



Conseil économique et social

Distr. générale
28 mars 2018

Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Afrique
Comité d'experts de la Conférence des ministres africains
des finances, de la planification et du développement économique
Trente-septième réunion
Addis-Abeba, 11 et 12 mai 2018

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*
Présentation du thème de la cinquante-et-unième session
de la Commission

La Zone de libre-échange continentale africaine : créer une marge d'action budgétaire en faveur de l'emploi et de la diversification économique

Messages clés

- **La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)** est un outil de nature à favoriser l'industrialisation, la diversification économique et le développement. Elle aidera à promouvoir le type de commerce qui produit une croissance durable, crée des emplois pour les jeunes d'Afrique et offre des possibilités aux entreprises et entrepreneurs du continent.
- Elle n'aura qu'un faible impact sur les recettes douanières, tout en aidant à restructurer les économies africaines afin d'établir une assise budgétaire plus durable. La raison en est que la ZLECA permettra de réorienter les échanges africains, c'est-à-dire de faciliter le passage des exportations des ressources extractives à un commerce plus durable et plus équitable qui soit moins vulnérables aux fluctuations des cours des produits de base. À une époque où les apports d'aide sont de moins en moins fiables et la mobilisation des ressources nationales de plus en plus importante, la ZLECA ouvrira la voie à des recettes publiques plus durables.
- Les ratios des recettes fiscales au produit intérieur brut (PIB) des pays africains sont faibles et s'établissent à moins de 15 % pour beaucoup de pays, seuil considéré comme le minimum pour le fonctionnement efficace d'un État. Le renforcement de l'administration fiscale, l'élimination des lacunes dans la législation fiscale, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et l'exploitation des financements privés sont autant de méthodes d'accroître la mobilisation des ressources. Ce faisant, on créera des ressources en faveur de la ZLECA et d'autres projets, contribuant ainsi à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.
- Pour exploiter toutes les possibilités offertes par la ZLECA, chaque pays devrait élaborer une stratégie relative à la ZLECA -

* E/ECA/COE/37/1.

complémentaire à sa politique commerciale - qui recense pour l'État partie concerné les principales possibilités commerciales, les défis du moment et les mesures à prendre pour tirer pleinement parti du marché africain. Ces stratégies seraient conformes au Plan d'action de l'Union africaine pour l'intensification du commerce intra-africain.

I. Introduction

1. La ZLECA offre l'occasion de tirer parti du commerce pour favoriser la transformation structurelle, la croissance économique et la création d'emplois en Afrique. La raison en est que le commerce intra-africain, dont la ZLECA favorisera l'intensification, a une plus forte incidence sur le développement et qu'il comprend une proportion bien plus importante de biens industriels et de produits agricoles transformés et à forte valeur ajoutée que les exportations de l'Afrique vers les autres régions du monde, constituées à près de 75 % de ressources extractives comme le pétrole et les minéraux. La production des biens échangés entre pays africains est à plus forte intensité de main-d'œuvre, ce qui contribue à créer des emplois pour la population croissante des jeunes d'Afrique, à rendre les pays moins exposés aux fluctuations des cours mondiaux des produits de base et, partant, à mieux alimenter une croissance économique durable.

2. Si, à court terme, la ZLECA exigera sans doute de s'adapter à la baisse des tarifs douaniers sur les échanges intra-africains, à moyen ou long terme elle ouvrira la voie à la viabilité budgétaire. En effet, en stimulant la croissance économique, elle aidera à créer des activités économiques dans d'autres domaines rémunérateurs. En outre, la qualité de la croissance économique qui est générée par la ZLECA permettra de mettre fin à la dépendance budgétaire à l'égard des recettes d'exportation des produits de base, dont les cours sont relativement volatils. La diversification engendrant la transformation structurelle, on assistera à une baisse de l'importance des taxes commerciales par rapport aux autres sources de recettes publiques. Toutefois, même à court terme, les recettes provenant actuellement des droits de douane sur les échanges intra-africains ne représentent qu'une petite part du montant total des taxes commerciales en Afrique, et leur perte peut être partiellement compensée par d'autres impôts, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui tend à être plus efficacement prélevée sur les importations.

3. Le présent document de synthèse est divisé en deux parties : la première expose les arguments économiques et développementaux qui militent en faveur de l'accord sur la ZLECA et de la ratification rapide des instruments juridiques y relatifs. La seconde porte sur la ZLECA en tant que moyen d'assurer la viabilité budgétaire et sur les mesures d'accompagnement de nature à accroître la marge d'action budgétaire des pays africains et à réaliser leur indépendance budgétaire.

II. Justification économique et développementale de la ZLECA

A. Les possibilités offertes aux entreprises africaines

4. La ZLECA est un outil que les pays africains peuvent utiliser pour créer des débouchés pour les entreprises africaines et, par ce biais, stimuler l'industrialisation, la diversification économique et le développement de l'Afrique.

5. L'économie de l'Afrique a une taille et une structure largement comparables à celles de l'économie de l'Inde : l'Afrique compte 1,2 milliard d'habitants et l'Inde 1,3 milliard (FMI, 2017). Le PIB de l'Afrique s'élève à 2 500 milliards, celui de l'Inde à 2 600 milliards (FMI, 2017). Toutefois, à la différence de l'Afrique, l'Inde forme un marché unique – le 7^{ème} plus grand au monde – qui permet des économies d'échelle qui ont donné naissance à certaines des entreprises les plus importantes et les plus compétitives au monde.

Tableau 1

Droits de douane moyens appliqués aux pays exportateurs dans les régions (en pourcentage)

Région	Droits de douane moyens sur le commerce intra-régional
Afrique	6,9
Asie occidentale	1,6
Asie de l'Est, Asie du Sud et centrale, Asie du Sud-Est	4,8
Pacifique	1,2
Amérique latine et Caraïbes	6,2
Amérique du Nord	4,7
Europe	2,5

Source : Droits de douane moyens pondérés en fonction du groupe de référence de la base de données MAcMap-HS6 2013.

6. En revanche, le marché de l'Afrique est fragmenté en plus de 54 pays et 107 frontières terrestres (voir figure I). Les entreprises se heurtent à des tarifs moyens de 6,9 % dans le cadre de leurs échanges transfrontaliers, à quoi s'ajoutent des obstacles non tarifaires, comme les retards excessifs dans les procédures administratives et douanières, qui peuvent être encore plus lourdes (voir tableau 1). La ZLECA contribue à consolider le marché africain, permettant aux entreprises de faire davantage d'économies d'échelle et de gamme, encourageant le développement de chaînes de valeur régionales et abaissant les coûts pour les commerces, les entreprises et les consommateurs.

Figure I

Similitudes et disparités économiques : Inde et Afrique en 2018

	Inde	Afrique
Population	1,3 milliard	1,2 milliard
PIB	2 600 milliards de dollars	2 500 milliards de dollars
Recettes fiscales en % du PIB	20,4 %	20 %
Nombre de frontières terrestres intérieures	0	107

Source : FMI (2017) (estimations de 2018 pour la population et le PIB, de 2015 pour le ratio des recettes fiscales au PIB).

7. Toutefois, c'est sans doute la dynamique de ce marché qui séduit le plus les entreprises africaines. Selon les prévisions de la Banque africaine de développement, le PIB africain devrait croître rapidement, passant d'un montant estimatif de 3 000 milliards de dollars en 2020 à 16 000 milliards de dollars en 2060 (voir figure II).

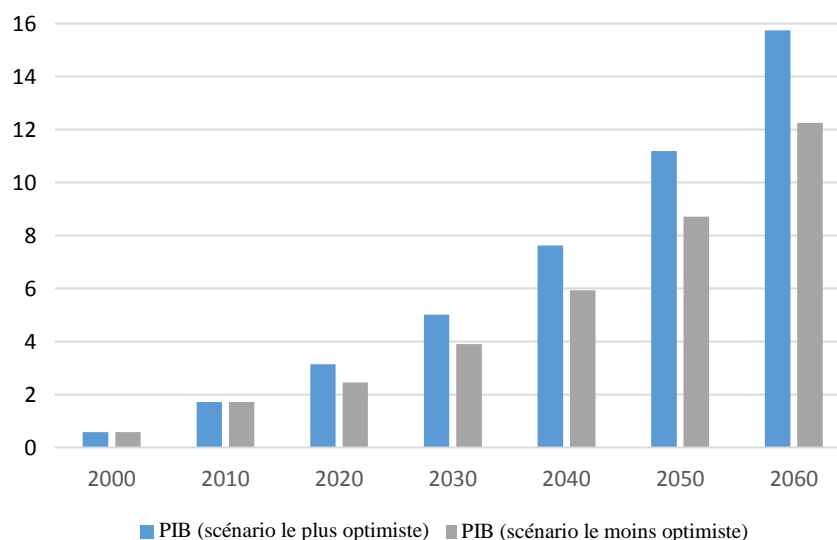
8. La taille du marché africain devrait augmenter, la population du continent passant de 1,3 milliard d'habitants en 2020 à 2,75 milliards en 2060

(voir figure III). En outre, ce marché est de plus en plus prospère, grâce au développement d'une classe moyenne (voir figure III).

9. En réduisant les coûts commerciaux et en facilitant l'expansion des entreprises, la ZLECA offre aux entreprises africaines de grandes possibilités de tirer parti de la croissance rapide du marché africain et d'y contribuer.

Figure II

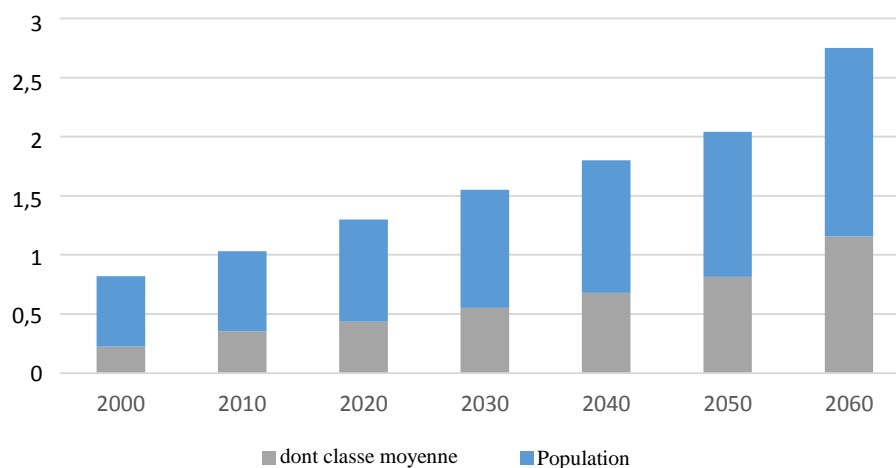
Prévisions du PIB de l'Afrique aux prix courants du marché (en milliers de milliards de dollars des États-Unis)



Source : BAD (2011).

Figure III

Population totale de l'Afrique et taille de la classe moyenne (en milliards d'habitants)



Source : BAD (2011).

B. Intensification du commerce intra-africain en faveur de la croissance durable et de l'emploi

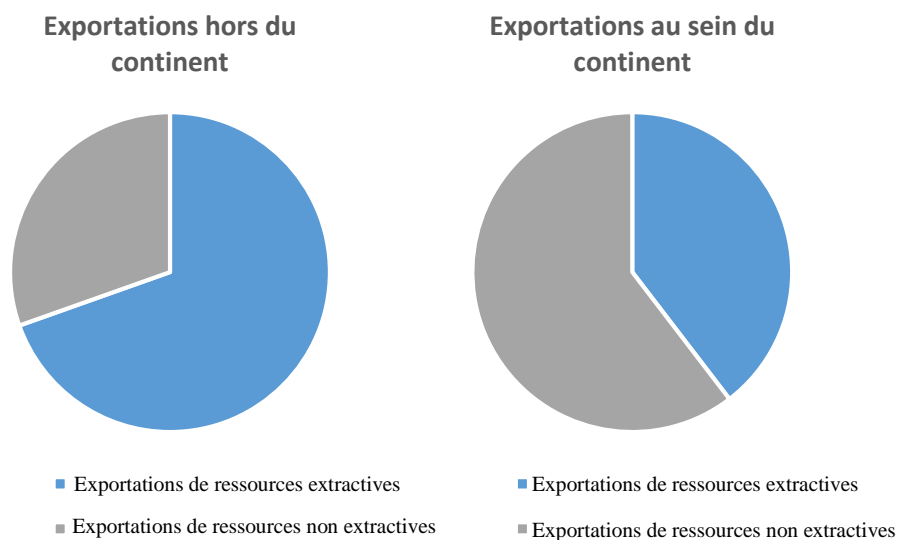
10. La CEA prévoit que les exportations industrielles de l'Afrique sont celles qui bénéficieront le plus de la ZLECA. La croissance des exportations industrielles est importante pour les efforts visant à diversifier le commerce africain et à encourager le continent à réduire progressivement la place accordée aux ressources extractives, comme le pétrole et les minéraux, qui

traditionnellement représentent la majeure partie de ses exportations, au profit d'une base d'exportation plus équilibrée et durable.

11. Entre 2014 et 2016, les ressources extractives représentaient plus de 70 % des exportations hors du continent alors qu'elles comptaient pour moins de 40 % du commerce intra-africain.

Figure IV

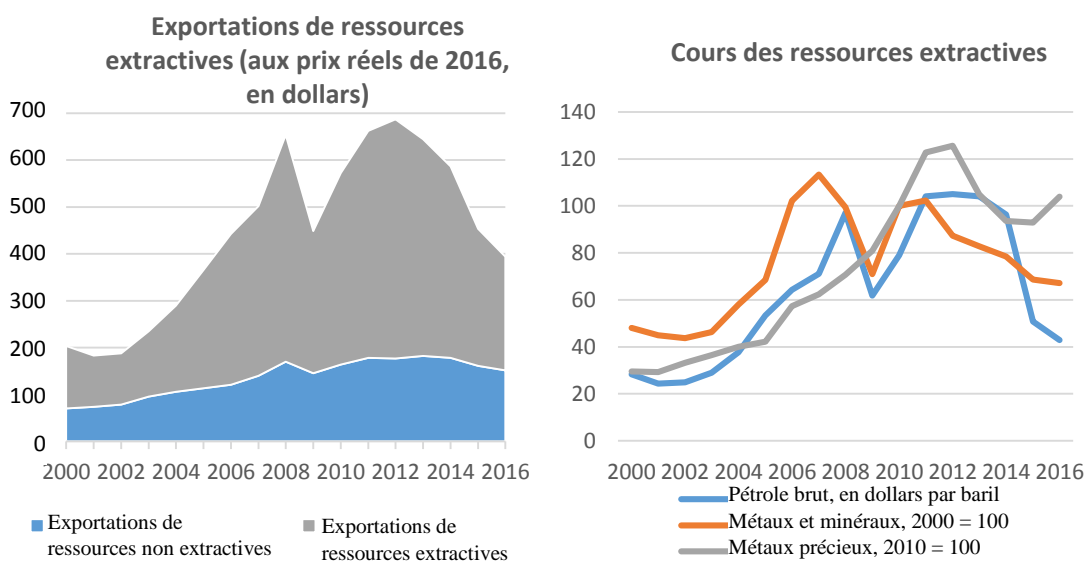
Composition des exportations de l'Afrique hors et au sein du continent, ressources extractives et non extractives, 2012-2014



Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), Base pour l'analyse du commerce international (BACI), exportations moyennes sur trois ans (2014-2016). Les exportations de ressources extractives comprennent le pétrole, le gaz, les métaux non ferreux, les minerais métalliques et la ferraille, les fertilisants et minéraux bruts, le charbon, le coke et les briquettes, les autres métaux précieux relevant de la catégorie HS71 de la nomenclature du Système harmonisé, l'uranium et les produits ferreux de base relevant des catégories HS7201 à HS7206.

12. Le principal risque associé à des produits comme le pétrole et les minéraux est la volatilité de leurs cours. Le sort économique et budgétaire de trop de pays africains dépend des aléas des prix de ces produits. La ZLECA aidera à réorienter les échanges africains, c'est-à-dire à faciliter le passage des exportations de ressources extractives à un commerce plus durable et plus inclusif qui soit moins vulnérable aux fluctuations des cours des produits de base.

Figure V
Volatilité des exportations de ressources extractives, 2000-2016



Source : Ensemble de données commerciales du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et de la Base pour l'analyse du commerce international (BACI). Cours des ressources extractives : données établies par la Banque mondiale sur les marchés de produits de base.

13. Par-dessus tout peut-être, la ZLECA générera également des emplois décents et bien rémunérés pour une population de jeunes en pleine croissance. En effet, les exportations de ressources extractives sur lesquelles l'essentiel du commerce africain repose actuellement exigent une main-d'œuvre moins abondante que les exportations de produits manufacturés et agricoles qui seront les principaux bénéficiaires de la ZLECA. En favorisant l'avènement d'un commerce à plus forte intensité de main-d'œuvre, la ZLECA créera plus d'emplois.

C. Offrir des possibilités à des pays africains aux configurations économiques différentes

14. En raison de la grande diversité des configurations économiques des pays africains, la ZLECA affectera de diverses manières ces pays. Néanmoins, les avantages de la ZLECA seront nombreux et la CEA estime que tous les pays africains connaîtront une embellie de leur situation sociale si la création de la ZLECA entraîne une réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires.

15. Si les pays africains plus industrialisés sont bien placés pour tirer parti des possibilités qu'offrent les biens manufacturés, les pays moins industrialisés, eux, gagneraient à s'intégrer aux chaînes de valeur régionales. Celles-ci naissent de la possibilité pour de grandes entreprises de s'approvisionner auprès de petits producteurs ou fournisseurs de l'autre côté de la frontière. La ZLECA facilitera la création de chaînes de valeur régionales en réduisant les frais commerciaux et en favorisant l'investissement.

16. Les pays agricoles pourraient tirer parti de la ZLECA en répondant aux besoins croissants de l'Afrique en matière de sécurité alimentaire. Toutefois, à cause de la nature périssable de nombreuses denrées agroalimentaires, les délais de dédouanement et la logistique de la ZLECA gagneraient à être améliorés.

17. La majorité des pays africains sont classés dans la catégorie des pays riches en ressources. Les droits de douane sur les matières premières étant déjà

bas, la ZLECA n'apportera que peu de bénéfices quant à la promotion de ces exportations. Cependant, en baissant les droits de douane intra-africains sur les produits intermédiaires et les produits finis, elle créera des possibilités supplémentaires de création de valeur ajoutée pour les ressources naturelles et de diversification dans de nouveaux secteurs d'activité.

18. Du fait de leur enclavement, les pays sans littoral sont confrontés à des coûts de transport plus élevés et à des délais de transit imprévisibles. L'accord sur la ZLECA offre des avantages particuliers à ces pays : outre une réduction des droits de douane, il prévoit des dispositions sur la facilitation des échanges, le transit et la coopération douanière.

19. Néanmoins, l'accord est également assorti de mesures de précaution et de clauses de sauvegarde grâce auxquelles les pays peuvent introduire un recours. Les pays peuvent réserver 10 % de leurs importations, soit comme des produits sensibles, qui se voient accorder un délai de libéralisation progressive, soit comme produits exclus, qui ne sont pas soumis à la libéralisation. Les pays les moins avancés doivent bénéficier d'une application plus progressive allant de 10 à 15 ans. Il existe des mesures de protection des industries naissantes et des pays connaissant des problèmes de balance des paiements, ainsi que des dispositions autorisant des mesures de défense commerciale au cas où une forte hausse des importations d'un produit devait causer ou menacer de causer un préjudice grave aux producteurs nationaux.

D. Possibilités offertes aux groupes vulnérables

1. Les commerçants informels transfrontaliers

20. Grâce à la réduction des droits de douane résultant de la ZLECA, les commerçants informels seront plus en mesure d'exercer leurs activités par les voies officielles, lesquelles offrent plus de protection. Le système peut être amélioré par la mise en place de régimes commerciaux simplifiés destinés aux petits commerçants, comme celui du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), qui prévoit une procédure de dédouanement simplifiée ainsi que des droits de douane réduits, lesquels aident particulièrement les petits commerçants.

2. Les femmes

21. Il ressort des études sur l'incidence de la ZLECA au niveau des ménages que les effets qu'elle produira sur les ménages dirigés par des hommes et ceux dirigés par des femmes seront globalement assez équilibrés, les deux catégories de ménage en tirant parti à des degrés variés selon les pays. Cependant, les femmes en particulier pourront bénéficier de la réduction des difficultés qu'elles rencontrent dans le commerce informel transfrontalier. On estime que les femmes représentent environ 70 % du commerce informel transfrontalier en Afrique et, de ce fait, sont particulièrement vulnérables au harcèlement, à la violence, à la confiscation de biens, voire à l'emprisonnement (Ghils, 2013).

3. Les jeunes

22. Soixante pour cent de la population africaine est âgée de 24 ans ou moins et sur le point d'entrer dans la vie active (CEA, Union africaine et BAD, 2017). L'approche traditionnellement suivie pour aider la jeunesse a consisté à examiner l'offre de main-d'œuvre, en mettant l'accent sur l'éducation, la santé et le perfectionnement des compétences. Toutefois, la transformation structurelle est également nécessaire pour produire de nouveaux emplois pour les jeunes et pour absorber ces nouveaux arrivants sur le marché du travail. Dans le cas contraire, ces jeunes seront confrontés à la perspective d'émigrations dangereuses, comme la traversée de la Méditerranée, pour trouver des débouchés ailleurs. La ZLECA peut être bénéfique en contribuant aux politiques de diversification des exportations et de transformation

structurelle qui encouragent l'industrie à forte intensité de main-d'œuvre et aident à aiguiller les jeunes Africains vers des activités productives.

4. Les petits exploitants agricoles

23. Les petits exploitants agricoles représentent environ 53 % des producteurs agricoles de l'Afrique (CEA, Union africaine et BAD, 2017). En réduisant les obstacles au commerce, la ZLECA peut aider à relier l'offre des petits exploitants à la demande croissante de produits agricoles de la population croissante de l'Afrique. En particulier, les petites exploitations peuvent bénéficier d'exigences relatives aux règles d'origine simplifiées et de mesures de facilitation du commerce, qui les aident à satisfaire aux normes sanitaires et phytosanitaires applicables aux exportations.

E. Que doivent faire les pays pour permettre une mise en œuvre efficace de la ZLECA ?

1. Assurer la ratification rapide de l'accord et la conclusion de la feuille de route

24. La ZLECA bénéficie aujourd'hui de la dynamique née de la réussite du dixième Sommet extraordinaire de l'Union africaine, tenu à Kigali le 21 mars 2018, qui a vu 50 États membres de l'Union africaine s'engager à faire de la ZLECA une réalité, dont 44 qui ont signé l'Accord et 6 autres qui ont déclaré leur intention de le faire après la conclusion des procédures juridiques internes. Les entreprises africaines ont manifesté leur intérêt et les dirigeants politiques au plus haut niveau ont souligné leur engagement, sous l'œil attentif du reste du monde.

25. Il convient maintenant de transformer l'essai. Il existe un risque réel qu'en l'absence de directives ministérielles fermes, le processus déraile et des retards surviennent, comme ce fut le cas avec la zone de libre-échange tripartite, dont les négociations n'ont pas encore abouti malgré leur "lancement" en juin 2015.

26. Pour que la ZLECA devienne réalité, les pays doivent d'abord ratifier l'accord y relatif dans le cadre de leurs processus législatifs nationaux respectifs. L'accord entrera en vigueur une fois que 22 États membres de l'Union africaine auront déposé leur instrument de ratification auprès de la Commission de l'Union africaine.

27. Pour rendre la ZLECA opérationnelle, les États parties à l'accord doit également parachever la feuille de route. Cela suppose l'élaboration et la soumission des listes de concessions pour le commerce des marchandises. Ces listes précisent, pour chaque État Partie ou, selon le cas, chaque union douanière, les 90 % de produits particuliers qui doivent être libéralisés, ainsi que les produits sensibles qui doivent être libéralisés sur une période plus longue et les produits exclus qui doivent être temporairement exemptés de la libéralisation.

28. Venant compléter ces listes, il y a la liste des règles d'origine spécifiques aux produits qui, en complément des règles d'origine générales, permettront l'application des préférences dans le cadre de la ZLECA.

29. S'agissant du commerce des services, les pays doivent d'abord s'entendre sur les secteurs devant être prioritaires. Ensuite, ils doivent aussi formuler et soumettre des listes de concessions pour ces secteurs, en précisant comment les obstacles à l'entrée - comme les règlements concernant la présence locale - peuvent être réduits pour permettre aux prestataires de services d'autres pays africains d'opérer sur le marché local.

2. Stratégies nationales relatives à la ZLECA et politiques d'accompagnement

30. Certes, tous les pays ont quelque chose à gagner de la ZLECA, mais il n'en sera pas moins important de prévoir des mesures d'accompagnement et des stratégies nationales pour exploiter pleinement les possibilités offertes.

31. Les pays les moins industrialisés pourront bénéficier de la mise en œuvre du programme pour le développement industriel accéléré de l'Afrique ; des investissements nationaux dans l'éducation et la formation pourront garantir l'acquisition des compétences complémentaires nécessaires.

32. La mise en œuvre de la Vision africaine des mines peut venir en complément de la ZLECA, en aidant les économies axées sur les ressources à diversifier stratégiquement leurs exportations vers d'autres marchés africains.

33. Le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain est la principale mesure d'accompagnement de la ZLECA. Il décrit les domaines dans lesquels des investissements sont nécessaires, comme l'information commerciale et l'accès à des financements, pour faire en sorte que les pays africains puissent tous bénéficier de la ZLECA.

Encadré

Stratégies nationales relatives à la ZLECA

Pour exploiter toutes les possibilités offertes par la ZLECA, il est recommandé à chaque État partie d'élaborer une stratégie relative à la ZLECA - complémentaire à sa politique commerciale - qui recense pour l'État concerné les principales possibilités commerciales, les défis du moment et les mesures à prendre pour tirer pleinement parti du marché continental africain. Les principales caractéristiques peuvent en être les suivantes :

a) **Examen des exportations** : couvrant les résultats du commerce intra-africain et du commerce mondial dans le contexte du cadre de politique commerciale en vigueur ;

b) **Secteurs d'opportunité** : mesurer le potentiel d'exportation de la ZLECA – sur la base d'une analyse statistique des offres d'accès aux marchés et du potentiel commercial existant – et hiérarchiser les secteurs cibles ;

c) **Les contraintes pesant sur les secteurs cibles** : analyse des difficultés rencontrées par les exportateurs de ces secteurs dans leurs échanges intra-africains ;

d) **Actions stratégiques destinées à stimuler les secteurs cibles** : solutions aux obstacles identifiés, approches pour attirer les investissements dans le secteur, hiérarchisation des mesures à faible coût et répartition des responsabilités institutionnelles pour la mise en œuvre de la stratégie, notamment.

III. ZLECA, marge d'action budgétaire et viabilité budgétaire

34. Comme indiqué dans la première partie du présent document, la ZLECA peut contribuer à la croissance et à la transformation structurelle en Afrique, mais aussi affecter les recettes tarifaires tirées du commerce intra-africain. La présente section examine les liens entre la ZLECA, la marge d'action budgétaire et la viabilité budgétaire.

A. ZLECA et recettes tarifaires

35. L'élimination des droits de douane sur le commerce africain dans le cadre de la ZLECA réduira les recettes tarifaires, mais cette réduction sera faible et progressive pour plusieurs raisons :

a) Les importations des pays africains provenant d'autres pays africains ne représentent actuellement que 14 % des importations totales du continent. Les tarifs seront conservés sur les 86 % restants des importations.

b) 56 % de ces importations intra-africaines se produisent au sein des zones de libre-échange qui existaient déjà dans les communautés économiques régionales (CER), où la plupart des échanges sont déjà entièrement libéralisés. Là où la ZLECA entraînera une perte de précieuses recettes tarifaires, c'est essentiellement sur le commerce entre les CER ainsi qu'entre pays africains non membres des zones de libre-échange qui existaient déjà au sein des CER.

c) Les pays seront autorisés à exclure de la libéralisation un certain nombre de lignes tarifaires. Le commerce intra-africain étant généralement très concentré dans un petit nombre de lignes tarifaires, les pays auront la possibilité d'exclure une large part des lignes tarifaires qui sont importantes pour mobiliser des recettes tarifaires. La taille exacte des exclusions autorisées, à déterminer lors du prochain forum de négociation prévu en mai, permettra de voir plus clair dans l'ampleur des exclusions.

d) Les réductions tarifaires dans le cadre de la ZLECA seront progressivement adoptées, sur une période de 5 ans pour les pays en développement et de 10 ans pour les pays les moins avancés (PMA). Une période encore plus longue est prévue pour les produits "sensibles" : 10 ans pour les pays en développement et 13 ans pour les PMA.

36. En outre, l'effet de la ZLECA sur les recettes publiques peut même être positif, surtout à moyen terme, pour les raisons suivantes :

a) Les droits de douane sur les importations ne sont qu'une faible partie des recettes publiques, représentant en moyenne 15 % seulement du total des recettes fiscales en Afrique (Forum africain sur l'Administration fiscale, 2017). Cela signifie que la réduction des recettes tarifaires – qui est de toute façon censée être limitée – n'affectera qu'une petite partie des recettes fiscales.

b) Si la ZLECA réduira les recettes tarifaires, elle n'en devrait pas moins stimuler la croissance économique à hauteur de 1 à 6 % du PIB, ce qui renforcerait l'élargissement de la base d'imposition et améliorerait la collecte des recettes provenant d'autres sources (de Pietris Chauvin et al. 2016 ; CNUCED, 2017). En outre, ces chiffres concernant l'impact économique de la ZLECA pourraient largement sous-estimer l'importance véritable des gains économiques, car ils excluent les effets de la libéralisation des services et de l'investissement, de même que certains autres avantages qui ne sont pas entièrement modélisés (Commission de l'Union africaine et al. 2017).

c) Par ailleurs, les secteurs qui sont supposés tirer profit de la ZLECA, notamment le secteur manufacturier et la transformation des produits de l'agriculture, sont ceux qui tendent à produire à leur tour une croissance plus durable et, partant, à contribuer à la viabilité budgétaire.

d) Une première modélisation des impacts de la ZLECA sur les services montre des avantages économiques qui pourraient s'ajouter à la croissance, générant ainsi un surcroît de recettes fiscales (voir Jensen et Sandrey, 2016).

37. En fait, il y a un problème plus préoccupant que les pertes de recettes douanières : des exclusions trop généreuses risquent d'éroder la valeur de la libéralisation du commerce intra-africain. Une analyse effectuée par la CEA au moyen d'un modèle d'équilibre partiel a montré que si des exclusions étaient

autorisées pour 5 % des lignes tarifaires de chaque pays (l'équivalent de 260 produits), alors la ZLECA réduirait les recettes douanières de seulement 0,3 % pour la moyenne des pays africains. Si le nombre des exclusions était réduit davantage pour ne couvrir que 1 % des lignes tarifaires (l'équivalent de 52 produits), alors les pertes devraient représenter une réduction de seulement 2 % des recettes douanières pour la moyenne des pays africains. La CNUCED a estimé que si les pays devaient exclure de la libéralisation le secteur le plus protégé, alors les gains socioéconomiques procurés à l'Afrique par la ZLECA seraient réduits de 16 à 11 milliards de dollars (CNUCED, 2017).

38. Toutefois, les exclusions ont également un rôle important à jouer pour reconforter les secteurs nationaux moins concurrentiels qui peuvent se sentir menacés par la ZLECA. Il est donc important que, lors des prochaines négociations sur la ZLECA, les pays recherchent une position équilibrée consistant à autoriser suffisamment d'exclusions pour protéger les secteurs vulnérables, mais pas trop, au risque d'éroder la valeur de la ZLECA en créant un accord qui serait "une coquille vide".

B. Nécessité de renforcer la situation budgétaire et de mobiliser des recettes fiscales supplémentaires en Afrique

39. Lorsque l'Assemblée de l'Union africaine, réunie pour sa 18ème session ordinaire en janvier 2012, a décidé de créer la ZLECA, elle a également approuvé un plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, assorti de mesures d'accompagnement. Il a été reconnu que le seul libre-échange ne suffirait pas. Il faudrait des politiques complémentaires suffisantes pour transformer les échanges de l'Afrique et tirer profit de la ZLECA. Pour ce faire, le Plan d'Action pour l'intensification du commerce intra-africain comprend sept domaines prioritaires, dont les investissements dans les capacités de production, le financement du commerce, les infrastructures liées au commerce et l'information commerciale.

40. Il demeure important pour les pays africains d'étudier les moyens d'améliorer leur situation budgétaire, notamment par la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, pour tirer pleinement parti de la ZLECA, il faudra investir des ressources nouvelles dans le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain. Deuxièmement, les pays africains ont besoin de mobiliser encore des ressources internes considérables pour atteindre les objectifs de développement durable et ceux de l'Agenda 2063 et récolter les fruits attendus de la ZLECA. Pour l'ensemble du Continent, les estimations des ressources financières additionnelles nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable vont de 600 à 1 200 milliards de dollars par an ; des recettes fiscales supplémentaires sont l'un des principaux moyens d'y parvenir. Il importe de noter que les recettes fiscales et autres sources de financement intérieur sont beaucoup plus stables et plus fiables que les ressources extérieures. L'avantage qu'elles présentent est qu'un pays peut en disposer comme il l'entend pour réaliser ses objectifs prioritaires de développement, de sorte qu'il est important pour les pays africains de se concentrer sur la mobilisation de ressources internes supplémentaires en tant que moyen de financer la réalisation des objectifs de développement durable et de l'Agenda 2063.

41. Des ressources supplémentaires seront nécessaires pour financer les investissements publics, lesquels sont indispensables à la mise en place d'infrastructures publiques, à la prestation de services publics, à la protection sociale et à la fourniture d'incitations fiscales en faveur du développement industriel, notamment. Si, pour certains pays africains, l'augmentation de la dette publique est une des solutions pour financer les investissements destinés à la réalisation des objectifs de développement durable et de l'Agenda 2063, pour plusieurs autres, il ne semble y avoir qu'une marge limitée pour accroître

l'endettement public sans compromettre la viabilité de la dette (voir, par exemple, la Banque africaine de développement, 2018). En conséquence, les pays africains devront mobiliser des ressources budgétaires supplémentaires (ou trouver d'autres moyens novateurs de financement des dépenses publiques ou de l'investissement) afin d'atteindre les objectifs de développement durable et ceux de l'Agenda 2063.

42. Parmi les ressources intérieures, les recettes fiscales sont certainement celles que les pays africains doivent s'efforcer d'augmenter. La mise en place de la ZLECA offrira aux pays africains l'occasion de revoir leur architecture budgétaire. En particulier, les recettes fiscales des pays africains rapportées au PIB sont faibles ; pour beaucoup de pays, le ratio impôts/PIB est inférieur à 15 %, comme le montre la dernière édition de l'*African Tax Outlook* (Forum africain sur l'administration fiscale, 2017). Il s'agit là du seuil considéré comme un minimum pour le fonctionnement efficace d'un État. En outre, malgré la faiblesse des ratios impôts/PIB, les recettes fiscales dépassent de loin d'autres importantes formes de financement du développement et, à ce titre, représentent sans doute le meilleur espoir de mobiliser des ressources supplémentaires, d'autant qu'une légère augmentation de l'efficacité de la collecte des impôts peut générer des sommes importantes. En revanche, il faudrait, proportionnellement, augmenter très substantiellement les autres sources de financement (qui actuellement génèrent des sommes inférieures) si l'on veut utilement contribuer au financement de la réalisation des objectifs de développement durable.

Tableau 2

Recettes fiscales et flux financiers extérieurs en Afrique, 2011-2016 (en milliards de dollars É.-U.)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes fiscales	512,7	561,5	541	506,4	436,8	500
APD	51,6	51,8	56,8	54,3	51,2	50,2
IDE	66	77,5	74,6	71,3	61,5	59,4
Envois de fonds	59,6	64,3	63,7	67,2	64,8	64,6

Source : CNUCED (base de données en ligne pour l'IDE), OCDE (base de données en ligne pour l'APD, à l'exception de l'année 2016), et BAD, OCDE, PNUD 2017 et BAD 2018 (pour les données sur les recettes fiscales de la période 2011-2016) et BAD, OCDE, PNUD 2017 pour les données sur l'APD et les envois de fonds pour l'année 2016)

43. La ZLECA n'aura qu'un faible impact sur les recettes douanières tout en aidant à restructurer les économies africaines afin de fournir une assise budgétaire plus durable. Elle devrait être perçue comme une occasion de mobiliser la volonté politique nécessaire pour dégager des ressources supplémentaires qui permettraient de financer le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain et d'autres projets publics, ce qui est essentiel pour le développement de l'Afrique. Dans le reste de la présente section, on passe en revue les différentes manières dont les pays africains peuvent mobiliser des ressources internes supplémentaires.

C. Méthodes de mobilisation de ressources intérieures supplémentaires, y compris les recettes fiscales, pour financer les dépenses publiques en Afrique

44. Il existe un certain nombre d'approches que les pays africains peuvent utiliser pour mobiliser des ressources intérieures supplémentaires. Ce sont : a) le renforcement de l'administration fiscale, b) l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques ; c) le recours au secteur privé pour financer des projets publics ; et d) l'amélioration de la viabilité de l'endettement.

1. Renforcement de l'administration fiscale

45. Il existe d'énormes possibilités d'accroître la marge de manœuvre budgétaire en Afrique grâce à la mobilisation des ressources internes, afin de mettre fin à la dépendance à l'égard d'une aide publique au développement en baisse constante. On peut y parvenir par la modernisation de l'administration fiscale, l'amélioration de la gouvernance des industries extractives dans les pays riches en ressources, la taxation des transactions financières et l'exploitation des sources d'imposition relativement sous-utilisées. Dans ce contexte, les pays africains pourraient envisager de mobiliser davantage de recettes grâce à des redevances, à l'impôt sur le revenu, à la taxe foncière et aux baux (Commission de l'Union africaine et CEA, tiré de CEA, 2018b). Une autre approche, tout aussi déterminante pour l'élargissement de l'assiette fiscale, consisterait à formaliser le secteur informel, qui n'est généralement pas imposé. Dans certains pays, le secteur informel représente 50 % à 80 % du PIB, 60 % à 80 % des emplois et jusqu'à 90 % des nouveaux emplois (Forum africain sur l'administration fiscale, 2017). Les problèmes rencontrés en matière de fiscalité résident dans la difficulté d'inclure les entreprises de ce secteur dans l'assiette fiscale, la faiblesse des revenus des particuliers travaillant dans ce secteur, la charge administrative et les coûts de recouvrement par rapport au taux d'imposition. Quelques pays ont réussi à formaliser le secteur informel en simplifiant les procédures d'enregistrement des entreprises (CEA, 2015).

46. On peut aussi mobiliser des recettes supplémentaires en améliorant le respect des obligations fiscales. En particulier, la Commission de l'Union africaine et la CEA (2015) estiment que "l'État peut amener les contribuables à mieux respecter leurs obligations en versant des pensions adéquates, en prévoyant des programmes d'aide sociale et en améliorant la prestation de services publics [...] parce que les citoyens sont plus enclins à payer des impôts s'ils ont le sentiment qu'en contrepartie leur vie serait améliorée". Cela peut être particulièrement utile pour encourager le vaste secteur informel à jouer le jeu, vu que ses employés verront des avantages concrets dans cette nouvelle forme de contrat social et citoyen (CEA, 2018b).

47. En outre, les pays africains peuvent mobiliser des recettes fiscales supplémentaires en comblant les lacunes de la législation fiscale ; les faiblesses de ces éléments de la politique fiscale sont les principaux obstacles à l'amélioration de la mobilisation des recettes en Afrique. De fait, il existe d'importantes lacunes dans la législation fiscale dans les pays africains, d'où la nécessité de renforcer les capacités humaines des administrations fiscales africaines (CEA, 2018). Pour combler ces lacunes et améliorer l'administration fiscale, les pays africains doivent, en priorité, prévenir la fraude fiscale et l'évasion fiscale agressive des entreprises multinationales, qui sont toutes deux considérées comme faisant partie des "flux financiers illicites". On estime que ces activités feraient perdre aux pays africains d'importantes recettes fiscales : ainsi, l'Afrique (hors Afrique du Nord) perdrait au moins 2 % de son PIB en raison de l'évasion fiscale des entreprises multinationales (Cobham et Janský, 2017). En libéralisant le commerce et l'investissement intra-africains, la ZLECA risquerait d'offrir des possibilités de manipulation des prix de transfert par le biais du commerce intra-africain ou d'évasion fiscale par les sociétés multinationales ; il est donc d'autant plus nécessaire pour les pays africains de prendre des mesures efficaces contre les formes agressives d'évasion fiscale dont se rendent coupables les sociétés multinationales. En outre, il est important de prévoir dans la ZLECA des mesures pour prévenir ce risque, notamment dans le chapitre consacré à l'investissement qui sera négocié lors de la deuxième phase des négociations.

48. Il est également important de reconnaître que la concurrence fiscale préjudiciable que se livrent les pays africains pour attirer l'investissement direct étranger conduit à un "nivellement par le bas", entraînant des pertes de recettes fiscales pour tous les pays de la région (CEA, 2018a). La ZLECA offre

l'occasion d'aborder le problème au niveau panafricain grâce à la politique de concurrence qui sera débattue lors de la deuxième phase des négociations. Une telle approche a été utilisée dans l'Union européenne, où la Commission européenne a tenté d'user du droit de la concurrence de l'Union pour empêcher les États membres de s'engager dans une concurrence fiscale préjudiciable.

49. Une autre question de politique générale à examiner concerne la nécessité d'éliminer les incitations fiscales non stratégiques (c'est-à-dire celles qui ne sont pas dans l'intérêt du pays les accordant, par exemple lorsqu'elles ne sont pas nécessaires pour attirer des investissements). Ces incitations sont souvent accordées sans faire l'objet d'une analyse coûts-avantages et ne sont souvent pas nécessaires pour attirer des investissements de toute façon (Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique, 2015 ; CEA, 2017). Souvent, l'octroi de ces incitations est dû à un manque de coordination entre la promotion des investissements et la mobilisation des recettes.

2. Amélioration de l'efficacité des dépenses publiques

50. Au-delà de la mobilisation des recettes fiscales supplémentaires, il est également important pour les pays africains d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. Certaines des approches qui ont été recommandées dans ce domaine sont les suivantes : veiller à ce que la mobilisation des ressources, la budgétisation et la planification du développement soient réalisées conjointement, et apporter d'autres réformes administratives aux dépenses publiques; réduire le recours à l'aide publique au développement pour appuyer les services publics; décentraliser la gestion des finances publiques; lutter contre la corruption dans la gestion des dépenses publiques; revoir les régimes de subventions, les politiques d'achats et l'approbation des projets d'investissement; et utiliser des produits informatiques et des solutions numériques. (CEA, 2018b).

3. Recours au secteur privé pour financer des projets publics

51. Outre les ressources fiscales, il existe d'autres sources de financement pour les projets publics que les pays africains peuvent envisager, comme les partenariats public-privé et des mécanismes novateurs pour encourager le secteur privé à investir dans des projets publics. Ces méthodes de financement peuvent favoriser la viabilité budgétaire, en réduisant les dépenses et les investissements financés à l'aide des deniers publics. Pourtant, ces projets se heurtent à des difficultés, car il arrive souvent que les projets publics ne soient pas suffisamment attractifs pour que le secteur privé s'engage à les financer. En outre, le Programme d'Action d'Addis-Abeba confirme la nécessité pour les partenaires privés et publics d'adopter une approche mûrement réfléchie dans la conception et la mise en œuvre des partenariats public-privé — en mettant l'accent sur l'importance de procédures équitables de partage des risques et de responsabilité — afin d'éviter les écueils du passé, qui ont vu certains partenariats échouer. Ainsi, les partenariats public-privé et les sources de financement novatrices peuvent être considérées comme d'utiles méthodes de mobilisation de fonds supplémentaires au service du développement — mais ne permettent pas d'ignorer l'impérieuse nécessité pour les pays africains de mobiliser des recettes fiscales additionnelles et d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

4. Viabilité de la dette

52. Les gouvernements peuvent aussi élargir la marge d'action budgétaire par des emprunts bien ciblés et s'en servir pour stimuler les investissements et la croissance et générer suffisamment de revenus futurs pour le remboursement de la dette en temps voulu. La ZLECA rend nécessaires des investissements supplémentaires dans le développement des infrastructures et du secteur privé, mais offre également des avantages qui inciteront les pays africains à consentir de tels investissements afin de tirer parti de l'élargissement du marché d'exportation sur le continent et, à terme, de renforcer leur capacité d'affronter la concurrence sur les marchés extérieurs au continent. Cela dit, les gouvernements doivent être conscients des risques potentiels et veiller à ce que leur endettement reste dans des limites soutenables.

D. Questions de politique générale et principaux sujets de débat

53. Dans ce contexte, les sujets de débat suivants sont proposés :

a) Comment les pays africains peuvent-ils faire en sorte que leurs processus nationaux de planification du développement prennent en compte la ZLECA, les possibilités qu'elle offre pour l'emploi et la diversification économique, et ses incidences sur le financement public ? Les stratégies nationales relatives à la ZLECA peuvent-elles faire partie de la solution et selon quelles modalités ?

b) Comment les autorités fiscales africaines et les ministères des finances peuvent-ils améliorer la gestion des finances publiques grâce : i) à l'utilisation efficace des technologies de l'information ; ii) à l'amélioration de la coordination entre les fonctions de promotion des investissements et la mobilisation des recettes et iii) aux mesures de lutte contre la corruption ?

c) Comment les pays africains peuvent-ils collaborer aux niveaux régional et continental pour prévenir les flux financiers illicites liés à la fiscalité ? En particulier, comment le chapitre sur l'investissement de la ZLECA peut-il servir à remédier aux lacunes des traités bilatéraux d'investissement intra-africains, notamment lorsqu'elles sont sources d'évasion fiscale ? Comment les pays africains peuvent-ils coopérer pour éliminer une concurrence fiscale préjudiciable sur le continent ? Quel rôle la ZLECA peut-elle jouer dans ce domaine, en particulier le chapitre sur la concurrence ?

d) Compte tenu de l'utilisation d'indices de classement internationaux pour déterminer l'accès aux ressources financières publiques internationales et étant donné que le suivi de la mise en œuvre de la ZLECA se fera grâce au *Country Business Index*, comment les pays peuvent-ils se servir de la mise en œuvre de la ZLECA pour améliorer leur accès aux ressources financières publiques internationales ?

Références

BAD (Banque africaine de développement) 2011. L'Afrique dans 50 ans : la voie vers la croissance inclusive, Groupe de la Banque africaine de développement, Tunisie.

Banque africaine de développement (2018). Perspectives économiques en Afrique. Disponible à l'adresse : <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/>.

Commission de l'Union africaine, Commission économique pour l'Afrique et Banque africaine de développement (2017). VERS LA RÉALISATION DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE : ÉTAT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE VIII. Disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/fr/publications/rapport-%C3%A9conomique-sur-%E2%80%99afrique-2015>.

Forum africain sur l'administration fiscale (2017). African Tax Outlook 2017, 2e éd. Pretoria, Afrique du Sud.

Ensemble de données du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et de la Base pour l'analyse du commerce international (BACI). 2018, consulté le 3 avril 2018, disponible à l'adresse : http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/download.asp?id=1.

Alex Cobham et Petr Janský (2017). Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results. Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, Document de travail No. 2014/110. Helsinki : Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement. Disponible à l'adresse : <http://www.wmc.org.pl/sites/default/files/WMD2014.pdf>.

Chauvin, Depetris N. M. Ramos et G. Porto. 2016. Incidences de la ZLECA sur le commerce, la croissance et le bien-être en Afrique https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749.

CEA (2015). Rapport économique sur l'Afrique : L'industrialisation par le commerce.

CEA (2017), Incidences des flux financiers illicites sur la mobilisation des ressources intérieures : optimiser les recettes minières de l'Afrique. CEA : Addis-Abeba.

CEA (2018), Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices en Afrique : réformes de l'imposition des entreprises multinationales.

CEA (2018a). Étude de l'architecture de la gouvernance mondiale pour la lutte contre les flux financiers illicites.

CEA (2018a). Sources novatrices de financement de la réalisation de l'Agenda 2063 et des objectifs de développement durable en Afrique.

Ghils, A. 2013. "How to help women cross-border traders in Africa?" Bridges Africa, 15 mai.

Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (2015) : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. CEA : Addis-Abeba.

FMI (Fonds monétaire international) 2017. Les perspectives de l'économie mondiale.

Jensen, H. et Sandrey, R. (2016). "Continental Wide Service Liberalization within Africa". TRALAC : Stellenbosch. <https://www.tralac.org/publications/article/10876-continental-wide-service-liberalization-within-africa.html>.

CNUCED. (2017). « Zone de libre-échange continentale africaine : problèmes posés et possibilités offertes par les réductions tarifaires » Policy Issues in International Trade and Commodities, publication des Nations Unies, New York et Genève.
