Uni, due à une réorientation des échanges, dans un contexte marqué par le repliement du Royaume-Uni envers les dispositions de l'OMC pour son commerce avec l'Union européenne. Certains exportateurs africains ont pressenti cette possibilité, notamment

ceux de l'Association des producteurs d'agrumes de l'Afrique australe, et proposé que la révision de la réglementation phytosanitaire britannique appliquée aux importations d'agrumes améliore leur accès au marché britannique (Luke et MacLeod, 2016). À l'inverse, les effets de la dévaluation de la livre sterling britannique ont été immédiatement négatifs pour les exportations de produits africains, le taux du dollar sur les aides britanniques, l'investissement, les envois de fonds et le tourisme dans les pays africains (Mendez-Parra *et al.*, 2016).

Le Brexit permet au Royaume-Uni de restructurer sa politique commerciale avec l'Afrique et pourrait tout au plus favoriser la ZLEC en privilégiant l'Afrique continentale (Luke et MacLeod, 2017). Il crée toutefois des risques pour le commerce africain. Les régimes préférentiels que le Royaume-Uni applique à l'Afrique dans le cadre des politiques commerciales actuelles de l'Union européenne, notamment l'initiative « Tout sauf les armes », le système généralisé de préférences et les accords de partenariat économique, risquent d'être déstructurés ou exclus de la nouvelle politique commerciale britannique. Dans le cas où le Royaume-Uni deviendrait plus protectionniste ou offrirait moins de préférences que l'Union européenne, ses dispositions commerciales pourraient nuire à l'Afrique et à d'autres pays en développement (te Velde, 2016).

### **Motivation des pays africains à se retirer des accords de partenariat économique**

Le Brexit réduit le coût imposé aux pays africains pour quitter les accords de partenariat économique, en retirant de ces derniers l'un des plus grands marchés européens d'exportation pour les produits africains de première importance. Le Royaume-Uni importe environ 11 % des exportations africaines destinées à l'Union européenne, mais achète, en matière agricole, 67 % du bœuf africain, 41 % du thé et des épices africains, 31 % du vin africain et 22 % des fruits africains exportés dans l'Union européenne (tableau 9.1).

Le Brexit a pour effet d'affaiblir l'attractivité des accords de partenariat économique dans les pays pour lesquels ces produits offrent un intérêt important. Stevens et Kennan (2016) constatent que le Royaume-Uni achète des « exportations sensibles » destinées à l'Union européenne, à hauteur de 29,3 % au Ghana, de 27,3 % au Kenya, de 15,5 % à la Namibie et de 9,6 %

Tableau 9.1

## Part du Royaume-Uni dans les importations agricoles européennes en provenance de l'Afrique en 2014

N°.	Produit	Valeur (en millions de dollars)	Part des importations européennes (en %)
1	Fruits	813	22
2	Légumes	394	17
3	Poisson	329	8
4	Cacao	289	5
5	Vin	167	31
6	Thé et épices	166	41
7	Fleurs fraîchement coupées	128	11
8	Sucre	126	10
9	Bœuf	66	67
10	Banane	61	10
11	Tabac	59	6
12	Café	46	5
13	Graines et noix	41	7
14	Huiles alimentaires	15	3
	Autres produits agricoles	99	11
	Total produits agricoles	2 802	11

Source : Flux commerciaux bilatéraux harmonisés d'après la série de données du CEPII-BACI.

au Swaziland. Le Ghana, qui a mûrement réfléchi à l'éventualité d'un accord de partenariat économique, a récemment signé un projet d'accord présentant une importance stratégique pour ses exportations prioritaires de poisson, de cacao transformé, et de fruits et légumes, le Royaume-Uni achetant plus de 50 % de ces importations au niveau de l'Union européenne.

Le Brexit a ainsi soulevé des inquiétudes autour des accords de partenariat économique et réveillé celles qui étaient éteintes. Il a par exemple été cité par la Tanzanie pour justifier sa décision d'ajourner la signature de l'accord de partenariat économique de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

### Enseignements pour le régionalisme africain

Le Brexit est un avertissement salutaire pour l'intégration de l'Afrique et un enseignement sur les risques de l'intégration en général. La défense du Brexit a essentiellement porté sur la double idée que l'intégration européenne a affaibli la souveraineté britannique, et que les décisions touchant les ressortissants britanniques étaient prises par des bureaucrates européens vivant à Bruxelles et ne rendant pas compte de leurs actes. L'Afrique est un continent rompu à la défense de la souveraineté, même dans ses

aspects les plus âpres. La souveraineté est en effet le principe premier de la Charte de 1963 de l'Organisation de l'unité africaine. Le double enseignement que l'Afrique peut tirer du Brexit est que la perception de la souveraineté est importante, et que la progression vers l'unité panafricaine doit être prudente.

### Autres effets induits

Une nouvelle politique commerciale britannique peut tout au plus faciliter la ZLEC en suscitant un intérêt pour l'intégration continentale de l'Afrique. Cet intérêt pourra être appuyé par l'importante aide au développement du Royaume-Uni, qui représente 16 milliards de dollars et, selon les informations disponibles, s'oriente de plus en plus vers les projets commerciaux (*Financial Times*, 2016; Département britannique pour le développement international, 2017).

Le Brexit a fondamentalement rabattu les cartes de l'Union européenne dans les négociations sur son accord de partenariat économique avec l'Afrique. Il a conduit plusieurs pays à tourner le dos à ce type d'accord mais pourrait contribuer de manière plus constructive à relancer les discussions menées avec l'Union européenne pour mieux assurer les intérêts commerciaux de l'Afrique, notamment l'intégration continentale et la ZLEC.

Le Brexit exprime, dans un contexte il est vrai très différent, un rejet de l'intégration régionale. Les dirigeants africains doivent entendre la mise en garde et s'assurer que les projets d'intégration qui concernent l'Afrique, notamment la ZLEC, tiennent compte des obstacles susceptibles d'empêcher l'intégration, et résolvent leurs causes profondes, notamment la perception d'une perte de souveraineté.

## Les États-Unis et l'après-AGOA

La Loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique (AGOA) est la pierre angulaire des relations commerciales entre les États-Unis et l'Afrique depuis 2000. Elle est une composante importante de la politique américaine de développement en Afrique. La loi prévoit en effet d'élargir sensiblement l'accès des États-Unis aux pays de l'Afrique subsaharienne qui remplissent les conditions requises. Elle a été particulièrement efficace pour promouvoir les exportations africaines de textile et de vêtements. Plusieurs pays bénéficiaires de l'AGOA, dont le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Swaziland, le Ghana, l'Éthiopie et Maurice, ont diversifié leurs exportations par le textile et les vêtements.

Malgré ces réussites notables, il est généralement estimé que l'AGOA n'a pas déployé son plein potentiel de transformation. Les préférences prévues par la

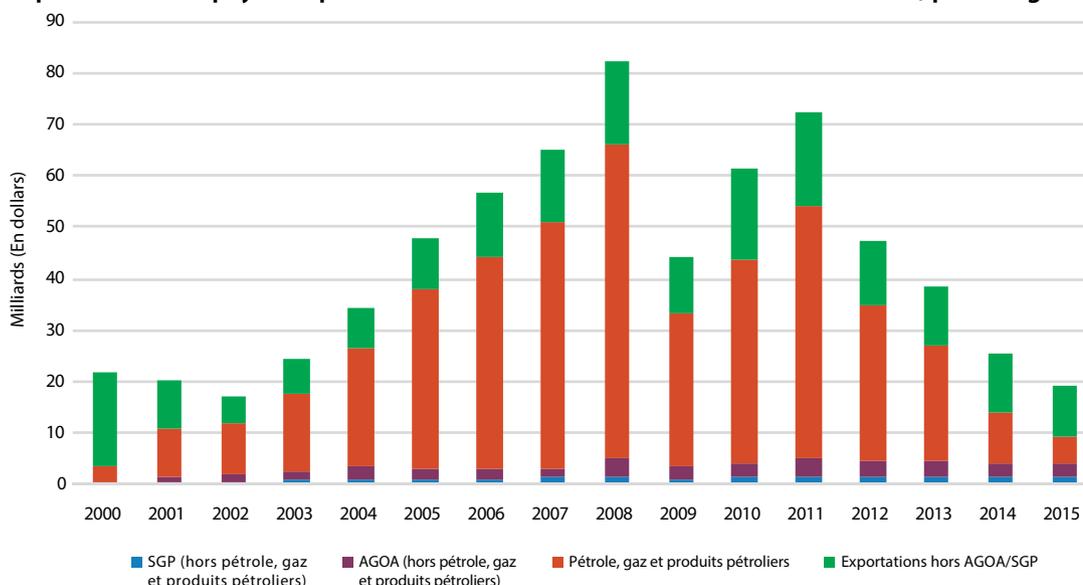
loi incluent les exportations de pétrole, de gaz et de produits pétroliers qui continuent de former la majorité des exportations effectuées au titre de l'AGOA (figure 9.2). Sur la période de 2001–2015, la valeur de ces exportations a été principalement déterminée par l'effet du supercycle des matières premières sur les exportations de pétrole, de gaz et de produits pétroliers. Si, en 2015, 55 % des importations américaines en provenance de l'Afrique concernaient le pétrole et les produits liés à l'énergie, les produits pétroliers représentent en moyenne 80 % des exportations depuis la mise en œuvre de l'AGOA. Cette dernière a facilité la production et l'exportation de certains produits transformés et manufacturés vers les États-Unis. Elle n'a toutefois pas encore modifié fondamentalement la structure des exportations africaines vers le marché américain.

En 2015, l'AGOA a été renouvelée pour 10 années supplémentaires en incluant de nouvelles dispositions, notamment les stratégies sur l'utilisation nationale qui ont pour objet d'assurer que les pays africains sont mieux préparés à tirer parti des possibilités offertes par la loi.

Le rapport *Beyond AGOA*, publié par le Représentant pour le commerce des États-Unis en septembre 2016, expose les intentions américaines pour l'avenir de

Figure 9.2

### Exportations des pays remplissant les conditions de l'AGOA vers les États-Unis, par catégorie



Remarque : Le système généralisé de préférences (SGP) concerne les produits qui remplissent les conditions d'accès aux États-Unis fixées par les régimes de préférence américains hors AGOA. L'AGOA concerne les produits qui bénéficient de préférences supplémentaires en vertu de son application. Les régimes hors AGOA/SGP concernent les exportations à destination des États-Unis qui ne bénéficient d'aucun régime d'accès préférentiel au marché.

Source : AGOA.info.

l'AGOA après les 10 années de renouvellement. Il affirme que les dispositions sur les préférences unilatérales qui concernent l'Afrique sont intenables à l'heure où cette dernière négocie des accords réciproques avec d'autres régions et d'autres pays, tandis que d'autres entités, telles que l'Union européenne, s'orientent vers des accords réciproques après avoir accordé des préférences non réciproques à l'Afrique.

Le rapport fait également allusion à plusieurs reprises à la pression croissante qu'exercent les entreprises et les dirigeants américains pour conclure des accords réciproques avec l'Afrique. Il souligne l'importance économique grandissante de l'Afrique, marquée par l'amélioration du développement et l'augmentation de son poids économique, et laisse entendre que les entreprises américaines pourraient être privées de ces opportunités par la concurrence qui les oppose aux partenaires commerciaux de l'Afrique avec lesquels cette dernière conclut des accords réciproques. La compétition en cours a pour protagonistes l'Union européenne, qui propose des accords de partenariat économique, et la Chine, qui est souvent citée dans le rapport. Cette dernière ne négocie encore aucun accord réciproque avec l'Afrique. Elle a toutefois supplanté les États-Unis au deuxième rang des fournisseurs des importations africaines (derrière l'Union européenne) en 2004, et au deuxième rang des destinataires des exportations africaines (derrière l'Union européenne) en 2012.

Le rapport suggère avec insistance d'appliquer une approche à niveaux multiples pour s'accorder avec différents pays africains, en tenant compte de leurs caractéristiques et attentes divergentes, notamment de leur niveau de développement, de leurs richesses et de leur empressement à étendre leurs engagements commerciaux. Il propose que cette approche présélectionne les pays susceptibles de diriger les zones de libre-échange à l'échelle régionale, et d'engager les autres pays dans ces accords lorsqu'ils seront prêts à le faire. Cette approche est problématique pour l'intégration régionale de l'Afrique qui pourrait être fragmentée et non consolidée – malgré sa présence parmi les trois principes choisis pour le nouveau cadre des échanges entre les États-Unis et l'Afrique, et la désignation, dans le rapport, des « petits marchés

fragmentés » comme des obstacles majeurs à la compétitivité de l'Afrique.

Le rapport tire inmanquablement les enseignements des accords de partenariat économique, en laissant entendre que l'échec des négociations les concernant est dû aux approches régionales qui suscitent l'adhésion d'un trop grand nombre de pays aux caractéristiques et intérêts divergents. L'ironie a voulu que le seul accord de partenariat économique conclu (avec la SADC) engage les pays les plus divergents du continent, notamment l'Afrique du Sud, son économie la plus avancée.

Les États-Unis tirent probablement les enseignements de l'expérience qu'ils ont connue avec l'Amérique latine et l'échec de la Zone de libre-échange des Amériques (voir chapitre 3), dans laquelle un accord commercial « passe-partout » ne prévoyant aucune flexibilité pour les États membres les moins avancés a été finalement rejeté par les 34 pays des Amériques. L'Afrique doit également faire preuve de prudence à la lumière de cette expérience qui a fragmenté l'intégration régionale de l'Amérique latine (voir encadré 3.1 et le texte connexe).

Dans sa réflexion sur les options envisageables pour l'après-AGOA, l'Afrique veillera à éviter cette forme de fragmentation et défendra l'idée d'un accord continental complet avec les États-Unis. Cet accord devra appuyer la ZLEC.

## Effets induits

Les concepteurs des politiques commerciales africaines ne doivent pas oublier que les États-Unis souhaiteront probablement approcher les pays susceptibles de signer un accord de libre-échange, et pourraient ainsi faire obstacle à l'intégration continentale de l'Afrique. Il se justifie d'autant plus d'assurer la conclusion et la mise en œuvre de la ZLEC avant 2025, de façon que les pays africains soient prêts à négocier avec les États-Unis considérés comme une entité unique, puissante et unie, et que les accords de libre-échange binationaux ne détricotent pas le programme d'intégration régionale de l'Afrique. Des perspectives sont aujourd'hui ouvertes pour la sécurisation de la ZLEC – elles ne le resteront pas indéfiniment.

## Essor des économies de marché émergentes : Brésil, Chine, Inde et Turquie

L'essor du commerce des économies de marché émergentes avec l'Afrique – il s'agit ici du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de la Turquie – est très important. Les figure 9.3 et figure 9.4 montrent l'augmentation de la part de ces pays dans le commerce africain sur quinze années (2000-2014). L'Union européenne, principal partenaire commercial de l'Afrique en termes de valeur, continue d'être son principal marché d'exportation, tandis que les États-Unis, placés au deuxième rang des marchés, ont été dépassés par la Chine en 2012 et par l'Inde en 2014. Le Japon, qui se classait au troisième rang des marchés d'exportation de l'Afrique en 2000, a été supplanté par la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et la Suisse (la valeur des exportations d'or vers cette dernière ayant sensiblement augmenté) (figure 9.3). La Turquie, qui était au huitième rang des marchés d'exportation de l'Afrique en 2000, s'est hissée à la septième place en 2003-2005, avant de descendre à la dixième place, derrière la Suisse et la République de Corée, en 2014.

La situation des principaux partenaires d'importation de l'Afrique présente des similitudes (figure 9.4). Si l'Union européenne reste la première source d'importation de l'Afrique, les États-Unis ont été évincés de la deuxième place par la Chine en 2005 et par l'Afrique du Sud en 2012. Ils ont toutefois regagné la troisième place en supplantant l'Afrique du Sud. Cette dernière a reculé de

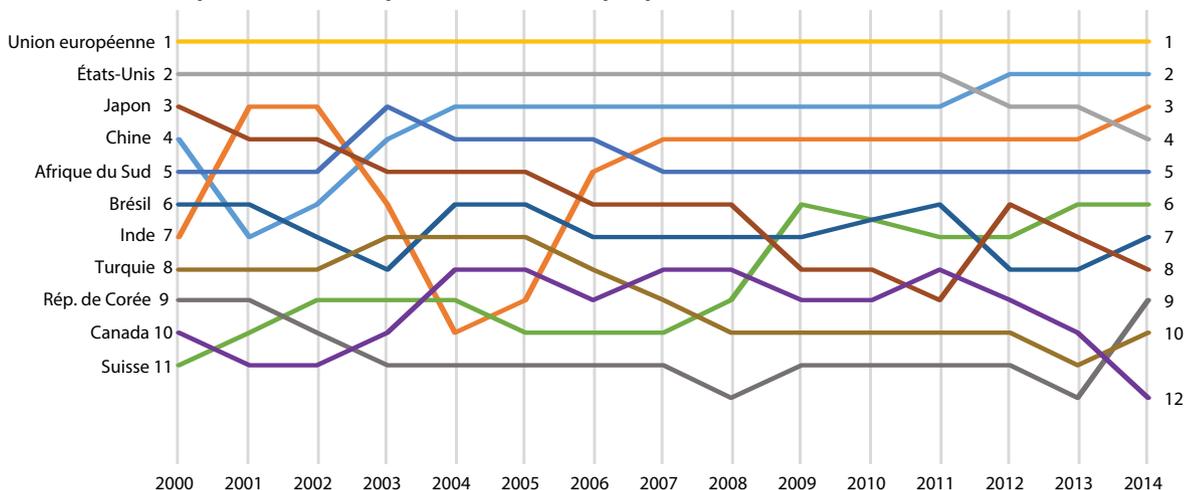
la troisième à la quatrième place en raison de la Chine. L'Inde, qui était la huitième source d'importation de l'Afrique en 2000, a dépassé le Japon, la République de Corée et l'Arabie saoudite pour atteindre la cinquième place en 2014, le Japon passant de la cinquième à la neuvième place. L'importance croissante de la Turquie et de la Russie est également notable, la première ayant progressé de la quatorzième à la dixième place, et la seconde, de la douzième à la huitième place, entre 2000 et 2014. Le Brésil occupe le douzième rang et le Nigéria, le onzième, depuis qu'ils ont été dépassés par la Russie et la Turquie.

L'essor des économies de marché émergentes a eu pour effet d'augmenter les exportations africaines à destination de ces marchés. Elles sont passées de 18 milliards de dollars à 130 milliards de dollars sur la période 2000-2014. Leur part dans les exportations africaines a ainsi progressé de 9 % à 15 % (figure 9.5). De même, les importations africaines en provenance de ces marchés ont augmenté de 13 milliards de dollars à 145 milliards de dollars sur la même période. Leur part dans les importations africaines a ainsi bondi de 8 % à 25 %.

Le changement spectaculaire survenu dans la configuration des importations et exportations de l'Afrique réduit la dépendance du continent à l'égard des marchés commerciaux traditionnels tels que l'Union européenne. Les circonstances créées par cette amélioration permettent aux pays africains de poursuivre d'autres objectifs qui seraient inévitablement exigés en matière de politique commerciale. Les pays

Figure 9.3

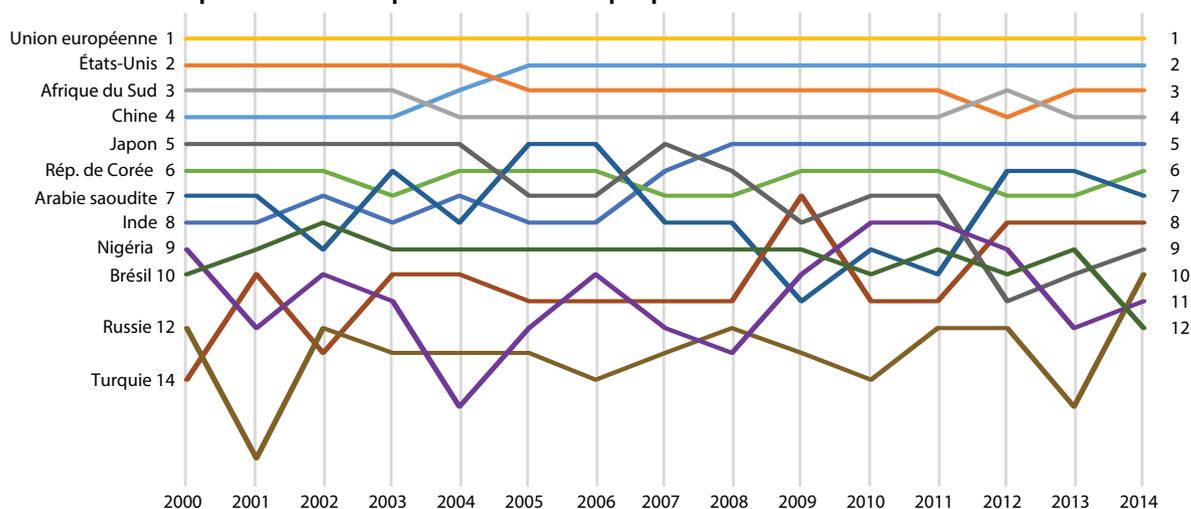
### Classement des partenaires d'exportation de l'Afrique par valeur



Source : Calculs de la CEA basés sur la série de données commerciales du CEPII-BACI.

Figure 9.4

### Classement des partenaires d'importation de l'Afrique par valeur



Source : Calculs de la CEA basés sur la série de données commerciales du CEPII-BACI.

africains qui dépendent moins de l'Union européenne sont par exemple mieux placés pour retarder et déclinier les accords de partenariat économique proposés.

La composition du commerce africain avec les marchés émergents est également intéressante. Comme le montre la figure 9.6, le quasi-triplement des exportations africaines, passées de 194 milliards de dollars en 2000 à 544 milliards de dollars en 2014, résulte principalement de l'augmentation des exportations minières et de la flambée des cours des produits de base<sup>5</sup>.

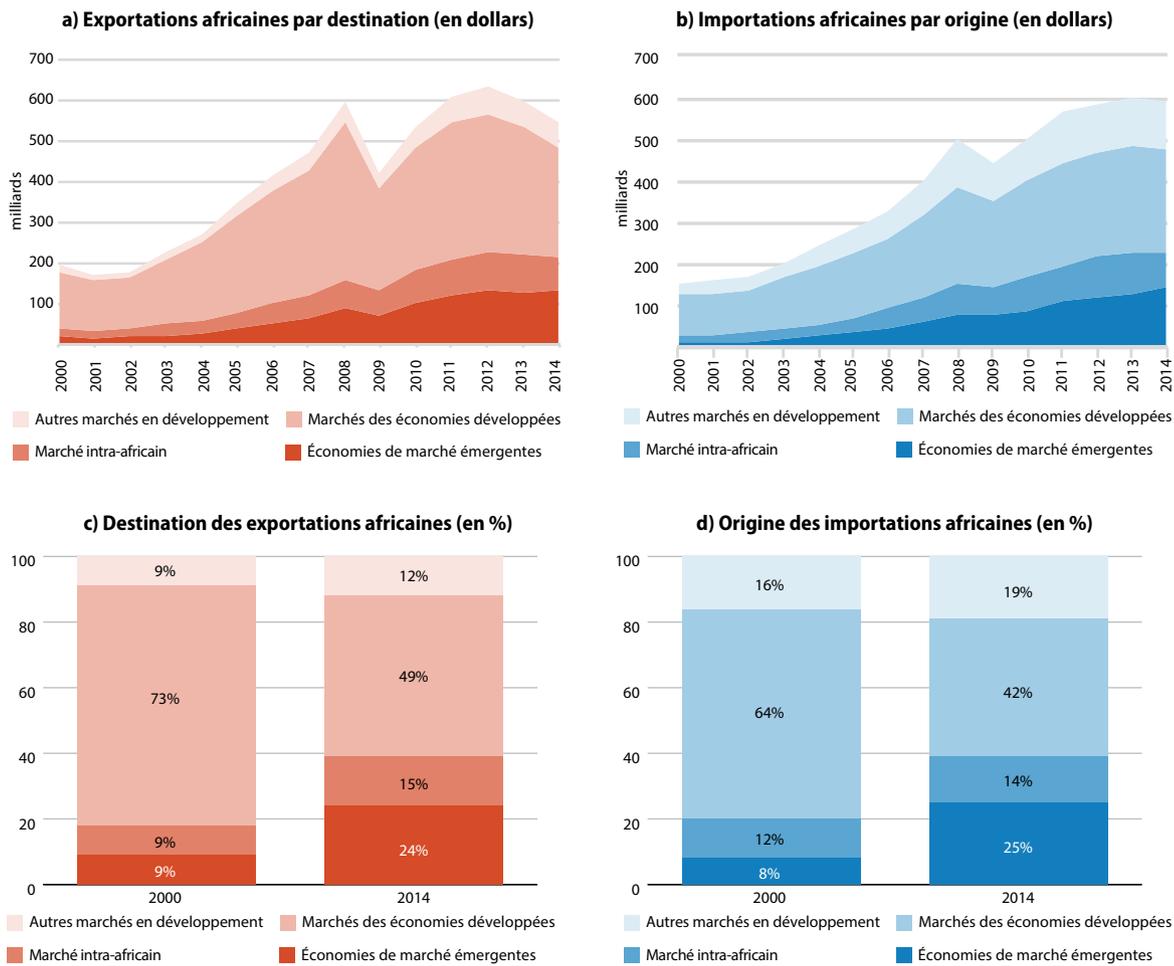
La tendance examinée a été principalement nourrie par la croissance des exportations minières destinées aux économies de marché émergentes, qui ont représenté 37 % du total sur la même période (figure 9.7). En 2014, 88 % des produits africains exportés vers la Chine, l'Inde, le Brésil et la Turquie provenaient

de l'industrie extractive. À l'inverse, la forte croissance des exportations intra-africaines a reposé sur un volume beaucoup plus important d'exportations non minières. Le commerce intra-africain a assumé 32 % de la croissance totale des exportations non minières de l'Afrique sur la période 2000-2014.

En analysant dans le détail les exportations non minières, nous constatons que le commerce intra-africain a nettement progressé dans la plupart des catégories d'exportation non traditionnelles, notamment par rapport aux autres marchés des biens de consommation, des biens d'équipement, des équipements de transport, des fournitures industrielles transformées et des aliments et boissons transformés (tableau 9.2). Cette progression souligne l'influence majeure du marché intra-africain sur l'essor des exportations africaines de produits industriels à valeur ajoutée.

Figure 9.5

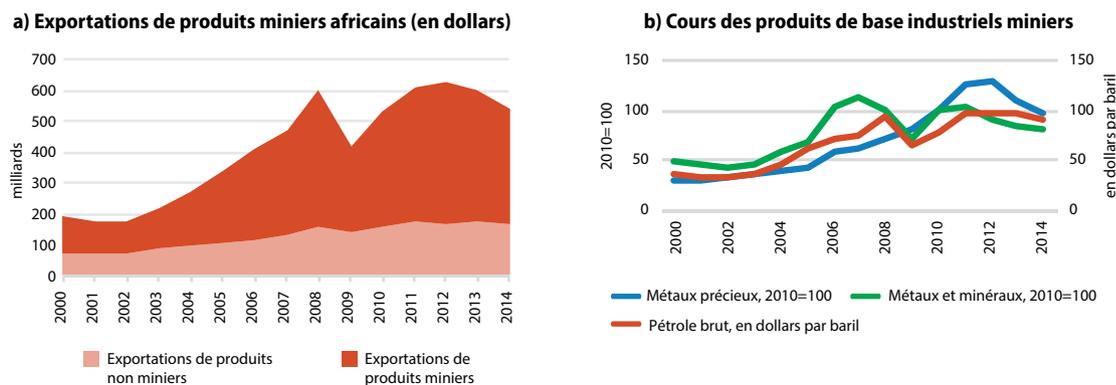
### Évolution des exportations et importations africaines



Source : Calculs de la CEA basés sur la série de données commerciales du CEPII-BACI.

Figure 9.6

### Exportations de produits industriels miniers africains et cours mondiaux des produits de base

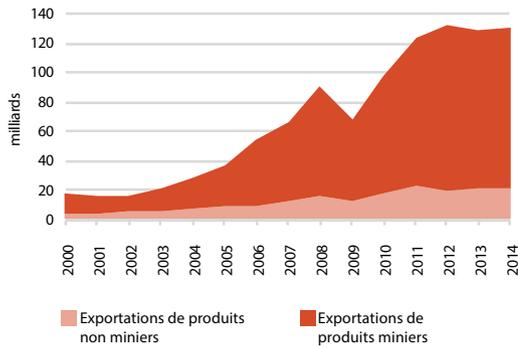


Source : Calculs de la CEA basés sur la série de données commerciales du CEPII-BACI et les données de la Banque mondiale sur les marchés des produits de base.

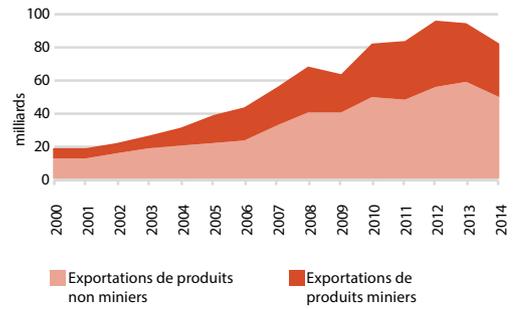
Figure 9.7

### Composition des exportations de produits industriels miniers par marché de destination

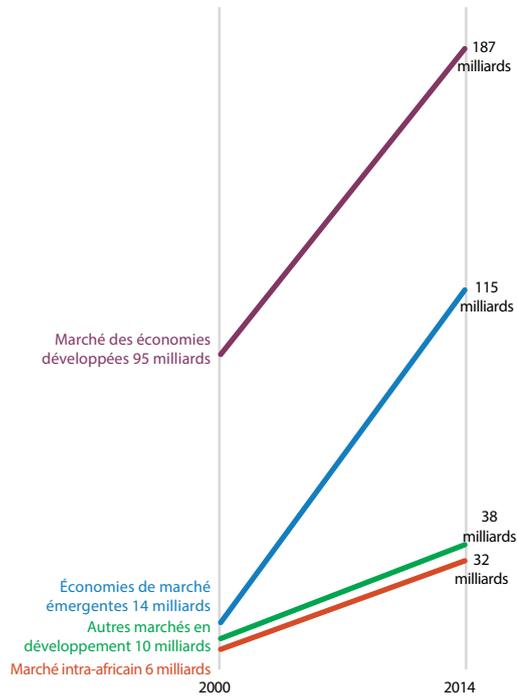
a) Exportations africaines vers les économies de marché émergentes (en dollars)



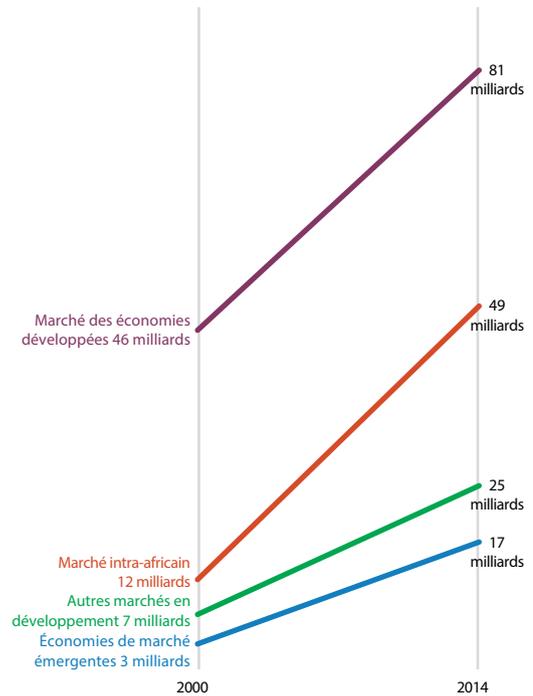
b) Exportations africaines vers le marché intra-africain (en dollars)



c) Croissance des exportations de produits miniers par destination (en dollars)



d) Croissance des exportations non traditionnelles par destination (en dollars)



Source : Calculs de la CEA basés sur la série de données commerciales du CEPII-BACI.

Tableau 9.2

### Part de la croissance des exportations africaines dans les catégories non minières par marché de destination

	Catégorie d'exportation	Économies de marché émergentes	Marché intra-africain	Marché des économies développées	Autres marchés en développement
Aliments et boissons	Produits de base	14	18	31	36
	Produits transformés	3	51	30	15
Fournitures industrielles	Produits de base	43	15	6	36
	Produits transformés	15	44	27	13
	Biens d'équipement	3	57	28	12
	Équipements de transport	5	45	45	6
	Biens de consommation	5	46	30	19

Remarque : Les valeurs permettent de comparer les moyennes triennales de la croissance des exportations de 1998-2000 et de 2012-2014, et de calculer la part de la croissance des exportations attribuable à chacun des marchés, de façon que  $Part\ attribuable_{i,j} = (Exp_{i,j,t} - Exp_{i,j,t-1}) / (Total_{i,t} - Total_{i,t-1})$  sachant que  $i$  désigne la catégorie d'exportation,  $j$ , le marché acheteur et  $t$ , la période.  $Exp$  désigne la valeur des exportations de la catégorie  $i$  vers le marché  $j$ , tandis que le  $Total$  désigne la valeur totale des exportations africaines du produit  $j$ .

Source : Série de données du CEPII-BACI.

### Effets induits

La croissance spectaculaire du commerce de l'Afrique avec les économies de marché émergentes réduit la dépendance du continent à l'égard des partenaires commerciaux traditionnels de l'Union européenne, et lui offre une plus grande souplesse dans la poursuite de ses objectifs commerciaux. Les exportations africaines à destination des marchés émergents ont toutefois concerné les produits industriels miniers, notamment les huiles de pétrole, l'or, les métaux précieux, les autres métaux et les minerais. Il est peu probable que les flux commerciaux actuels soient la meilleure solution pour l'industrialisation de l'Afrique.

Les exportations intra-africaines semblent, à l'inverse, inclure un volume particulièrement important de produits industriels à valeur ajoutée susceptibles d'être optimisés en vue d'appuyer l'industrialisation du continent. Il est en outre prévu que le marché africain se développe plus rapidement que toute autre région au monde. La croissance de la population africaine devrait représenter plus de la moitié du total mondial d'ici à 2050 (Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, 2015). La population de la plupart des pays africains doublera sur cette période. Une personne sur quatre sera Africaine dans le monde en 2050.

## Références bibliographiques

Aglionby J. et H. Mance, 2016, « UK ready to shift focus of Africa aid to trade », *Financial Times*, 18 octobre.

Azmeh S. et C. Foster, 2016, « The TPP and the digital trade agenda: Digital industrial policy and Silicon Valley's influence on new trade agreements », Working Paper Series No. 16-175, Londres, London School of Economics, Département britannique pour le développement international.

Baldwin R., 2014a, « The Impact of Mega-regionals: The Economic Impact », dans Forum économique mondial (FEM) (éditeur), *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, Genève, FEM.

Baldwin R., 2014b, « The Impact of Mega-regionals: The Systemic Impact », dans Forum économique mondial (FEM) (éditeur), *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, Genève, FEM.

Bauer M., H. Lee-Makiyama, E. van der Marel et B. Verschelde, 2014, « The costs of data localisation: Friendly fire on economic recovery », Occasional Paper No. 3/2014, Bruxelles, Centre européen d'économie politique internationale.

Bown C. P. et H. L. Kee, 2011, « Developing Countries, New Trade Barriers, and the Global Economic Crisis », dans M. Haddad et B. Shepherd (rédacteurs en chef), *Managing Openness: Trade and Outward-Oriented Growth after the Crisis*, Washington, Banque mondiale.

Budree A., 2017, *Policy considerations for e-commerce in South Africa and other African countries*, Policy Briefing, Johannesburg, Global Economic Governance Africa.

Département britannique pour le développement international, 2017, *Economic development strategy: Prosperity, poverty and meeting global challenges*, Londres.

Draper P., S. Lacey et Y. Ramkolowan, 2014, « Mega-regional trade agreements: Implications for the African, Caribbean, and Pacific countries », Occasional Paper

No. 2/2014, Bruxelles, Centre européen d'économie politique internationale.

Economist, The, 2017, « Donald Trump's presidency is about to hit Mexico: With a protectionist entering the White House, Mexico ponders its options », *The Economist*, 14 janvier.

Parlement européen, 2015, *Protectionism in the G20*, Bruxelles, Union européenne, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549028/EXPO\\_STU\(2015\)549028\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549028/EXPO_STU(2015)549028_EN.pdf).

Financial Times, 2015, « The Doha round finally dies a merciful death », *Financial Times*, 21 décembre.

Harding R., J. Smyth et M. Peel, 2017, « Asia looks to Beijing for new trade deals after Trump quits TPP », *Financial Times*, 24 janvier.

Inglehart R., F. Ronald et P. Norris, 2016, « Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash », Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Cambridge, Harvard Kennedy School.

Krugman P., 2017, « Trump is Wimping Out on Trade », *New York Times*, 3 avril.

Luke D. et J. MacLeod, 2016, *Options for the UK's offer to developing countries on international trade: A perspective from Africa*, Londres, Overseas Development Institute, [www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected](http://www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected).

Melendez-Ortiz R, 2014, « The Impact of Mega-regionals: Discriminatory and Multilateralizing Potential of TPP and TTIP Provisions », dans FEM (éditeur), *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, Genève, FEM.

Mendez-Parra M., P. Papadavid et D. W. te Velde, 2016, « Brexit and development: How will developing countries be affected? », Briefing Paper, Londres, Overseas Development Institute, [www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected](http://www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected).

Mold A., 2017, « Much ado about nothing? The Impact of Brexit on the East African Community, » à paraître.

Nguyen M. et A. Ananthakshmi, 2017, « TPP trade deal members seek to move ahead without U.S. », *Reuters*, 19 mai.

OCDE(Organisation de coopération et de développement économiques), 2011, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011*, Paris, [http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti\\_scoreboard-2011-en/06/10/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/sti\\_scoreboard-2011-64-en&containerItemId=/content/serial/20725345&accessItemIds=/content/book/sti\\_scoreboard-2011-en&mimeType=text/html](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2011-en/06/10/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/sti_scoreboard-2011-64-en&containerItemId=/content/serial/20725345&accessItemIds=/content/book/sti_scoreboard-2011-en&mimeType=text/html), consulté le 3 octobre 2016.

Simon M. et M. Mathieu, 2016, « Emergence of Mega-Regional Trade Agreements and the Imperative for African Economies to Strategically Enhance Trade-Related South-South Cooperation », document présenté à la dix-neuvième Conférence annuelle sur l'analyse économique mondiale, Washington, 15-17 juin.

Sommer L., L. Calabrese, M. Mendez-Parra et D. Luke, 2017, *Smart Industrialization through trade in the context of Africa's transformation*, Policy briefing, Londres, Overseas Development Institute.

Stevens C. et J. Kennan, 2016, « Brexit: a catalyst for EPA exit? » dans M. Mendez-Parra, D. W. te Velde et L. A. Winters (rédacteurs en chef), *The impact of the UK's post-Brexit trade policy on development: An essay series*, Londres, Overseas Development Institute, [www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected](http://www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected).

te Velde D. W., 2016, « Scenarios for UK trade policy towards developing countries after the vote to leave the EU », dans M. Mendez-Parra, D. W. te Velde et L. A. Winters (rédacteurs en chef), *The impact of the UK's post-Brexit trade policy on development: An essay series*, Londres, Overseas Development Institute, [www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected](http://www.odi.org/publications/10480-brexit-and-development-how-will-developing-countries-be-affected).

Ueno A., 2013, « Multilateralising Regionalism on Government Procurement », OECD Trade Policy Paper No. 151, Paris, OCDE.

Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, 2015, « World population projected to reach 9.7 billion by 2050 », <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html>, consulté le 7 avril 2017.

USTR (Cabinet du Représentant pour le commerce des États-Unis), 2016, *Beyond AGOA: Looking to the future of US-Africa trade and investment*, Washington, <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-AGO-Report.pdf>.

## Notes de fin de chapitre

1 La modélisation effectuée par la CEA montre qu'une mise en œuvre efficace et opportune de la ZLEC compenserait les résultats négatifs des trois accords commerciaux mégarégionaux sur l'Afrique. Au lieu d'être réduites, les exportations africaines augmenteraient de 27,5 milliards de dollars. Le commerce intra-africain progresserait également de 40,6 milliards de dollars, principalement pour les produits industriels tels que l'électronique, les machines, les équipements de transport, les produits chimiques, le textile, les produits métalliques et les aliments transformés. Cette progression appuierait l'industrialisation et la transformation structurelle (Mével et Mathieu, 2016).

2 On peut citer l'exemple des engrais, des machines, des pièces détachées et des matériaux d'emballage.

3 Voir par exemple les règles proposées par l'OMC dans le document américain JOB/GC/94.

4 JOB/SERV/239/Rev.1 (31 octobre 2016) (Australia et coll.), « Domestic Regulation – Administration of Measures. »

5 Les exportations de produits miniers incluent ici les huiles de pétrole (CTCI 33), le gaz (CTCI 34), les métaux non ferreux (CTCI 68), les minerais métallifères et les déchets de métaux (CTCI 28), les engrais bruts et les minerais (CTCI 27), les houilles, coques et briquettes (CTCI 32), les autres métaux précieux (SH 71), l'uranium (SH 2844) et les produits basiques en fer (SH 7201–SH 7206).



## Chapitre 10

# La deuxième phase des négociations – concurrence, droits de propriété intellectuelle et commerce électronique

Le champ de la zone de libre-échange continentale (ZLEC) inclut les règles sur la politique de concurrence et les droits de propriété intellectuelle. Il est prévu que des négociations s'ouvrent à leur sujet après la conclusion de celles portant sur les biens et services. S'il est inhabituel que des règles sur la politique de concurrence et les droits de propriété intellectuelle soient incluses dans un accord de libre-échange classique, elles peuvent toutefois créer des conditions équitables pour les opérateurs économiques et faciliter la convergence des politiques dans le cadre de régimes communs de libéralisation des biens et services.

Le présent chapitre expose les principales questions examinées par les négociateurs lors de la deuxième phase des négociations sur la ZLEC : la politique de concurrence et les droits de propriété intellectuelle. Il recommande également que des négociations se tiennent sur le commerce électronique et l'économie numérique, afin que la ZLEC offre une plateforme d'harmonisation pour la stratégie d'industrialisation numérique de l'Afrique.

### Concurrence

Dans tout marché libre, les entreprises doivent jouer le jeu de la concurrence et les consommateurs, en être les bénéficiaires ultimes. Les lois et politiques sur la concurrence et la protection du consommateur doivent ainsi encourager la concurrence, défendre les droits du consommateur, améliorer le fonctionnement des marchés (notamment par la participation de consommateurs informés), accroître l'efficacité de différents marchés et renforcer la concurrence parmi les entreprises d'un même secteur. La concurrence soumet les entreprises à une pression constante, afin qu'elles offrent la meilleure gamme possible de biens et services aux meilleurs prix possibles. La protection du consommateur implique de lui fournir des informations et de l'éclairer sur ses droits ; de faire respecter les

règles contre les pratiques commerciales trompeuses et déloyales ; de promouvoir la sécurité des produits ; et de tenir compte des intérêts du consommateur dans tous les secteurs économiques. Elle vise également à corriger le déséquilibre existant entre les entreprises commerciales et les consommateurs.

### Mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles en Afrique

Les pays en développement forment l'un des groupes les plus affectés par les pratiques anticoncurrentielles. Les données publiées en 2004 par l'Association du barreau américain ont par exemple signalé que la valeur totale des importations destinées aux pays en développement susceptibles de faire l'objet d'une entente sur les prix représentait 51,1 milliards de dollars, et s'expliquait par l'importante proportion de consommateurs de pays en développement achetant des produits de cartels internationaux. Ces pratiques affectent également les producteurs, par exemple en limitant leur accès aux technologies, ce qui rend difficile leur entrée sur les marchés.

Un exemple est fourni par le dommage causé à des consommateurs de vitamines de six pays en développement (Afrique du Sud, Inde, Kenya, Pakistan, Tanzanie et Zambie), représentant 200 millions de dollars. Ce dommage a été dénoncé par la société *Consumer Unity and Trust Society* en 2003. Si le coût et la nuisance des pratiques anticoncurrentielles sont bien connus, la réaction des gouvernements et des consommateurs des pays en développement aux cartels est étonnamment limitée.

Un autre exemple est fourni par une étude de l'Université de Johannesburg conduite en 2012<sup>1</sup>, qui signale qu'au Kwazulu-Natal (Afrique du Sud), la marge due à l'entente sur les prix des matériaux de construction est estimée à 51-57 %. Une autre étude effectuée au moyen de la

plateforme de recherche de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)<sup>2</sup> a présenté des données de pays en développement, signalant que 249 grands cartels pratiquant une entente caractérisée avaient été poursuivis en justice dans plus de vingt de ces pays de 1995 à 2013. Une méthodologie originale et relativement simple a été élaborée en vue d'estimer le dommage économique causé par les cartels (surfacturations et pertes de bien-être pour le consommateur) (encadré 10.1).

Beaucoup a été fait sur le continent pour résoudre ces problèmes, notamment l'adoption de lois et de règlements, ainsi que la création d'institutions. L'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, la Gambie, le Kenya, le Malawi, la Namibie, la Tanzanie, la Tunisie et la Zambie ont tous adopté des lois en ce sens. D'autres pays ne l'ont toutefois pas fait (notamment le Ghana, le Nigéria et la République démocratique du Congo). En outre, toute insuffisance dans la mise en œuvre et le contrôle de l'application des lois constitue une entrave à la concurrence à l'échelle continentale. Des accords relatifs à la concurrence devraient être conçus dans le cadre de la ZLEC, à l'intention des pays dont les capacités institutionnelles sont insuffisantes pour ces questions.

### Nécessité d'une approche régionale pour encadrer les ententes, les fusions-acquisitions et les abus

Les autorités africaines chargées de la concurrence sont de plus en plus confrontées à des pratiques anticoncurrentielles revêtant une dimension régionale, notamment à des cas d'entente et d'abus de position dominante. Une étude conduite par le Forum africain sur la concurrence dans le secteur du ciment (incluant l'Afrique du Sud, le Botswana, le Kenya, la Namibie, la Tanzanie et la Zambie) a relevé plusieurs pratiques anticoncurrentielles. Le ciment est un produit pour lequel une région peut faire l'objet d'une entente sur les prix, et offrir une étude de cas instructive sur la manière dont la collusion sévit à l'échelle régionale. Le « cartel du pain »<sup>3</sup>, contre lequel des mesures ont été prises en 2005 en Afrique du Sud, a augmenté le prix du pain dans deux autres pays de l'Union douanière d'Afrique australe (Lesotho et Swaziland).

Ces exemples révèlent l'importance de l'intégration régionale pour maîtriser les pratiques anticoncurrentielles transfrontières. L'inexistence de protections contre les

pratiques anticoncurrentielles conduit les entreprises et les firmes en position dominante – qu'elles soient nationales ou (principalement) étrangères – à abuser de leur position sur le marché. Cet abus prend différentes formes, notamment le bradage de prix (qui élimine la concurrence locale), les ententes de fixation de prix et les autres accords de partage du marché. Ces pratiques anticoncurrentielles réduisent le choix du consommateur, augmentent les prix et privent l'acheteur et le producteur et les exclus des bénéfices générés par la libéralisation des échanges.

Au sein de la ZLEC, les territoires, les formes et les tailles des sociétés et les niveaux de développement varient fortement d'un État membre à l'autre. Les positions dominantes posent ainsi inévitablement un problème au marché africain. La question se pose en effet pour les règles nationales de concurrence qui s'appliquent sur une base territoriale : elles combattent les pratiques anticoncurrentielles des acteurs étrangers sur le marché intérieur mais n'agissent pas envers les acteurs nationaux qui pratiquent des ententes sur d'autres territoires. Les secteurs soupçonnés d'appliquer des pratiques anticoncurrentielles incluent l'agriculture (notamment les engrais), les communications (l'entente est possible pour la fixation du prix des télécommunications), le transport aérien, l'énergie, le commerce de détail et le fret routier.

La ZLEC peut s'inspirer de l'expérience de plusieurs communautés économiques régionales (CER) : la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), qui a adopté une loi communautaire sur la concurrence ; le Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui préconise l'établissement d'un réseau de coopération pour le contrôle des mises en application ; et le Traité de l'Union douanière d'Afrique australe, qui encourage la coopération dans l'élaboration et l'application des règles de concurrence.

### Supprimer le chevauchement des cadres et harmoniser les systèmes juridiques

L'Autorité chargée de la concurrence, nouvellement créée au sein de la Communauté de l'Afrique de l'Est, évaluera les mécanismes susceptibles de mettre en œuvre la Loi sur la concurrence, adoptée à l'échelle communautaire, étant entendu que seuls le Kenya et la Tanzanie sont dotés d'autorités nationales dans ce domaine. L'établissement de ces autorités est déjà très

avancé au Burundi et au Rwanda tandis que l'Ouganda s'apprête à adopter une nouvelle loi de la concurrence. Les États membres de la ZLEC décideront à l'échelle continentale de la manière de mettre en œuvre les dispositifs en matière de concurrence dans le contexte de la grande diversité d'organismes qui existe dans ce domaine parmi les pays. Les systèmes juridiques sont également très variés en Afrique, notamment pour l'interprétation et l'harmonisation, ce qui justifie la mise en place de systèmes de coopération reliés entre eux.

Un article paru dans l'*African Law and Business Journal*<sup>4</sup> sur l'Autorité chargée de la concurrence pour la Communauté de l'Afrique de l'Est a prié le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda d'adopter ou de mettre en œuvre des règles de concurrence. L'article a expliqué l'interaction qui aura lieu entre la CAE et le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) au sujet de l'appartenance de certains pays à plusieurs communautés économiques régionales, de l'inexistence de règles dans d'autres pays et de la manière de combattre les pratiques anticoncurrentielles transfrontières.

Le COMESA a été très actif dans l'encadrement des fusions transfrontières<sup>5</sup>. L'existence d'une institution telle que le COMESA a notamment pour avantage de réduire l'écart dû à l'inapplication des règles nationales de concurrence hors du territoire national, et de répondre aux préoccupations de plusieurs territoires. Un autre avantage concerne la réduction de la charge réglementaire induite par la notification des fusions d'entreprises présentant une dimension régionale, ce qui permet un gain de temps et d'argent. Le COMESA encourage également la confiance en l'avenir et la prévisibilité, en supprimant la possibilité d'une différence de résultats et de délais. Un système similaire devrait être mis au point pour la ZLEC.

## Le cadre africain de la concurrence sera un appui pour la ZLEC

Il sera nécessaire de concevoir un cadre efficace en matière de concurrence, afin qu'il mette en œuvre les décisions prises par les négociateurs de la ZLEC pour fixer des règles et des politiques de concurrence. Les règles et politiques qui existent déjà à l'échelle nationale et régionale doivent être prises en compte (par exemple, les accords de coopération du COMESA, de la CAE et de la SADC sur l'application des règles de concurrence

ainsi que le projet d'accord prévu par l'Union douanière d'Afrique australe). Elles peuvent constituer une amorce utile pour les approches adoptées dans chacune des régions et permettre une réflexion sur la pratique à suivre dans la ZLEC.

Plusieurs secteurs ne sont pas pris en considération par les communautés économiques régionales existantes, notamment les règles encadrant les clauses de non-concurrence dans le secteur privé. La ZLEC a l'opportunité de réduire les écarts existants et de renforcer les règles de la concurrence qui s'appliquent à l'échelle nationale et régionale ; d'élaborer des règles susceptibles d'exécution ou de parvenir à un consensus parmi les États membres, au sujet des retards pris par les cadres législatifs et d'exécution ; et de permettre aux pays dépourvus de règles de concurrence d'adopter des lois respectueuses de l'approche convenue.

Les priorités immédiates des États membres de la ZLEC sont les suivantes :

- Convenir de l'objectif commun visé pour le cadre de la concurrence de la ZLEC.
- Recenser et comprendre les dispositions des lois de la concurrence existantes, identifier leurs lacunes et simplifier les systèmes dans le cadre des règles de concurrence de la ZLEC.
- Fixer les autres paramètres/aspects juridiques qui doivent consolider le cadre de la concurrence de la ZLEC, et définir les principales caractéristiques des futures lois, en les synchronisant avec l'approche choisie pour assurer une mise en œuvre harmonieuse. Ces paramètres pourront inclure les règles sur la protection du consommateur, la normalisation, l'exécution des lois douanières, les aides et subventions publiques, les lois sur la passation de marchés publics ainsi que les systèmes et règles de résolution des contentieux et des différends.
- Assurer la coopération des États membres, de leurs organismes d'application des lois, de leurs institutions juridictionnelles, ainsi que celle des organismes régionaux analogues.
- Simplifier les principaux aspects du droit international public et des législations régionales

et nationales qui affaiblissent la légalité du cadre de la concurrence de la ZLEC, afin que ce dernier soit ratifié ou intégré par chacun des États membres. Ces aspects incluent les règles sur la concurrence et la protection du consommateur appliquées en vertu du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi que les accords bilatéraux de libre-échange et d'investissement auxquels les États membres sont déjà parties.

- Tenir compte des réseaux existants, tels que le Forum africain sur la concurrence, et examiner leur contribution récente à la coopération technique ayant prévalu pour l'élaboration et l'application des règles de concurrence, leur analyse, la sensibilisation et le renforcement des capacités. Le Forum africain sur la concurrence compte 34 membres, soit 30 organismes chargés de la concurrence et quatre organismes régionaux. Il peut constituer une bonne base pour évaluer quel serait le système le plus approprié pour la ZLEC – réseau de coopération ou organisme supranational.
- Prêter attention aux aspects de la protection du consommateur, notamment à la manière de les distinguer des aspects de la concurrence et de prendre en compte la diversité des arrangements législatifs et institutionnels.

### Protocole de coopération proposé pour la mise en œuvre des règles et politiques de concurrence dans la ZLEC

Un projet de protocole sera élaboré au terme d'une analyse approfondie de la situation de chacun des États membres. Il est recommandé qu'il soit mis en œuvre par l'intermédiaire d'un réseau de coopération (similaire au Réseau européen de la concurrence) et géré par le secrétariat de la ZLEC. Selon une autre formule, les États membres pourraient établir une institution supranationale chargée de la concurrence ; elle superviserait les travaux effectués à l'échelle régionale et nationale. Cette deuxième formule serait plus difficile à coordonner en raison des cadres existants, notamment des nouveaux cadres. Elle serait également plus onéreuse.

Un projet de protocole sur la protection du consommateur est également nécessaire. En cohérence avec la révision des Principes directeurs des Nations

Unies pour la protection du consommateur, effectuée en 2015<sup>6</sup> en vue d'inclure le commerce électronique et les services financiers, une attention doit être prêtée aux aspects de cette protection. La protection du consommateur fera également l'objet d'une analyse approfondie, en vue de la conception d'un instrument adapté à la ZLEC.

### Droits de propriété intellectuelle et innovation<sup>7</sup>

La ZLEC offre à l'Afrique l'occasion de prendre une nouvelle direction dans la gestion des connaissances<sup>8</sup>. Cette dernière inclut la propriété intellectuelle et s'étend aux structures juridiques, économiques, sociales, culturelles, politiques et technologiques, qu'elles soient officielles ou informelles, qui encadrent les possibilités et les moyens d'acquérir ou de consulter des connaissances (Open AIR, 2016). L'Afrique pourra, dans cet élan, redéfinir le calendrier des négociations concernant les accords commerciaux Nord-Sud qui incluent les questions de propriété intellectuelle. Les pays africains doivent à cette fin fixer en premier lieu leurs priorités fondamentales dans ce domaine, et tirer parti de la grande dynamique de l'innovation qui a cours en Afrique (de Beer et coll., 2014).

Si la ZLEC peut fixer le cadre de gestion des droits de propriété intellectuelle, leur inclusion dans les accords de libre-échange suscite une forte résistance.

### Mise en garde sur les clauses de la propriété intellectuelle des accords commerciaux

Les erreurs de forme et de fond commises au sujet des questions de propriété intellectuelle ont contribué à nourrir la résistance menée contre les accords commerciaux. L'inquiétude est née des négociations sur l'Accord de l'OMC relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Cet accord a en effet fortement favorisé les intérêts des pays les plus développés. Les questions de propriété intellectuelle, notamment les politiques numériques et culturelles et les brevets sur les médicaments, s'inscrivent parmi celles qui ont suscité l'aversion envers le Partenariat transpacifique (Geist, 2016 ; Balsilie, 2016 ; FMI, 2016 ; Mui, 2017).

Les accords exclusivement dédiés aux questions de propriété intellectuelle ont connu le même sort. Le faux pas le plus marquant est celui du groupe de pays ayant tenté de promouvoir une politique de propriété intellectuelle inopportune dans le cadre d'une procédure non démocratique – cette dernière a abouti à l'Accord commercial anti-contrefaçon. Si le Maroc a été le seul pays africain à rejoindre les alliés inattendus de cet accord commercial<sup>9</sup>, sa participation doit inciter le reste du continent à agir. Les problèmes de forme et de fond posés par l'accord ont été détaillés dans de multiples documents de travail<sup>10</sup>, l'édition spéciale d'une revue<sup>11</sup> et même un ouvrage (Roffe et Seuba, 2015). L'accord est considéré comme « un enseignement sur ce qu'il ne faut pas faire dans la négociation d'un accord de coopération internationale pour l'application des lois » (Weatherall, 2011).

Des aspirations protectionnistes sont apparues à chacune de ces occasions, afin de préserver les souverainetés nationales dans la gestion des connaissances, de limiter la marchandisation de l'information et de sauvegarder le domaine public. Une réalité commune prévaut dans ce contexte : quel que soit leur niveau de développement, les pays ont été aidés par des associations de la société civile et sont devenus plus astucieux, en matière de propriété intellectuelle, depuis les négociations conduites dans les années 90 sur l'Accord relatif aux ADPIC. Ils ont ainsi refusé de rester inactifs lorsque des dispositions injustes étaient intégrées au sujet de la propriété intellectuelle à des accords commerciaux internationaux. Les négociateurs ont une idée claire de ce qui doit être évité mais sont moins certains de la manière de mettre à jour les aspects dépassés de la propriété intellectuelle qui datent du siècle dernier.

Sur le continent, l'expérience de la Communauté de l'Afrique de l'Est dans l'élaboration des politiques et des règlements anti-contrefaçon constitue également un avertissement. La CAE a en effet élaboré un projet de politique contre la piraterie, la contrefaçon et la violation des droits de propriété intellectuelle, ainsi qu'un projet de loi anti-contrefaçon, et aucun des deux textes n'a été adopté (Ncube, 2016). La principale critique a été que ces projets reprennent les dispositions ADPIC-plus qui sont inadaptées aux pays les moins avancés de la CAE<sup>12</sup> (la Haute Cour kényane a invalidé les dispositions de même nature de la Loi kényane anti-contrefaçon)<sup>13</sup>. L'erreur de la CAE a été de sous-estimer

la complexité des questions de propriété intellectuelle, de faire indûment confiance aux discours des lobbyistes et de consulter insuffisamment les experts locaux et la société civile.

Une intégration commerciale régionale qui inclut la propriété intellectuelle reste toutefois possible malgré le retrait américain du Partenariat transpacifique et l'abandon de l'Accord commercial anti-contrefaçon et d'autres accords imparfaits. Le Canada et l'Union européenne ont surmonté des situations difficiles pour sauver l'Accord économique et commercial global (CETA)<sup>14</sup>. Les négociations sur le Partenariat économique global régional, initié entre l'Australie, la Chine, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et 10 pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique, se poursuivent<sup>15</sup>. Les perspectives sont également bonnes pour l'intégration économique panafricaine.

Des enseignements doivent toutefois être tirés de l'expérience des initiatives défailtantes. De nouveaux efforts doivent être déployés pour assurer que les négociations seront consultatives, ouvertes à tous, soucieuses des effets induits pour la liberté d'expression et la vie privée des personnes ; et respectées en raison de leur légitimité démocratique et de leur bénéfice pour le développement.

## Fragmentation des cadres africains de la propriété intellectuelle

Comme l'a détaillé le rapport *ARIA VII*, le cadre réglementaire de la propriété intellectuelle est fragmenté. Les difficultés devront être surmontées à trois niveaux par l'accord conclu dans le cadre de la ZLEC : multiplication des organisations sous-régionales chargées de la propriété intellectuelle, foisonnement des questions la concernant dans les communautés économiques régionales, et divergence avec le programme de développement de l'Afrique.

### *Organisations sous-régionales chargées de la propriété intellectuelle*

La première difficulté est l'existence de deux organisations sous-régionales : l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle (ARIPO) et l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI). Plusieurs États membres de l'Union africaine n'appartiennent en outre à aucune des deux

organisations, notamment des puissances régionales comme l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Nigéria.

L'aspect linguistique est un facteur de division, l'ARIPO opérant principalement dans les pays anglophones, et l'OAPI dans les pays francophones. Des différences structurelles existent également. Les États membres de l'ARIPO obéissent à plusieurs cadres tandis que ceux de l'OAPI souscrivent à un système juridique unifié. Le rapport *ARIA VII* a recensé les difficultés du modèle existant. Ce dernier assure l'indépendance des deux organisations à l'égard des communautés économiques régionales ainsi que leur désengagement du programme d'intégration régional<sup>16</sup>.

- Les quatre difficultés posées par cette situation bimodale sont les suivantes<sup>17</sup> :
- Incohérence politique et institutionnelle.
- Importance accordée à l'octroi des droits de brevets en excluant les directives sur l'exercice de ces droits<sup>18</sup>.
- Réduction de la marge d'action des États membres par certains efforts d'harmonisation.
- Inexistence de tout cadre de coopération pour la propriété intellectuelle dans les négociations sur les accords bilatéraux de commerce et d'investissement, et affaiblissement consécutif de la marge d'action des États membres signataires.

Les négociations conduites sous les auspices de l'Union africaine pour l'Organisation panafricaine de la propriété intellectuelle (OPAPI) résoudront possiblement certaines des difficultés existantes. Un cadre directeur sera toutefois nécessaire en cas de nouvelle organisation. L'OAPI et l'ARIPO ont récemment conclu un troisième accord de coopération en vue de mieux harmoniser leurs travaux sur la période 2017–2021<sup>19</sup>. De précédents accords avaient été signés en 1996 et en 2005.

#### *Communautés économiques régionales*

La deuxième difficulté concerne la multiplication des initiatives, menées ou programmées par des communautés économiques régionales aux fins de la propriété intellectuelle, qui n'incluent pas les organisations régionales existantes ou proposées. Huit

communautés économiques régionales ont dans une certaine mesure entrepris d'encadrer les questions de la propriété intellectuelle.

Leurs initiatives sont rendues nécessaires par le désengagement de l'ARIPO et de l'OAPI des efforts d'intégration régionaux. L'une de ces initiatives est le programme de la Zone de libre-échange tripartite pour la propriété intellectuelle. En 2016, l'ARIPO, souhaitant approfondir son engagement, a signé un mémorandum d'accord avec le COMESA, afin d'accroître leur coopération au niveau de l'Unité du COMESA chargée de la propriété intellectuelle<sup>20</sup>. Leur dispositif consolide indirectement la zone de libre-échange tripartite et la ZLEC.

#### *Divergence avec le programme de développement de l'Afrique*

La troisième difficulté est posée par la divergence qui existe entre la ZLEC, l'OPAPI et l'Agenda 2063. Ce dernier, adopté par l'Union africaine, expose en effet l'aspiration suivante : « Un continent intégré, politiquement uni au nom des idéaux du panafricanisme et conformément à la perspective d'une renaissance africaine ».

Le premier plan décennal d'exécution de l'Agenda 2063 pour 2014-2023<sup>21</sup> fixe les objectifs de la ZLEC et de l'OPAPI. La création de la Communauté économique africaine et de l'OPAPI est considérée comme prioritaire dans le cadre et les institutions d'une Afrique unie<sup>22</sup>.

La convergence des initiatives permettrait d'atteindre le triple objectif de la protection de la marge d'action contre l'affaiblissement dû aux accords commerciaux ; de l'établissement de cadres législatifs et politiques de la propriété intellectuelle appropriés à l'échelle nationale ; et de la gestion de la coopération régionale.

### **Avance inégale de l'innovation en Afrique : Une réalité dont le cadre de la propriété intellectuelle doit tenir compte**

Les exigences de l'Afrique en matière d'innovation diffèrent fondamentalement de celles des autres régions du monde. Des études ont montré que l'innovation en Afrique s'imposait principalement dans le secteur informel, et reposait rarement sur les moyens traditionnels de l'acquisition et de la gestion des connaissances (Kraemer-Mbula et Wunsch-Vincent, 2016 ; de Beer et coll., 2013).

Même si la protection officielle de la propriété intellectuelle était adaptée à ces contextes, ce qui n'est pas le cas, les recherches montrent que cette protection « ne saurait prévaloir en l'absence de toute institution solide qui inclura les organismes chargés de la propriété intellectuelle – enregistrant les renseignements et les divulguant, et menant une action éducative – et s'appuiera sur une culture du respect et de l'application des droits de propriété intellectuelle » (de Beer et coll., 2013). Ce respect est impossible à bâtir tant que les dispositions de fond du droit de la propriété intellectuelle restent éloignées de la vie quotidienne des Africains.

Des chercheurs ont par exemple conduit une étude comparative des incidences du droit d'auteur sur l'accès à l'éducation dans huit pays d'Afrique, et établi que la difficulté constatée n'était pas due à l'insuffisance de la protection juridique, ni au non-respect des lois des pays à l'égard des normes internationales, mais à « l'insuffisance de la sensibilisation au droit d'auteur, de la mise en application du droit d'auteur et de son exploitation ». L'étude a en outre constaté que même lorsque la sensibilisation aux principes du droit d'auteur est réelle, les populations sont réticentes à appliquer

ceux qui ne tiennent pas compte de leur réalité socioéconomique (Armstrong, 2010). Ces remarques doivent guider l'élaboration des dispositions de forme et de fond du cadre de la propriété intellectuelle de la ZLEC.

## Cadre de la ZLEC pour la résolution des questions de la propriété intellectuelle

Tout accord de la ZLEC sur la protection de la propriété intellectuelle résultera d'une initiative intra-africaine, en ce sens qu'il constituera une déclaration juridiquement contraignante sur la position des pays signataires. Il sera également un guide important à l'étranger, lorsque ces pays négocieront des accords de libre-échange avec des pays non africains. En d'autres termes, les questions nationales guideront les États membres dans les négociations qu'ils conduiront avec d'autres pays ou groupes régionaux en vue d'accords commerciaux.

Sur le fond, l'accord de la ZLEC sur la propriété intellectuelle devrait favoriser la souplesse, souligner l'importance d'une période de transition et préserver la marge d'action en créant des limites et des exceptions

### Encadré 10.1

#### Innovation de Nollywood

L'industrie du cinéma nigériane, qui a pour nom Nollywood, offre un excellent exemple de croissance rapide ayant lieu malgré la propriété intellectuelle et non grâce à elle. L'accommodant système de protection de la propriété intellectuelle qui s'applique à Nollywood a suscité des formes d'engagement créatives avec les acteurs des réseaux de distribution de films informels au Nigéria. Toute approche officielle de la propriété intellectuelle isolerait, affaiblirait et pénaliserait les membres des réseaux informels.

L'industrie continue au contraire de trouver les moyens ingénieux d'exploiter les partenariats et les possibilités contractuelles des distributeurs informels. Ces derniers sont ainsi devenus les acteurs essentiels de la chaîne de valeur de Nollywood. Plusieurs membres de l'industrie reconnaissent que si la propriété intellectuelle est souhaitable, tout déséquilibre opéré dans la mise en œuvre des politiques profiterait seulement à quelques privilégiés, et nuirait aux contextes culturels qui encouragent la créativité collaborative et le désir de visibilité des artistes et créateurs individuels. Les membres de l'industrie admettent que cette visibilité améliore le talent et les possibilités des créateurs.

Nollywood continue d'évoluer progressivement, en attirant l'attention sur la nécessité d'élaborer une politique de la propriété intellectuelle pragmatique et sensible. Les anciens systèmes de protection sont tous inadaptés au contexte nigérian.

Des similitudes sont toutefois constatées avec l'industrie musicale égyptienne (Rizk, 2014). Les dynamiques entreprises culturelles africaines offrent l'occasion d'examiner la meilleure manière d'adapter la propriété intellectuelle au contexte de l'innovation et de la créativité en Afrique. Ces dernières présentent un caractère authentique. La piraterie qui a cours dans les économies émergentes incluant l'Afrique est un dysfonctionnement du marché et non un problème de propriété intellectuelle (Karaganis, 2011).

adaptées aux pays, quel que soit leur niveau de développement.

L'accord devrait également prendre acte des difficultés et opportunités de la protection de la propriété intellectuelle en Afrique. Toute approche élaborée par des Africains en vue d'un accord est acceptable, du fait que les parties à la négociation partagent les mêmes valeurs et priorités « afrocentriques » et affrontent les mêmes difficultés en matière de propriété intellectuelle. Des propositions de principes sont formulées pour l'accord-cadre de la ZLEC sur la propriété intellectuelle dans les deux sous-sections suivantes.

#### *Principes de forme*

Au regard des erreurs commises dans les accords commerciaux bilatéraux, plurilatéraux ou multilatéraux au sujet des questions de propriété intellectuelle, l'accord-cadre de la ZLEC devra être négocié dans le souci d'assurer sa légitimité démocratique. Les causes profondes d'illégitimité incluent :

- La confidentialité et le manque de transparence des négociations ;
- L'absence de consultations ouvertes aux principales parties et l'organisation d'un processus consultatif sélectif pour les parties à la négociation excluant la société civile ;
- La tenue de négociations en dehors d'organismes internationaux tels que l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Organisation mondiale du commerce qui sont dotés de règles sur la mobilisation du public et le partage de l'information ;
- La négligence, la dissimulation ou la minimisation des incidences des textes sur les libertés des personnes telles que la liberté d'expression et la vie privée ;
- Le bâclage des processus, ces derniers semblant proposer des solutions simplistes à des problèmes complexes.

Les mêmes inquiétudes avaient été exprimées en Afrique en 2012, au sujet du projet de statuts de l'OPAPI. Les experts africains de la propriété intellectuelle avaient ainsi affirmé que « [l]e projet de

statuts de l'OPAPI résultait d'un processus opaque qui n'avait prévu aucune consultation ouverte aux acteurs concernés incluant la société civile. Aucun projet de statuts n'avait été précédemment édité ni même examiné publiquement »<sup>23</sup>. Cette approche (passée) doit céder le pas à un processus global, transparent et ouvert aux acteurs concernés.

Face aux changements survenus dans la dynamique en cours, aux attentes accrues des populations dans le domaine du droit international et de la formulation des politiques, et à la nécessité de réduire au minimum le risque d'un rejet des populations ou d'un échec, les négociations sur la ZLEC doivent veiller à l'équité, à l'équilibre et à la légitimité des politiques. Elles organiseront ainsi une procédure démocratique, transparente, diligente et ouverte à tous. Cette procédure inclura des consultations et des débats publics. Les processus et méthodes des législateurs nationaux et des organisations internationales telles que l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle autorisent l'accès des personnes aux projets de documents et la tenue d'audiences publiques. Il convient de faire de même.

#### *Principes de fond*

Les questions de fond qui devront être traitées par le cadre africain de la propriété intellectuelle sont notamment les suivantes.

**Droit d'auteur.** Des cadres nationaux seront établis en vue d'encourager l'innovation et la créativité. Ils seront équilibrés, solides, cohérents, applicables pratiquement, adaptés au contexte et ouverts aux technologies numériques. Il convient ainsi d'adopter des dispositions sur le champ et les modalités de la protection du droit d'auteur en prévoyant des exceptions et des limites. Au sujet des exceptions et des limites, l'inclusion de dispositions expresses est impérieuse (pour les personnes handicapées, les reproductions temporaires, les importations « parallèles », les textes et œuvres orphelins et l'extraction de données).

**Brevets.** L'accord ne devrait pas seulement chercher à sécuriser la délivrance de brevets à la seule fin de l'amélioration du classement de l'Afrique. Il doit améliorer les brevets délivrés selon le droit des brevets, lequel encadre par exemple adéquatement l'accès aux médicaments. Cela nécessitera d'adopter une approche plus rigoureuse pour l'utilisation des flexibilités et l'exploitation de la marge d'action (comme

indiqué précédemment, plusieurs communautés économiques régionales ont fourni des orientations à ce sujet). L'accord sur la ZLEC devra consolider les efforts accomplis en les intégrant, et ne réinventer aucune politique ou directive. Les lois nationales sur les brevets nécessitent d'être examinées sur le fond et les capacités et procédures des offices de brevets, renforcées, de façon que les examens soient crédibles et efficaces.

**Marques commerciales.** Les stratégies sur les marques commerciales moins conventionnelles, notamment les marques communales, sont mieux à même de transformer la vision du développement des producteurs africains en inventions commercialisables. Elles combinent en effet des éléments de protection externe et des éléments d'ouverture interne, d'inclusion et de collaboration adaptés aux conditions locales. Ces stratégies sont toutefois peu utilisées en Afrique. Il n'existe aucun cadre national encourageant leur utilisation et les mesures de protection sont inexistantes. Les cadres juridiques sont adaptés à la protection des marques commerciales conventionnelles. Les négociations sur la ZLEC offrent l'occasion de promouvoir les politiques de propriété intellectuelle susceptibles de créer une forme de cadre *sui generis* pour la protection des marques commerciales moins conventionnelles à l'échelle nationale.

**Savoirs traditionnels.** Les savoirs traditionnels demeurent une force majeure de l'Afrique au niveau de la propriété intellectuelle et des politiques commerciales. Ils s'expriment dans les principaux secteurs de l'innovation et des connaissances, notamment dans la médecine, l'agriculture, la biotechnologie et l'alimentation. L'Afrique a été influente à l'échelle mondiale pour mobiliser des appuis en faveur de la protection des savoirs traditionnels. Des initiatives existent également pour harmoniser les efforts à l'échelle régionale. Les négociateurs sont ainsi priés de tenir compte des positions et des déclarations politiques présentées dans les protocoles et directives, lors de l'élaboration de la politique de la ZLEC sur la propriété intellectuelle.

**Concurrence.** Les politiques et lois de la concurrence peuvent, si elles sont judicieusement utilisées, compléter les règles de la propriété intellectuelle et du commerce, dans le but d'élargir l'accès aux connaissances et aux technologies protégées par les droits de propriété intellectuelle, et réduire leur prix.

Les règles et principes de la concurrence doivent être équilibrés pour être efficaces. Les dispositions de l'accord sur les ADPIC (recensées précédemment) sont ainsi incontournables. Elles devront être prises en compte dans les négociations sur la ZLEC. La question complexe de l'intersection des droits de propriété intellectuelle et des droits de l'homme, qui a posé des difficultés pour certains accords commerciaux internationaux, ne doit pas être négligée dans les négociations sur la ZLEC. D'importants traités internationaux sur les droits de l'homme incluent des dispositions sur des aspects des droits de propriété intellectuelle. Les négociations sur la ZLEC devront se centrer sur la manière d'intégrer au mieux les questions des droits de l'homme dans les lois et politiques de la propriété intellectuelle, notamment celles sur l'accès aux matériels pédagogiques et aux soins de santé en Afrique. Elles devront également reprendre les clauses conditionnelles des normes « maximales », en les préférant à celles des normes « minimales », dans le domaine des flexibilités centrées sur les utilisateurs (exceptions et limites).

## Commerce électronique

L'économie mondiale connaît une évolution rapide en matière de numérisation. Cette dernière transforme les secteurs économiques traditionnels et fait émerger de nouveaux produits et services numériques. Il est prévu qu'en Afrique, le commerce électronique progresse de 40 % par an ces dix prochaines années (KPMG, 2013). De nouveaux modèles d'activité continueront d'apparaître (encadré 10.3) et de modifier les dynamiques du commerce et de l'industrialisation en Afrique.

Les données constituent la matière première de l'économie numérique. Elles suscitent de nouveaux modèles d'activité permettant de dominer un marché, en facilitant les publicités ciblées dans des secteurs tels que la logistique, l'agriculture, la santé, l'éducation et la consommation d'énergie. La détention et l'utilisation de données ont, comme pour toutes ressources, d'importantes implications pour la gouvernance, l'action politique et la sécurité.

La croissance de l'économie numérique et le contrôle des données ont donné lieu à des propositions de règles internationales dans le cadre de l'OMC. Ces règles incluent des mesures pour libéraliser les flux de données transfrontières, ouvrir l'Internet et interdire les droits de douane imposés aux supports

## Encadré 10.2

### Nouveaux modèles d'activité de l'économie numérique

#### Biens livrés par drone

Les biens matériels peuvent être livrés par drone facilement et à moindres frais, sous la forme de paquets, par exemple à domicile (au Rwanda, Zipline livre par drone des articles médicaux aux patients isolés).

#### « Ubérisation » des prestations de services

Une application relie un fournisseur à un consommateur au moyen d'une plateforme. Elle peut être basée dans un pays, le fournisseur pouvant opérer dans un deuxième pays, et le consommateur, habiter dans un troisième pays. Il en est ainsi dans le transport, le logement et l'alimentation, et pourrait l'être pour la santé, les services professionnels et les services financiers.

#### « Servicisation » des biens et services

General Electric ne vend plus d'équipements radiologiques aux hôpitaux depuis qu'il a doté ses équipements de fonctions de surveillance à distance. Ces dernières lui permettent de contrôler et de faire fonctionner ses équipements<sup>24</sup>.

Les entreprises qui vendent des climatiseurs domestiques fourniront de plus en plus de l'« air refroidi » sous la forme de services. Les « climatiseurs intelligents » ajusteront ainsi les températures intérieures aux températures extérieures ainsi qu'au calendrier Google du consommateur (allumage/extinction en temps voulu).

#### Les données constituent la matière première de l'économie numérique

L'économie numérique reposera sur l'analyse des données. Vu que la promotion et la fourniture des biens et services atteindront le consommateur en temps réel, seuls ceux qui ont accès aux données resteront sur le marché. La publicité est adaptée au client-cible<sup>25</sup> et les prix sont ajustés à son profil (établi grâce à l'analyse des données).

Source : CEA et Centre Sud (2017).

numériques ainsi que les règles sur la localisation des données, les exigences en matière de contenus locaux et la divulgation des codes sources. Elles reprendront également les protections des dispositions ADPIC-plus pour certains aspects de la propriété intellectuelle numérique. Les règles pourraient toutefois limiter la marge d'action dont l'Afrique a besoin pour mettre en œuvre ses plans d'industrialisation numérique et tirer parti de la croissance de l'économie numérique.

Une fracture numérique sépare les pays africains des pays développés. L'Afrique est en effet la seule région du monde où la pénétration des réseaux mobiles à haut débit est inférieure à 20 %. Les abonnements aux lignes fixes à haut débit sont minimes, à moins de 1 %. Le prix des connexions aux lignes fixes est également l'un des plus élevés au monde (la vitesse de connexion étant également minimale dans la majorité des cas) (CEA et Centre Sud, 2017). L'Afrique rencontre en outre des difficultés dans les transactions bancaires internationales pour plusieurs raisons : ses banques nationales ne sont pas reliées aux banques internationales, ses petites et moyennes entreprises peinent à figurer sur les sites ou plateformes internationaux du commerce électronique

et ses infrastructures de transport sont inadaptées aux livraisons (CEA et Centre Sud, 2017).

Les caractéristiques de l'économie numérique telles que les effets de réseau encouragent la concentration des grandes entreprises. Les pratiques anticoncurrentielles telles que le bradage des prix, qui sont susceptibles de mettre en péril le développement des entreprises numériques africaines sur les marchés africains, gagnent du terrain.

Une autre difficulté posée par la croissance de l'économie numérique concerne la progression de l'automatisation. Elle crée le risque que les tâches précédemment effectuées par les fabricants des pays en développement soient automatisées dans les pays développés. Un exemple bien connu concerne l'entreprise Adidas qui a relocalisé certains de ses procédés de fabrication en Allemagne, afin que ses chaussures soient produites au moyen de robots et d'imprimantes 3D, et non plus par la main-d'œuvre asiatique (*The Economist*, 2017). Ces nouveaux modèles d'activité ont des effets évidents sur les stratégies d'industrialisation traditionnelles qui sont centrées sur la fabrication et orientées vers l'exportation.

Leur évolution modifiera le niveau du seuil auquel les pays en développement pourront s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales.

L'industrialisation de l'Afrique passe ainsi par la réorientation de l'économie numérique africaine et la redéfinition du rôle des données africaines. Il est recommandé d'élaborer une stratégie africaine sur l'industrie numérique, afin qu'elle tire parti des possibilités offertes par l'économie numérique et s'attaque aux difficultés qu'elle pose. Cette stratégie pourra, pour être efficace, inclure la création de marchés à l'intention des entreprises nationales, des coentreprises public-privé, des acteurs des marchés du capital-investissement structurés par les pouvoirs publics, et prévoir des appuis pour les incubateurs technologiques ainsi que des programmes éducatifs numériques.

Il importera d'examiner le type de stratégie régionale qui doit être mise en place pour traiter et valoriser les données africaines (CEA et Centre Sud, 2017), de façon à s'assurer que le marché limité et fragmenté de l'Afrique n'empêche pas les jeunes entreprises florissantes du continent de devenir hautement concurrentielles. La ZLEC peut à cet égard consolider les règles et règlements du commerce électronique et susciter un marché intégré pour les entreprises numériques africaines. La croissance de l'économie numérique pose, certes, de nombreuses difficultés aux pays africains freinés par la fracture numérique mais l'élaboration de politiques judicieuses pourra leur donner l'occasion de brûler des étapes du développement.

## Références bibliographiques

- Adler S., 2013, "Data – A Raw Material to be Mined", *IBM Big Data & Analytics Hub* (blog), 9 septembre, <http://www.ibmbigdatahub.com/blog/data-raw-material-be-mined>.
- ARIPO (Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle), 2016, *ARIPO Guidelines for the Domestication of the Marrakesh Treaty*, Harare, <http://www.aripo.org/publications/copyright-publications/item/150-aripo-guidelines-for-the-domestication-of-the-marrakesh-treaty>.
- ARIPO, 2017, "OAPI and ARIPO Sign New Cooperation Agreement", <http://www.aripo.org/news-events-publications/news/item/168-oapi-and-aripo-sign-new-cooperation-agreement>.
- Armstrong C., J. de Beer, D. Kawooya, A. Prabhala et T. Schonwetter, 2010, *Access to knowledge in Africa: The role of copyright*, Claremont (Afrique du Sud), UCT Press.
- Armstrong C. et T. Schonwetter, 2016, "Conceptualising Knowledge Governance for Development", *The African Journal of Information and Communication* 19, p. 1-17, <http://wiredspace.wits.ac.za/handle/10539/21749>.
- Atkinson R., 2016, Déposition devant le Committee of Ways and Means Trade Subcommittee lors de l'audience "Expanding US Digital Trade and Eliminating Barriers to Digital Exports", Washington, 13 juillet, <http://waysandmeans.house.gov/event/hearing-expanding-u-s-digital-trade-eliminating-barriers-u-s-digital-exports/>.
- CUA (Commission de l'Union africaine), 2015, *Agenda 2063 : Premier plan décennal d'exécution pour 2014–2023*, Addis-Abeba, Union africaine, <http://www.nepad.org/resource/agenda-2063-first-ten-year-implementation-plan-2014-2023>.
- Ministère australien des affaires étrangères et du commerce, sans date, «Regional Comprehensive Economic Partnership», <http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/Pages/regional-comprehensive-economic-partnership.aspx>.
- Balsilie J, 2016, Déposition devant le Comité permanent du commerce international, première séance de la quarante-deuxième session du Parlement canadien, n° 15, Ottawa, 5 mai, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=e&Mode=1&Parl=42&Ses=1&DocId=8245091>.
- COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe), 2017, «COMESA and ARIPO Sign MoU», <http://www.comesa.int/comesa-and-aripo-sign-mou/>.
- Drache D. et S. Trew, 2010, "The Pitfalls and promises of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement", document de travail, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1645429](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1645429).
- de Beer J., 2013, "Applying best practice principles to international intellectual property lawmaking", *IIC-International Review of Intellectual Property and Competition Law* 44 (8), p. 884-901.
- de Beer J., C. Armstrong, C. Oguamanam et T. Schonwetter, 2014, *Innovation and intellectual property: Collaborative dynamics in Africa*, Claremont (Afrique du Sud), UCT Press.
- de Beer J., K. Fu et S. Wunsch-Vincent, 2013, "The informal economy, innovation and intellectual property – Concepts, metrics and policy considerations", Economic Research Working Paper No. 10, Genève, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_econstat\\_wp\\_10.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_econstat_wp_10.pdf).
- Drahos P. et J. Braithwaite, 2002, *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?*, Londres, Earthscan Publications.
- CE (Commission européenne), 2017, "EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)", <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) et Centre Sud, 2017, *The WTO's Discussions on Electronic Commerce*, Analytical Note SC/AN/TDP/2017/2, Genève, Centre Sud.

Economist, The, 2017, "Adidas's high-tech factory brings production back to Germany: Making trainers with robots and 3D printers", *The Economist*, 14 janvier, <http://www.economist.com/news/business/21714394-making-trainers-robots-and-3d-printers-adidass-high-tech-factory-brings-production-back>.

Geist M., 2016, Déposition devant le Comité permanent du commerce international, première séance de la quarante-deuxième session du Parlement canadien, n° 15, Ottawa, 5 mai, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=e&Mode=1&Parl=42&Ses=1&DocId=8245091>.

FMI (Fonds monétaire international), 2016, *Perspectives de l'économie mondiale, Mise à jour des principales projections*, Washington, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/02/pdf/0716.pdf>.

Karaganis J. (rédacteur en chef), 2011, *Media piracy in emerging economies*, New York, Social Science Research Council, [http://ssrc-cdn1.s3.amazonaws.com/crm/uploads/new\\_publication\\_3/%7BC4A69B1C-8051-E011-9A1B-001CC477EC84%7D.pdf#page=15](http://ssrc-cdn1.s3.amazonaws.com/crm/uploads/new_publication_3/%7BC4A69B1C-8051-E011-9A1B-001CC477EC84%7D.pdf#page=15).

Kawooya D., 2012, «A New Course for the Pan African Intellectual Property Organization is Urgently Needed», Lettre adressée à la cinquième Conférence ministérielle de l'Union africaine sur la science et la technologie, *Change.org*, 18 octobre, <https://www.change.org/p/a-new-course-for-the-pan-african-intellectual-property-organization-is-urgently-needed>.

KPMG, 2013, *Africa's Consumer Story*.

Kraemer-Mbula E. et S. Wunsch-Vincent (rédacteurs en chef), 2016, *The Informal Economy in Developing Nations: Hidden Engine of Innovation?*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.

Miles J., 2016, "The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Backroom Ministrations and Secret Negotiations", *Global Research*, 3 novembre, <http://www.globalresearch.ca/the-eu-canada-comprehensive-economic-and-trade-agreement-ceta-backroom-ministrations-and-secret-negotiations/5554419>.

Mui Y., 2017, "Withdrawal from Trans-Pacific Partnership Shifts U.S. Role in World Economy", *Washington Post*, 23 janvier.

Ncube C.B., 2015, *Intellectual Property Policy, Law and Administration in Africa: Exploring Continental and Sub-regional Co-operation*, Londres, Routledge.

Ncube C.B., T. Schonwetter, J. de Beer et J. Oguamanam, 2017, *Intellectual Property Rights and Innovation: Assessing Regional Integration in Africa (ARIA VIII)*, Cape Town, Open African Innovation Research, <http://www.openair.org.za/publications/intellectual-property-rights-and-innovation-assessing-regional-integration-in-africa-aria-viii/>.

Open AIR (Open African Innovation Research), 2016, *Annual Report 2016: From Project to Partnerships*, <http://www.openair.org.za/open-air-annual-report-2016>.

Rizk N., 2014, "From De Facto Commons to Digital Commons? The Case of Egypt's Independent Music Industry", dans J. de Beer, C. Armstrong, C. Oguamanam et T. Schonwetter (rédacteurs en chef), *Innovation & Intellectual Property*, Claremont (Afrique du Sud), UCT Press.

Roffe P. et X. Seuba (rédacteurs en chef), 2015, *The ACTA and the Plurilateral Enforcement Agenda: Genesis and Aftermath*, Cambridge (Afrique du Sud), Cambridge University Press.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), 2014, *RPP Report: Measuring the Economic Effects of Cartels in Developing Countries*.

Weatherall K., 2011, "Politics, Compromise, Text and the Failures of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement", *Sydney Law Review* 33 (2), p. 229-262.

## Notes de fin de chapitre

- 1 Voir <https://ryan-hawthorne.squarespace.com>.
- 2 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplmisc2014d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplmisc2014d2_en.pdf).
- 3 <http://www.saflii.org/za/cases/ZACT/2010/9.html>.
- 4 <http://www.africanlawbusiness.com/news/6944-competition-law-developments-in-africa-i>.
- 5 Il couvre des secteurs tels que l'agriculture, l'électronique, les produits pharmaceutiques, l'énergie, l'automobile, la construction, l'exploitation minière, l'assurance, la logistique, les technologies de l'information, l'aviation, l'hôtellerie et la restauration, les télécommunications, l'emballage, les systèmes de paiement, le traitement de l'eau, le commerce de détail, les boissons, le commerce de marchandises et le textile.
- 6 <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/UN-Guidelines-on-Consumer-Protection.aspx>.
- 7 La présente section s'inspire d'un document de référence signé de Ncube et coll. (2017).
- 8 Pour une conceptualisation de la « gestion des connaissances », voir Armstrong et Schonwetter (2016).
- 9 Les parties à l'Accord commercial anti-contrefaçon étaient l'Australie, les États-Unis, le Japon, les 27 pays de l'Union européenne, la Suisse, le Canada, Singapour, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, le Maroc et le Mexique.
- 10 Ils sont disponibles à l'adresse <http://digitalcommons.wcl.american.edu/research/>.
- 11 « Focus Issue: Intellectual Property Law Enforcement and the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) » (2011) 26 (13), *American University International Law Review*, disponible à l'adresse : <http://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol26/iss3/>.
- 12 Ibid.
- 13 Acte n° 13 de 2008 dans l'affaire Patricia Asero Ochieng, Maurine Atieno et Joseph Munyi c. Le Procureur général, pétition du HCCC n° 409 de 2009.
- 14 Le CETA a été signé le 30 octobre 2016. Voir Commission européenne (2017), disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>. Pour s'informer sur les polémiques soulevées par les négociations du CETA, voir les présentations générales de de Beer (2013), Drache et Trew (2010) et Miles (2016).
- 15 Les négociations sur le Partenariat économique global régional ont été initiées au Cambodge le 20 novembre 2012. Voir le Ministère australien des affaires étrangères et du commerce (sans date).
- 16 Note 2, 72.
- 17 Ibid, note 73.
- 18 Sur le droit d'auteur, l'ARIPO a fourni des directives dans son guide sur le Traité de Marrakech. Il s'étend à l'exercice des droits des utilisateurs. Voir ARIPO (2016).
- 19 ARIPO (2017).
- 20 COMESA (2017).
- 21 CUA (2015).
- 22 Ibid, p. 65–66.
- 23 Voir Kawooya (2012).
- 24 Voir Atkinson (2016).
- 25 Pour une explication plus détaillée, voir Adler (2013).