

RATIFICATION DE L'ACCORD PORTANT CREATION DE LA ZONE DE LIBRE-ECHANGE CONTINENTAL AFRICAINE (ZLECAF)

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

L'initiative de création d'une Zone de libre échange en Afrique date des années 1960. En effet, Kwame Nkrumah, le premier Président Ghanéen parlait dans son livre « Africa must unite » (L'Afrique doit s'unir) de « Union of African States », et de l'adoption d'une stratégie économique commune en 1963. L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) voit aussi le jour en 1963, mais les idées et la volonté ne sont pas communes. Alors que les partisans du fédéralisme tels que Kwame Nkrumah et ceux qui s'inspirent d'une « Afrique des Etats » avec le Président sénégalais Léopold Sédar Senghor à la tête se divisent, l'OUA devint finalement une organisation avec comme but la coopération et l'idée d'intégration fut mise de côté.

En 1980, le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, connu comme le Plan d'action de Lagos, fut développé pour trouver des solutions aux questions relatives à l'autosuffisance du continent. L'Afrique faisait face à une crise due aux chocs économiques mondiaux, tels que la crise pétrolière de 1973 et le Plan d'Action de Lagos vint comme une réponse aux Programmes d'Ajustement Structurel de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI).

Malgré le Plan d'Action de Lagos, le continent africain continua à connaître des économies sous des dettes croissantes ; et en 1991, le Traité portant création de la Communauté économique africaine, connu sous le nom de Traité d'Abuja, est mis en place et entra en vigueur en 1994.

Le Traité d'Abuja énonce une intégration régionale graduelle et en plusieurs phases :

- La première phase est de renforcer les communautés économiques régionales (CER) existantes et d'encourager la création des autres communautés sur une période de cinq ans ;
- La seconde phase serait d'éliminer les barrières tarifaires et non-tarifaires dans le commerce des CER sur une période de huit ans ;
- La troisième phase est la création des zones de libre-échange, et des unions douanières par et dans les CER sur une période de dix ans ;
- La quatrième phase est de créer une union douanière de l'Afrique en deux ans ;
- La cinquième étape serait la création d'un marché commun de l'Afrique, d'une union monétaire avec une banque centrale, avec une monnaie unique et un Parlement panafricain en quatre ans ;
- Finalement, sur une période de cinq ans, la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux doit être concrétisée suivi par un Fonds monétaire africain.

De par le Traité d'Abuja, le processus d'intégration devait se terminer en 2028.

Le projet ne fut pas aussi systématique mais plutôt erratique en termes de réalisations.

Entretemps, le Traité d'Abuja a encouragé la création de plusieurs CERs. Plus de quatorze CERs sont reconnues par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique dont la Communauté de développement d'Afrique australe CDAA (en anglais *Southern African Development Community, SADC*), la Communauté d'Afrique de l'Est (en anglais *East African Community, EAC*), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (en anglais *Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA*), l'Autorité intergouvernementale sur le développement (en anglais *Intergovernmental Authority on Development, IGAD*), et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO) entres autres.

La prolifération des CERs a entraîné un effet particulier, un chevauchement des adhésions des pays africains dans différentes communautés économiques régionales, toutes cherchant presque les mêmes objectifs.

Le projet d'intégration du continent est resté sur la table des dirigeants africains, avec l'arrivée de l'Union africaine (UA) en 2002.

En octobre 2008, les dirigeants de la SADC, COMESA et l'EAC annoncèrent le début des discussions sur un Accord de libre-échange Tripartite. La Tripartite devint ainsi une rampe de lancement pour la Zone de Libre Echange Continentale Africaine (ZLECAf) et le 15 juin 2015 à Johannesburg en Afrique du Sud, les discussions débutèrent et le Sommet de l'UA se focalisa sur un seul sujet qui est le commerce intra-africain.

En janvier 2015, le continent s'est fixé un nouvel objectif, en harmonie avec son projet d'intégration (l'Agenda 2063). Ce dernier demeure le cadre stratégique pour la transformation socio-économique du continent au cours des cinquante prochaines années et s'intitule « L'Afrique Que Nous Voulons ». Parmi l'un des projets phares du programme de l'Agenda 2063, la création de la Zone de libre-échange continentale africaine, le passeport africain et la libre circulation des personnes démontrent cette forte volonté panafricaine de s'unir, une volonté et une vision qui date de plus d'un siècle. En janvier 2016, le Président du Niger, Mahamadou Issoufou, est chargé par ses pairs de conduire et mener à bout le processus des négociations sur le projet de la ZLECAf.

II. OBJECTIFS DE LA ZLECAf

OBJECTIFS GENERAUX

Dans ses objectifs généraux, la ZLECAf vise à :

- a) créer un marché unique pour les marchandises et les services facilité par la circulation des personnes afin d'approfondir l'intégration économique du continent africain et conformément à

- la vision panafricaine d'une « Afrique intégrée, prospère et pacifique » telle qu'énoncée dans l'Agenda 2063 ;
- b) créer un marché libéralisé pour les marchandises et services à travers des cycles successifs de négociations ;
 - c) contribuer à la circulation des capitaux et des personnes physiques et faciliter les investissements en s'appuyant sur les initiatives et les développements dans les États parties et les CER ;
 - d) poser les bases de la création d'une union douanière continentale à un stade ultérieur ;
 - e) promouvoir et réaliser le développement socio-économique inclusif et durable, l'égalité de genres et la transformation structurelle des États parties ;
 - f) renforcer la compétitivité des économies des États parties aux niveaux continental et mondial ;
 - g) promouvoir le développement industriel à travers la diversification et le développement des chaînes de valeurs régionales, le développement de l'agriculture et la sécurité alimentaire ; et
 - h) résoudre les défis de l'appartenance à une multitude d'organisations qui se chevauchent, et accélérer les processus d'intégration régionale et continentale.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Aux fins de la réalisation des objectifs généraux énoncés ci-haut, les États parties se proposent de :

- a) éliminer progressivement les barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce des marchandises ;
- b) libéraliser progressivement le commerce des services ;
- c) coopérer en matière d'investissement, de droits de propriété intellectuelle et de politique de concurrence ;
- d) coopérer dans tous les domaines liés au commerce ;
- e) coopérer dans le domaine douanier et dans la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ;
- f) établir un mécanisme de règlement des différends "concernant leurs droits et obligations ; et
- g) établir et maintenir un cadre institutionnel de mise en œuvre et de gestion de la ZLECAf.

III. CARACTERISTIQUES DE LA ZLECAf

La ZLECAf va plus loin que les Accords commerciaux ordinaires qui se bornent à réduire les droits de douane. En effet, elle libéralise également le commerce des services. Cette libéralisation est d'une importance capitale puisque les services représentent à peu près 60 % du PIB mondial et en 2014, par exemple, ils représentaient 30 % du commerce mondial. Les

services sont aussi utilisés comme intrants dans les processus de production qui servent à leur tour de catalyseur pour le commerce des biens. Dans le cadre de la ZLECAf, les pays africains se sont engagés en faveur d'une libéralisation progressive des services qui ouvrira les marchés de services nationaux aux prestataires de services d'autres pays africains.

Dans bien des cas, les entreprises pâtissent plus d'obstacles non tarifaires comme les procédures douanières fastidieuses et les formalités administratives excessives que des droits de douane. La ZLECAf comportera un mécanisme de lutte contre les obstacles non tarifaires destiné à dénoncer et à supprimer les obstacles de ce genre qui entravent le commerce entre les pays africains, afin d'aider les entreprises à trouver des solutions à cet égard.

La ZLECAf comportera également des dispositions relatives à la reconnaissance des normes techniques et sanitaires, à la facilitation du transit et à la coopération douanière, l'objectif étant de faciliter considérablement le commerce intra africain.

IV. ETAT DES LIEUX DES NEGOCIATIONS

La décision sur la ZLECAf établit un calendrier ambitieux pour la poursuite des négociations. Toutefois, cela pourra être modifié par les États membres. Conformément à la décision relative à l'Accord de libre-échange, les annexes complètes du protocole sur le commerce des marchandises, Annexes au protocole sur les règles et procédures pour le règlement des différends et la liste des secteurs prioritaires du commerce des services ont été adoptés à la session de juillet 2018 de l'Assemblée de l'UA.

Les 5 secteurs de services prioritaires convenus sont les suivants : transports, les communications, le tourisme, les finances, et services aux entreprises.

Les négociations sur les règles d'origine ont déjà été finalisées à plus de 80 %.

La deuxième phase des négociations a commencé en novembre 2020 afin de négocier les protocoles sur l'Investissement, la concurrence et la propriété intellectuelle. Il est à indiquer que les négociations ont pris plus de temps que prévu suite à des contraintes techniques.

L'Union africaine a établi un Secrétariat de la ZLECAf à Accra, au Ghana.

Compte tenu de la volonté de libéralisation progressive, même après l'entrée en vigueur de l'Accord, les États membres poursuivront leurs négociations, par exemple sur de nouvelles réductions tarifaires ou des libéralisations des services et examineront les domaines tels que les produits classés comme exclus.

L'Accord complet sera également soumis à une révision quinquennale.

La ZLECAF entrera en vigueur pour les États membres qui l'auront ratifié, 30 jours après le dépôt de la 22ème ratification à la Commission de l'Union africaine, désignée comme le dépositaire à cet effet. Au 15 avril 2021, 36 États ont déjà déposé leurs instruments de ratification. Le commerce, dans le cadre de l'Accord portant création de la ZLECAF a débuté le 1^{er} janvier 2021.

La phase II des négociations des protocoles sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de la concurrence nécessiteront leurs propres instruments de ratification.

V. LES CERs ET AUTRES ACCORDS COMMERCIAUX

Les communautés économiques régionales (CER) ne disparaîtront pas dans un avenir proche.

Les États Membre continueront à faire leurs échanges sous leurs régimes commerciaux respectifs des CERs.

Dans l'Accord de libre-échange, les États membres réaffirment leurs droits et obligations en vertu d'autres accords commerciaux dont ils sont membres.

De même, deux des principes énoncés à l'article 5 considèrent les «CERs» comme des éléments constitutifs de la ZLECAF et la reconnaissance des meilleures pratiques dans les CERs.

Un autre principe mentionne la «préservation de l'acquis», ce qui signifie que ce qui a été déjà réalisé dans le cadre de la mise en œuvre des obligations des CERs devra être respecté.

L'Article 19 de l'Accord sur la ZLECAF stipule que "les États parties qui sont membres d'autres communautés économiques régionales, d'arrangements commerciaux régionaux et d'unions douanières, qui ont atteint entre eux des niveaux d'intégration régionale supérieurs à ceux prévus par cet Accord, maintiendront entre eux ces niveaux plus élevés". Une formulation similaire est utilisée dans le protocole relatif au commerce des marchandises en ce qui concerne l'élimination des droits de douane et des obstacles au commerce, ce qui signifie que les membres des CER doivent maintenir des niveaux de libéralisation plus élevés et, dans la mesure du possible, les améliorer entre eux.

L'un des objectifs de l'Accord (article 3) de la ZLECAF est de résoudre les défis des adhésions multiples et qui se chevauchent et d'accélérer les processus d'intégration régionale et continentale.

Toutefois, l'Accord indique que l'objectif consistant à préserver les CERs et leurs acquis sera plus important que l'objectif consistant à résoudre les problèmes posés par les adhésions multiples et qui se chevauchent.

Les Services sont plus prometteurs, l'article 18 alinéa 2 du protocole sur le commerce des services suggérant que les obligations sectorielles via des cadres réglementaires devraient prendre en compte «les meilleures pratiques et l'acquis des CERs».

VI. OPPORTUNITES ET DEFIS

a) Opportunités

La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC) est un projet phare de l'Agenda 2063. Elle a été approuvée par le 25^{ème} Sommet de l'Union Africaine tenu le 15 juin 2015 à Johannesburg en Afrique du Sud et est considérée comme une initiative prioritaire dont la mise en œuvre immédiate génèrerait des résultats rapides, influencerait sur le développement socioéconomique, donnerait plus de confiance aux Africains et renforcerait leur engagement et leur appropriation vis-à-vis de l'Agenda 2063.

La ZLECAf s'étendra sur un marché africain de 1,2 milliard de personnes, représentant un produit intérieur brut (PIB) de 2 500 milliards de dollars dans l'ensemble des 55 États membres de l'Union africaine. Du point de vue du nombre de pays participants, elle sera la plus grande zone de libre-échange du monde depuis la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

La ZLECAf sera également un marché très dynamique. Selon les projections, l'Afrique comptera 2,5 milliards de personnes à l'horizon 2050, soit 26 % de la population mondiale en âge de travailler, et verra son économie croître deux fois plus rapidement que celle des pays développés.

Avec des tarifs moyens de 6,1 %, les entreprises sont actuellement confrontées à des droits de douane plus élevés lorsqu'elles exportent en Afrique plutôt qu'en dehors du continent. La ZLECAf éliminera progressivement les droits de douane sur le commerce intra-africain, ce qui permettra aux entreprises africaines de négocier plus facilement sur le continent, de répondre aux demandes du marché africain en pleine croissance et de profiter des avantages offerts par ce dernier.

L'intégration du continent en une zone d'échanges commerciaux unique offre de grandes possibilités aux entreprises et aux consommateurs qui négocient dans toute l'Afrique et permet d'assurer un développement durable dans la région la moins avancée du monde. Selon les estimations de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la ZLECAf pourrait accroître le commerce intra-africain de 53,2 % en éliminant les droits de douane à l'importation et le doubler si les obstacles non tarifaires sont également réduits.

Les exportations industrielles de l'Afrique devraient bénéficier le plus de la ZLECAf, ce qui est important pour diversifier le commerce du continent et l'encourager à réduire progressivement la place accordée aux ressources extractives, comme le pétrole et les minéraux, qui représentent depuis longtemps la majeure partie des exportations africaines, au profit d'une base d'exportation plus équilibrée et durable. De 2012 à 2014, les ressources extractives représentaient plus de 75 % des exportations hors

continent, alors qu'elles comptaient pour moins de 40 % du commerce intra-africain.

Le grand risque associé à des produits comme le pétrole et les minéraux est leur volatilité. La situation budgétaire et économique d'un trop grand nombre de pays africains dépend des aléas des cours de ces produits. L'exploitation de la ZLECAf permettra d'abandonner les exportations de ressources extractives brutes tout en assurant des échanges commerciaux plus durables, inclusifs et moins tributaires des fluctuations des cours des produits de base.

Plus important encore, la ZLECAf génèrera des emplois pour la jeunesse africaine en pleine expansion. En effet, les exportations de ressources extractives sur lesquelles le commerce africain repose actuellement exigent une main-d'œuvre moins abondante que les produits manufacturés et agricole. En favorisant l'avènement d'un commerce à plus forte intensité de main-d'œuvre, la ZLECAf créera plus d'emplois et la jeunesse africaine en sera le principal bénéficiaire.

Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle clé dans la croissance en Afrique. Elles représentent environ 80 % des entreprises de la région. Généralement, elles ont de la peine à pénétrer les marchés étrangers plus avancés, mais sont bien placées pour tirer parti des destinations d'exportation régionales et peuvent utiliser les marchés régionaux comme tremplins pour se lancer sur les marchés étrangers plus tard.

La ZLECAf pourra également s'avérer bénéfique pour les petites et moyennes entreprises en leur permettant de s'approvisionner en intrants auprès de grandes entreprises régionales exportatrices.

b) Défis

La configuration économique en Afrique varie d'un pays à l'autre, et la ZLECAf affectera de diverses manières ces pays. Néanmoins, les avantages de la ZLECAf sont largement répandus.

Alors que les pays africains relativement plus industrialisés sont bien placés pour tirer parti des opportunités qu'offrent les biens manufacturés, les pays moins industrialisés pourraient en tirer des avantages en s'intégrant dans les chaînes de valeur régionales. Ces dernières concernent les grandes entreprises qui s'approvisionnent auprès de petites industries à travers les frontières. La ZLECAf facilitera la création de chaînes de valeur régionales en réduisant les frais commerciaux et en promouvant l'investissement.

Les pays agricoles pourraient tirer parti de la ZLECAf en répondant aux besoins croissants de l'Afrique en matière de sécurité alimentaire. Mais, d'autre part, à cause de la nature périssable de nombreuses denrées