

# AFRICAN CONTINENTAL FREE TRADE AREA CREATING ONE AFRICA

#AfCFTA2018 | 17-21 March 2018 |



## LES DIX ENJEUX DE LA ZONE DE LIBRE ÉCHANGE AFRICAINE

Par Pierre Jacquemot

Les dossiers  Will Agri

La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC)<sup>1</sup>, dont le projet a été adopté dans l'enthousiasme le 21 mai 2018, est formellement entrée en vigueur le 30 mai 2019, après le dépôt de la 22ème ratification auprès de la Commission de l'Union africaine (UA). Cette ratification a permis d'atteindre le seuil minimal requis de l'accord pour déclencher l'entrée en vigueur de la zone. Le lancement de la phase opérationnelle aura lieu lors du sommet extraordinaire de l'UA à Niamey le 7 juillet 2019.



La ZLEC est un vieux projet. Selon les objectifs du Traité d'Abuja de 1991, le processus d'intégration de l'Afrique devait être achevé par la création de la Communauté économique africaine selon une approche séquentielle en six étapes de 34 ans. La ZLEC vise la réduction des tarifs douaniers pour 90 % des produits et la mise en place d'un marché libéralisé des services entre les États membres de l'UA.

---

<sup>1</sup> En anglais, African Continental Free Trade Area Agreement (AfCFTA)

## Son architecture est construite autour de plusieurs protocoles :

Phase 1. Protocole relatif au commerce des marchandises	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élimination des droits de douane et restrictions quantitatives à l'importation</li> <li>• Les importations ne doivent pas être traitées moins favorablement que les produits nationaux</li> <li>• Facilitation du commerce et transit</li> <li>• Recours commerciaux, protections pour les industries naissantes et exceptions générales</li> <li>• Coopération sur les normes et réglementations de produits</li> <li>• Élimination des barrières non tarifaires</li> <li>• Coopération des autorités douanières</li> <li>• Assistance technique, renforcement des capacités et coopération</li> </ul>
Phase 1. Protocole sur les services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparence des normes et des règles</li> <li>• Reconnaissance mutuelle des normes, licences et Certification des fournisseurs de services</li> <li>• Libéralisation progressive des secteurs de services</li> <li>• Les fournisseurs de services ne doivent pas être traités moins favorablement que les fournisseurs nationaux dans les secteurs libéralisés.</li> <li>• Provision pour les exceptions générales et de sécurité</li> </ul>
Phase 1. Protocole sur le règlement des différends	<ul style="list-style-type: none"> <li>• À convenir</li> </ul>
Phase 2. Négociations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droits de propriété intellectuelle</li> <li>• Investissements intra-africains</li> <li>• Politique de concurrence</li> </ul>

### ***Les avantages annoncés sont multiples***

La zone constituera un marché de 1,2 milliard d'individus pour un PIB cumulé de 2 500 milliards de dollars. Si elle est effectivement mise en place, la ZLEC sera le plus grand espace de libre-échange du monde.

Grâce à la libéralisation progressive des échanges de marchandises et des services, les fournisseurs auront accès aux marchés de tous les pays africains à des conditions non moins favorables que celles des fournisseurs nationaux.

La libéralisation des échanges entre les pays africains facilitera la mise en place de chaînes de valeur régionales dans lesquelles des intrants seront fournis par différents pays africains afin d'ajouter de la valeur avant d'exporter à l'extérieur.

Pour se protéger des pics imprévus des marchés mondiaux, les États auront recours à des mesures correctives commerciales pour faire en sorte que les industries nationales puissent être sauvegardées, si nécessaire.

Un mécanisme de règlement des différends offrira un moyen, fondé sur des règles, de résoudre les différends pouvant survenir entre les États parties lors de l'application de l'accord.

Enfin, les négociations de la « phase deux » créeront un environnement plus propice à la reconnaissance des droits de propriété intellectuelle en Afrique, à la facilitation des investissements intra-africains et au traitement des problèmes anticoncurrentiels.

### ***Le cas du Nigeria***

Actuellement 52 États sont signataires de l'accord. Le Bénin et l'Érythrée ne l'ont pas encore paraphé. Il manque surtout au tableau de la ZLEC le Nigeria, représentant le premier PIB

d'Afrique. L'agenda actuel de ce pays n'est pas continental, mais d'abord national et régional. L'intégration économique recherchée est d'abord celle d'un État de 185 millions d'habitants et d'un million de km<sup>2</sup>, avec une forte fragmentation Nord-Sud, avant d'être celle de l'Afrique. L'économie politique des réformes commerciales au Nigeria est complexe, car son marché intérieur est vaste et fortement protégé. Il exporte peu en Afrique, seulement 9 % de ses produits. D'où le souci de défendre ses industries par une politique d'import-substitution et de protection à ses frontières plutôt que de jouer avec un libre-échange qui pourrait menacer son économie par des importations massives, en particulier d'Asie, via des pays de transit voisins (Bénin, Cameroun). Il est logique de ne complexifier le tableau et de limiter au maximum les situations d'inconfort. Dans l'espace ouest-africain qui est le sien, le Nigeria trouve déjà son compte dans la communauté régionale existante, la CEDEAO qui compte 15 pays où son PIB représente la moitié du total. Si tôt ou tard, le projet de la ZLEC qui sera fort complexe à mettre en œuvre et qui mettra des années avant de produire ses effets, se met effectivement en œuvre, le Nigeria rejoindra à n'en pas douter les autres membres.

En pratique, l'intégration est un processus multiforme se caractérisant par une intensification des mouvements d'échanges avec la suppression des obstacles à l'intérieur d'un bloc régional, un tarif extérieur commun et une mobilité des facteurs de production. Elle peut aussi se manifester par des projets de coopération portés par les acteurs gouvernementaux ou non, par une coordination des politiques économiques ou sociales et par la mise en place de règles ou de transferts de souveraineté avec des structures institutionnelles de type fédéral.

Au regard de ces ambitions, déjà portées par les pères fondateurs de l'Union africaine, les défis à relever sont d'une ampleur considérable.

Dix paraissent les plus fondamentaux.

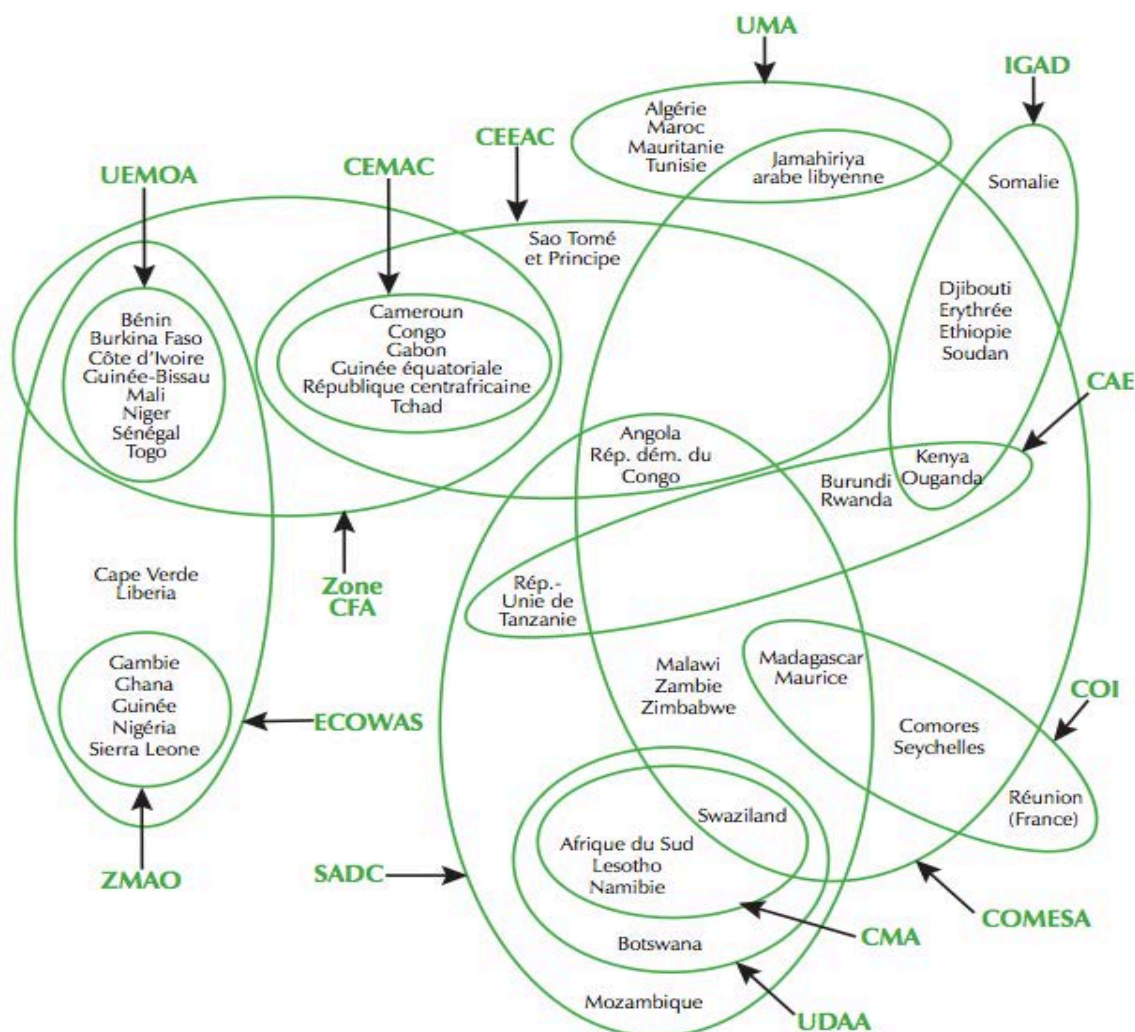
### **Enjeu 1. Synchroniser les communautés économiques régionales**

La stratégie d'intégration de l'UA est fondée sur l'existence des Communautés économiques régionales (CER) comme « socles » pour aboutir à la création d'un bloc commercial continental unique. Un espoir qui s'inscrit dans le long terme et qui passe nécessairement par la consolidation puis par la synchronisation des diverses entités régionales existantes.

Les organisations régionales en Afrique sont nombreuses et forment une architecture complexe et plus ou moins dynamique. On en compte aujourd'hui 14 censés représenter autant d'espaces de libre circulation des personnes, des biens et des services. Certains États sont membres de plusieurs organisations à la fois. Elles forment « le bol de spaghettis ».

La multi-appartenance à des blocs qui se recouvrent parfois, voire qui se posent en concurrents, a un coût financier. « La question de chevauchement des appartenances des États membres dans de nombreuses CER continue de poser un défi de démarrage important et demeure un obstacle insoluble à une intégration régionale et continentale plus poussée. Le chevauchement des adhésions des États membres à de nombreuses CER aggrave non seulement les problèmes persistants de financement et de capacités humaines à l'appui des programmes régionaux, mais pose également des problèmes de coordination efficace des politiques et des programmes pour favoriser une intégration régionale et continentale plus étroite et plus profonde » (Commission de l'Union africaine, 2019, p.2).

Figure 1. Le bol de spaghettis des communautés régionales africaines



Pour limiter le nombre de communautés régionales, l'Union africaine a élaboré le Programme minimum d'Intégration (PMI) autour de huit principales entités et décidé en 2006 un moratoire pour la reconnaissance de nouvelles institutions régionales.

La plupart des zones ont adopté des accords de libre-échange en abaissant les droits de douane et en améliorant les règles d'origine (un sujet de contentieux fréquents) applicables. Peu d'organisations régionales bénéficient véritablement de transferts de souveraineté, c'est le cas, mais encore de manière très partielle, du COMESA. La SADC et la CEDEAO jouent un rôle croissant en matière de paix et de sécurité. La CEDEAO et la CAE ont introduit un passeport communautaire pour faciliter la circulation des personnes et construire une identité régionale. Si l'on relève les réalisations clés, l'EAC reste actuellement la CER la plus avancée en termes de niveau d'intégration, avec la réalisation d'un marché commun, dont l'objectif est de réaliser une union monétaire et, à terme, une confédération politique. Plusieurs résultats louables ont été obtenus dans le domaine du développement des infrastructures, en particulier en ce qui concerne les routes régionales, les lignes ferroviaires, le transport. En

revanche, nonobstant, le riche potentiel inexploité de ressources de la région CEEAC, le potentiel intra-CEEAC reste très faible. Une infrastructure médiocre, des procédures douanières et d'immigration restrictives, des conflits persistants, une mauvaise coordination des politiques ainsi que d'énormes contraintes financières et humaines

**Tableau 1. Principales organisations reconnues par l'Union africaine**

<i>Principales communautés économiques</i>	<i>Pays membres</i>	<i>Nombre d'habitants et PIB régional en 2017</i>
UMA Union du Maghreb arabe	Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie	100 millions d'habitants PIB : 330 mds.
CEN-SAD Communauté des États sahélo-sahariens	Bénin, Burkina Faso, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie.	568 millions d'habitants PIB : 1050mds\$
COMESA Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe	Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, RDC, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie, Zimbabwe.	480 millions d'habitants PIB : 600 mds\$
CAE (EAC) Communauté de l'Afrique de l'Est	Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda, Tanzanie.	155 millions d'habitants PIB : 100 mds\$
CEEAC Communauté Économique des États de l'Afrique centrale	Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, RCA, RDC, São Tomé et Principe, Tchad.	150 millions d'habitants PIB : 230 mds\$
CEDEAO (ECOWAS) Communauté Économique des États d'Afrique de l'ouest	Bénin, Burkina, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.	330 millions d'habitants PIB : 410 mds\$
SADC Conférence pour la Coordination du Développement de l'Afrique Australe	Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Madagascar, Maurice, RD Congo, Seychelles, Zambie, Zimbabwe.	295 millions d'habitants PIB : 660 mds\$
IGAD Autorité intergouvernementale pour le développement	Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan.	240 millions d'habitants PIB : 180mds\$

#### *Principes sur le rôle des CER dans la ZLEC*

Les États parties membres des CER qui ont atteint entre eux des niveaux d'intégration régionale supérieurs à ceux de la ZLEC maintiendront ces niveaux plus élevés entre eux.

- Les CER qui ont atteint le niveau d'intégration nécessaire pour former des unions douanières soumettront des offres communes d'accès au marché pour le commerce des marchandises.
- À long terme, à mesure que le niveau d'intégration continentale s'intensifiera, les fonctions des CER liées au commerce devraient être consolidées au niveau continental.

On imagine l'envergure du travail à réaliser pour synchroniser l'ensemble de ces organisations avec leurs procédures particulières et des volontés politiques qui ne sont pas toujours spontanément tournées vers la collaboration. La Banque africaine de développement pose clairement la question des conditions de l'intégration : « Le processus d'intégration régionale et de croissance économique peut créer dix fois plus d'emplois qu'il n'en détruit, mais bien souvent, la perte d'un petit nombre d'emplois qu'entraîne la libéralisation est politiquement inacceptable. Les pays souhaitent souvent bénéficier de l'accès aux marchés mais rechignent à ouvrir les leurs en contrepartie. Pour pouvoir introduire des réformes économiques et commerciales et les transposer dans la législation du pays, il faut un gouvernement disposant d'une majorité forte et agissant à la faveur d'une période de croissance économique soutenue » (BAD, 2014, p. 11). Les organisations existantes disposent de tous les instruments institutionnels mais ils ne fonctionnent pas de manière satisfaisante, notamment parce que l'intérêt national prime toujours sur celui de la région.

## Enjeu 2. Sortir des spécialisations primaires

Les exportations subsahariennes sont « primaires » à près de 80 %, issues de l'agriculture, de la forêt, des mines et du pétrole. Les biens manufacturés ne représentent qu'une part résiduelle et la part des produits de haute technologie encore moins, avec 3 % du total en 2018. Pour un cinquième des pays africains, un ou deux produits comptent pour au moins les trois quarts du total des exportations. Leurs paniers d'exportations très concentrés les rendent vulnérables aux variations des cours et affaiblissent leurs perspectives de développement à long terme. Cette situation inscrite dans l'histoire longue du Continent nuit à l'intégration. Seule l'Afrique du Sud présente une structure du commerce extérieur plus équilibrée, accordant moins de place aux exportations de produits bruts.

L'échec des tentatives d'industrialisation trouve sa traduction aujourd'hui en Afrique, non seulement dans la place résiduelle qu'occupe le secteur manufacturier dans le PIB, mais également dans la nature de ce secteur : en moyenne, près de 80 % de la valeur ajoutée manufacturière est encore basée sur des ressources ou est composée de technologies peu coûteuses qui réduisent l'efficacité de la production industrielle et donc sa compétitivité. On repère cette situation dans la concentration de l'offre d'exportation du continent dans une gamme étroite de produits essentiellement d'origine primaire, à faible contenu technologique.

Tableau 2. Composition des exportations de biens manufacturés dans certains pays subsahariens (2016)

	Part basée sur des ressources naturelles et à faible intensité technologique	Part basée sur des productions de moyenne à haute technologie
Nigeria	87	13
Cameroun	82	18
Éthiopie	79	21
Ghana	79	21
Kenya	77	23
Côte d'Ivoire	71	29
Afrique du Sud	55	45

Calculs de l'auteur à partir des statistiques l'ONU, 2018.

L'Afrique demeure dans ses spécialisations primaires parce qu'elle est convoitée et qu'elle devenue une réserve stratégique de ressources en hydrocarbures, en minerais et en terres, et un espace de diversification des risques, pour un nombre croissant de partenaires internationaux. Tirée par les besoins en matières premières des grands pays émergents, l'exportation des ressources minérales a progressé, réduisant l'agriculture à une portion congrue dans les grands agrégats économiques nationaux. Or ces activités pourvoyeuses de rente génèrent peu d'emplois et ont généralement des conséquences ambivalentes : elles créent certes de la croissance en valeur absolue, mais cette croissance n'est pas de nature inclusive et permet difficilement d'entraîner le développement d'activités en aval.

### Enjeu 3. S'appuyer sur les dynamiques des marchés

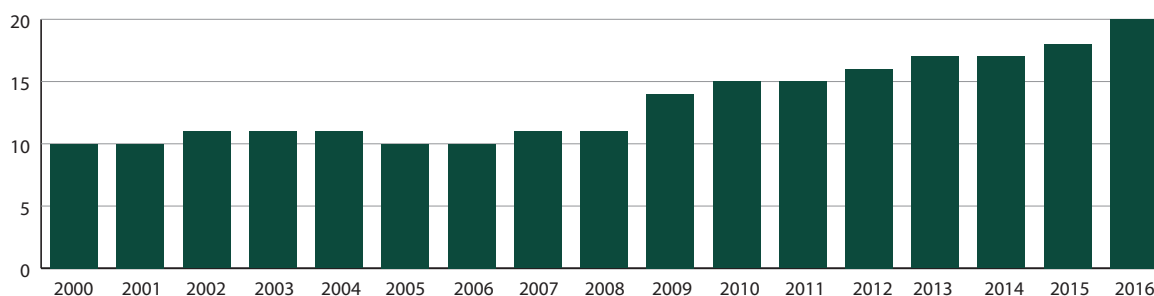
La Commission économique pour l'Afrique (CEA) estime que la ZLEC permettra de stimuler le commerce intra-africain de plus de 50 % en supprimant les droits à l'importation, et de doubler ce commerce si les obstacles non tarifaires sont également levés.

L'*Indice de l'intégration régionale africaine 2019* de l'Union africaine est explicite : l'intégration régionale en Afrique demeure faible. Dans cinq domaines analysés – intégration du commerce, infrastructures régionales, intégration productive, libre circulation des personnes et intégration macroéconomique –, les données révèlent que la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) est la région, du fait de sa souplesse, la plus performante des organisations régionales, avec ses 12 membres ayant aboli des droits internes et s'étant engagés vers une Union douanière.

L'intégration dans les services a contribué à plus de 53 % du PIB du continent, mais la ratification du protocole sur la libre circulation des personnes a été lente, malgré le lancement en 2016 du passeport biométrique africain et le Protocole de l'Union africaine sur la libre circulation des personnes. L'ambition est de faire passer le commerce intra-africain – estimé à moins de 20% – à 25 % d'ici à 2023.



**Figure 2. Parts des exportations de l'Afrique vers l'Afrique**



La taille des marchés dans les petits ensembles n'a pas permis d'obtenir des économies d'échelle significatives. De plus des structures économiques proches, aux activités parfois similaires, n'ont que peu de biens complémentaires à échanger. Pour ce faire, il faut des complémentarités : la Côte d'Ivoire ne vend pas son cacao au Mali qui ne lui vend pas son or ; ni le Kenya ses fleurs coupées à l'Éthiopie qui en produit aussi. Le Niger n'a rien à faire du coton du Bénin, qui n'a rien à faire de l'uranium de son voisin du Nord. Prenons le cas de la CEEAC. Les États membres possèdent chacun leur industrie du bois (déroulage, scieries ou contre-plaqués), leurs usines textiles à base de coton, quelques huileries de coton, d'arachide ou de palme, au moins une sucrerie de canne, des brasseries, une manufacture de cigarettes et très souvent une fabrique de chaussures. Des industries si peu complémentaires ne favorisent pas le développement d'échanges communautaires.

Mais cette situation peut évoluer. D'ores et déjà, on remarque que les pays qui ont étoffé leur appareil productif pour répondre à la demande intérieure, notamment celle tirée par les nouvelles classes moyennes urbaines, sont devenus plus résilients qu'il y a dix ans. Cette évolution est fondamentale. Les économies les plus dynamiques sont celles qui ne disposent pas d'une importante rente pétrolière ou minière, et qui sont engagées dans une diversification des activités : Maurice, l'Éthiopie, le Kenya, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Lesotho et le Rwanda.

D'une manière plus générale, le fait de la croissance de sa démographie, accompagnée d'une urbanisation rapide, la demande régionale de l'Afrique est porteuse de croissance. L'incidence d'ordre économique de la classe moyenne la plus attendue est la formation d'un véritable marché intérieur. Grâce à elle, la croissance pourrait désormais être davantage assise sur une demande domestique « inclusive ». Les mutations introduites par l'évolution sociale et l'émergence de ces nouveaux groupes sont déjà repérables en matière de consommation. Les « consommateurs solvables » seront 130 millions en 2020 et dépenseront 584 milliards de dollars par an. Ils atteindront 240 millions de personnes en 2040 et constitueront un marché de 1 750 milliards de dollars.

La hausse du pouvoir d'achat de la classe moyenne africaine devrait potentiellement porter les marchés régionaux et donc permettre la réalisation de la substitution des importations. Pour cette raison, les débouchés en Afrique attirent désormais des investisseurs internationaux qui ne s'intéressent pas uniquement aux ressources naturelles du continent : du fait de leur potentiel, les marchés intérieurs et régionaux (essentiellement dans 3 pays :

Afrique du Sud, Égypte, Maroc) ont attiré plus de la moitié des IDE venant d'hors Afrique se sont portés sur des projets nouveaux en Afrique entre 2013 et 2018.

Certes, les entreprises qui fournissent les marchés locaux et régionaux de manière compétitive sont encore souvent des multinationales étrangères non régionales. Elles desservent ces marchés, via l'investissement direct ou le commerce, sans le souci premier de la valorisation locale. Mais dans ce domaine également, certaines évolutions cheminent. Ainsi observe-t-on qu'en pourcentage des entrées d'investissements directs nouveaux en Afrique, la part des projets intra-africains a presque quadruplé entre 2003 et 2016 : elle est passée de 7 % à plus de 25 % à la faveur d'une hausse continue des capitaux venant du Maroc, d'Afrique du Sud et, depuis 2008, d'une augmentation considérable des flux intra-régionaux en provenance du Kenya et du Nigeria, essentiellement dans la banque, le commerce de détail et les télécommunications.

Le potentiel de croissance des échanges régionaux est donc élevé. La mise en place de chaînes de valeur régionales répondra à deux objectifs : 1. tirer parti des complémentarités entre pays et acteurs économiques de la région et 2. exploiter la demande croissante de produits finis. Mais pour cela il faudra s'attaquer à d'autres entraves.

#### **Enjeu 4. Lever les « pratiques anormales »**

Il serait illusoire de considérer que les freins actuels au commerce intra-africain sont essentiellement liés aux barrières tarifaires. Si tel était le cas, le commerce dans l'espace ouest-africain aurait atteint des chiffres élevés. Les obstacles non tarifaires internes restent nombreux et bien enracinés : contingentements imprévus, refus des conditions préférentielles, mauvaises conditions d'acheminement et de stockage... L'équivalent tarifaire de ces obstacles est évalué en moyenne à 40 % - un taux beaucoup plus élevé que les tarifs appliqués par la plupart des pays du monde [International Centre for Trade and Sustainable Development, 2016]. Au sein des CER qui l'ont mis en œuvre, le désarmement tarifaire n'a pas été synonyme d'une augmentation très significative du trafic. Malgré l'adoption de tarifs extérieurs communs, le commerce est resté entravé par des nombreux handicaps. Parmi celles-ci citons ceux liés à la non-libre circulation des hommes. Les Africains ont besoin d'un visa pour se rendre dans un autre pays africain dans la majorité des cas. Seuls treize pays offrent un accès libre à leurs frontières. L'observation est souvent faite : les Nord-Américains voyagent plus facilement en Afrique que les Africains.



Crédit photo, lavisenegalaise.com

Les entraves au commerce ne sont pas que légales. Il faut au moins de 30 jours de dédouanement des marchandises en Afrique de l'Ouest, alors qu'en Europe cette démarche administrative ne dépasse pas 10 jours. Les échanges transfrontaliers en Afrique sont pratiquement partout onéreux. Leur coût moyen est le double de celui enregistré pour les pays de l'OCDE et ceux de l'Asie de l'Est. Un camion transportant des céréales de Koutiala (Mali) à Dakar (Sénégal) devra passer des dizaines de contrôle, avec des sollicitations indues de l'ordre de 450 dollars. Entre Mombassa (Kenya) et Kigali (Rwanda), un camion rencontrera 47 barrages routiers. Il attendra en moyenne 36 heures à la frontière entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud.

La ZLEC ne permettra pas de supprimer *ipso facto* toutes ces entraves, et pas davantage ce que les économistes appellent pudiquement les "pratiques anormales" : rançonnements aux frontières, "tracasseries routières", contrôles abusifs, etc. Diverses mesures s'imposeront pour réduire les délais opérationnels et bureaucratiques, lever les barrages routiers et alléger les distorsions introduites par des réglementations archaïques.

### Enjeu 5. Intensifier le « contenu local »

Depuis le début des années 2010, dans plusieurs pays, la politique dite du "contenu local" ou de la "préférence nationale" tend à s'imposer. Elle est présentée comme un élément clé de l'industrialisation. Elle trouve de nombreuses applications dans les réglementations locales. Ainsi le Ghana a lancé en 2016 une politique de promotion du *Made in Ghana*, assortie d'une politique de « revitalisation » industrielle et de la proposition *One District, One Factory* pour promouvoir une industrialisation à ancrage local. La loi sur le *local content* donne priorité aux biens et services nationaux ainsi qu'aux entreprises ghanéennes sur les marchés publics. Elle oblige les investisseurs étrangers à ouvrir leur capital à hauteur de 30 % à des entreprises du pays. Les clauses de préférence nationale fleurissent, au Gabon, au Mozambique, au Nigeria... Dans ce contexte, définir et attribuer l'origine des marchandises constituera un défi particulier pour la ZLEC en raison du nombre de pays impliqués dans l'accord.

## Enjeu 6. Définir les règles d'origine

Les États membres de la ZLEC doivent élaborer et soumettre des listes des 90 % de leurs produits devant être libéralisés, ainsi que les produits sensibles devant être libéralisés à plus long terme période et les produits exclus de la libéralisation. Un complément connexe à l'Accord est la liste des règles d'origine par produit qui, parallèlement aux règles d'origine générales, permettra l'application des préférences au titre de la ZLEC.

Les règles d'origine sont les critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit. L'objectif est de faire de ces règles un instrument de développement du commerce régional, de création d'emploi et d'innovation technologique. Leur rôle est aussi de contribuer à la construction et la consolidation du marché régional en neutralisant les effets négatifs induits par l'importation de produits de pays tiers pouvant rentrer en concurrence avec les produits locaux et de créer des distorsions sur les marchés. L'origine communautaire d'une marchandise est prouvée par un Certificat d'Origine.

Dans l'espace CEDEAO, trois critères sont retenus pour déterminer l'origine communautaire d'un produit le premier est relatif aux produits composés de produits agricoles, de l'élevage et de la pêche, etc. ainsi que les produits industriels contenant au moins 60% de matières premières de la région. Le deuxième est relatif au changement de position tarifaire. Il intervient quand le produit fini nécessite l'utilisation de matières premières qui sont dans une position tarifaire autre que celle du produit fini conformément au classement effectué par l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Le troisième est celui relatif à la valeur ajoutée. Les textes de la CEDEAO affirment qu'un produit peut bénéficier de l'origine communautaire s'il a bénéficié dans sa fabrication de matières premières hors CEDEAO dont la valeur ajoutée manufacturière ne dépasse pas 30% du prix de revient ex-usine et si les entreprises qui le produisent atteignent un niveau souhaitable de participation de nationaux.



### Crédit photo Le Monde

En dépit de leur importance, l'utilisation des règles d'origine se heurte à d'importants défis dans la région. En plus de leur complexité, qui rend difficile leur appropriation par les acteurs, il s'avère aussi qu'elles sont encore très mal connues et de nombreux acteurs ont tendance à confondre les règles d'origine de l'UEMOA et celles de la CEDEAO. De plus, le dernier critère adopté pour déterminer l'origine, à savoir le critère relatif à la valeur ajoutée, est d'un usage réputé difficile à cause entre autres, de la complexité des chaînes de valeur et des processus de fabrication à l'échelle internationale. A cela s'ajoute aussi le chevauchement de systèmes différents de règles d'origine induits par la multiplicité des accords commerciaux préférentiels que les pays de la CEDEAO ont souscrit. Des règles mal conçues peuvent, dans une large mesure, annuler les avantages d'un accord commercial. La critique demeure forte. Les règles communautaires de la CEDEAO profitent davantage aux pays côtiers. Les entreprises qui y sont installées, souvent liées à des groupes internationaux, importent plus facilement des produits transformés qu'elles emballent sur place et estampillent ensuite comme fabriqués dans l'Union, avant de les distribuer dans la zone. Un Cheval de Troie ! Si ces produits bénéficient des mêmes avantages fiscaux que ceux qui sont produits localement la préférence régionale perdra totalement sa signification et sa portée. Si par contre les règles d'origine sont restrictives, elles peuvent empêcher non seulement les importations d'intrants intermédiaires en provenance de pays tiers, risquant ainsi de compromettre la spécialisation et la compétitivité. Pour ces raisons, une règle simple, telle que 50 % de la valeur ajoutée devant être originaire d'Afrique, sera probablement retenue, mais la discussion risque d'être âpre.

### Enjeu 7. Intensifier les convergences

L'objectif déclaré est de libéraliser 90 % des produits commercialisés dans le cadre de la ZLEC. Autoriser la protection sur 10 % des produits peut, en pratique, annuler une partie des avantages de l'accord si les produits qui conserveront la protection sont choisis de manière stratégique. Pour jouer l'intégration régionale, il serait nécessaire que les produits devant être libéralisés à un stade précoce incluent ceux qui peuvent fournir une échelle significative de diversification en Afrique, notamment les produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, et les produits agricoles dans lesquels les pays peuvent développer un avantage comparatif.

La théorie de l'intégration enseigne que la convergence institutionnelle peut jouer un rôle moteur dans le processus d'intégration régionale. La mise en place de règles communes se traduisant par la coordination et l'harmonisation des normes, des procédures et des politiques nationales conduit en principe à la création de « biens publics régionaux » dont l'efficacité en termes de réduction des coûts de transactions et donc d'amélioration de la compétitivité peut être supérieure à celle obtenue au niveau de chaque État pris individuellement. Ceci à condition que chaque État membre joue le jeu.

Parmi les expériences d'intégration par les règles communes, celle de la SADC est la plus significative. L'organisation a adopté un mémorandum intitulé *Regional Indicative Strategic Plan*. Il définit les indicateurs et les objectifs macroéconomiques, et les paramètres de la coopération en matière monétaire et budgétaire pour les pays membres. Il part de l'idée qu'en l'absence d'orientation sur les objectifs des variables macroéconomiques dans la zone, les

États ne pourront pas équilibrer leur budget, avec comme conséquences des déficits élevés, des ratios de la dette publique intenable des déséquilibres graves du compte courant, ainsi que des distorsions de marché qui se traduisent par des taux d'inflation élevés et la stagnation économique. Les banques centrales des États concernés ont ainsi établi les critères de convergence macroéconomique.

### Enjeu 8. Créer des espaces de solidarité

L'idée de base qui sous-tend la ZLEC est qu'un marché régional au sein duquel la circulation des marchandises est libre et protégée vis-à-vis de l'extérieur par un tarif unifié est bénéfique à tous. Force est toutefois de constater que ce sont souvent les puissances régionales ou « hégémoniques » qui tirent l'intégration régionale avec au Nord, le Maroc et l'Égypte, à l'Est, le Kenya, et au Sud, l'Afrique du Sud et qui en escomptent des avantages significatifs.

Certains analystes mettent en garde contre les risques qu'un accord tel que celui de la ZLEC pourrait avoir sur les pays les plus faibles et les populations fragiles. Le coût de l'intégration à une union douanière au sein d'une telle organisation à géométrie variable sera élevé pour des pays handicapés par leur enclavement (cas de 16 pays) et la modeste diversification de leurs activités. Pour eux, sans mécanisme de compensation et de péréquation, l'argument des bénéfices du libre-échange n'apparaît guère convaincant. Mettre sur un même marché le Maroc, dont 75 % de ses exportations sont composées de plus de 80 lignes de produits, et le Tchad, pour qui le seul pétrole totalise plus de ce même taux (82 %) se révèle être un rapport inégal.

Les pays africains ont une diversité de configurations économiques et seront touchés de différentes manières par la ZLEC. La solidarité exige un traitement spécial et différencié pour les pays les moins avancés (PMA) et des ressources financières pour compenser les coûts d'intégration et pour indemniser les pays qui présentent des écarts importants en termes de gains attendus d'une intégration plus étroite. Le principe n'est pas acquis : au cours des négociations de la ZLEC, l'Afrique du Sud s'est fermement opposée à l'idée de compensation financière. La solidarité requiert en outre la confiance, qui diminue à mesure que le nombre de membres augmente. Comme le note Abdou Souléye Diop, lorsqu'on observe certaines CER qui depuis 40 ans pour certaines et pour 30 ans pour d'autres n'arrivent pas à s'entendre on peut légitimement se poser la question de l'entraide au sein de la ZLEC : « Quand on ne parvient pas à s'entendre dans un immeuble en copropriété à cinq ou à huit habitants, comment pourrait-on y parvenir dans une résidence à 54 habitants répartis dans huit immeubles » (*Jeune Afrique*, juin 2019, n°3048).

### Enjeu 9. Rationaliser les relations hors ZLEC

Sur le plan externe, les gouvernements africains vont en toute probabilité continuer de s'engager dans le respect des règles de l'OMC, mais également dans celui des traités bilatéraux. Avec la multiplication des partenaires commerciaux (Europe, États-Unis, Chine, Inde, Japon, Turquie) et des régimes commerciaux (Accords de partenariat économique avec l'Union européenne, régime « tout sauf les armes », système généralisé de préférences tarifaires, régime PMA...), le paysage des relations entre l'Afrique et l'extérieur, s'est incroyablement complexifié au regard de ce qu'il était lors du Traité d'Abuja il y a près de trente ans.

Le gouvernement américain a ainsi adopté en 2000 la Loi sur la croissance et les opportunités de développement en Afrique (AGOA en anglais). AGOA est une politique sous laquelle Washington offre des avantages commerciaux importants – une baisse des droits de douanes sur les importations aux États-Unis - aux 38 pays africains éligible. Ces avantages sont liés au respect certains critères. Parmi ces critères on trouve l'incitation à dépasser les normes de l'OMC en matière de propriété intellectuelle. Cela veut dire que les Américains peuvent à tout moment limiter les avantages commerciaux de leurs partenaires africains, par exemple en fonction du brevetage des semences.

Prenons le cas plus complexe des APE. Le principe est d'établir une zone de libre-échange couvrant « l'essentiel des échanges dans un délai raisonnable ». Le nouveau régime doit être asymétrique et progressif, l'Union européenne acceptant une ouverture totale et immédiate de son marché en contrepartie d'une ouverture à 75 % des marchés africains, un processus étalé sur vingt ans afin de leur permettre de continuer à protéger leur secteur agricole et leurs activités industrielles. La clause de la Nation la plus favorisée (NPF) implique que tout nouveau traitement tarifaire favorable fourni à un autre partenaire commercial doit être *ipso facto* consenti à l'UE, à la condition qu'il ait une part du commerce international supérieure à 1,5 % et un niveau d'industrialisation supérieur à 10 % au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord. Quelle est la situation actuelle ? Quatre pays (Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe) ont signé un accord définitif, entré en application en 2012. Un APE entre l'UE et l'Afrique australe a été signé en 2016. Il ouvre l'accès au marché européen sans droits de douane à l'ensemble des marchandises, sauf certains produits d'Afrique du Sud. En Afrique de l'Est, un accord a été signé par le Kenya et le Rwanda. En Afrique centrale, seul le Cameroun a cédé, se démarquant du bloc formé par les pays de l'Afrique centrale, déterminés à négocier de meilleures conditions. Enfin, en Afrique de l'Ouest, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont ratifié un APE intérimaire bilatéral pour conserver leur accès sans droits ni quotas au marché européen. Le Nigeria, en revanche, manifeste une irréductible hostilité aux APE, ce qui compromet l'efficacité de l'approche régionale préconisée par l'UE. En baissant les droits de porte, en éliminant les possibilités de protéger les industries naissantes et les agricultures locales envers la concurrence européenne, les APE impliqueraient de renoncer à une série de protections commerciales (lesquelles ont pourtant été appliquées en Europe au cours de son propre processus de développement).

En l'état actuel des choses, les divers accords noués par l'Afrique avec ses partenaires extérieurs sont susceptibles de restreindre la capacité à exécuter l'agenda de la ZLEC.

### Enjeu 10. Relever les défis logistiques

Si l'on en croit le World Economic Forum, les entraves que rencontrent les pays africains pour s'introduire dans les chaînes de valeur industrielles sont, dans un ordre décroissant de gravité : l'accès difficile au financement, l'absence de marchés régionaux des capitaux, les coûts élevés de transport, l'insuffisance des infrastructures dans les télécommunications et l'énergie, la bureaucratie inefficace, la fiscalité lourde et instable, et la modeste qualification de la main-d'œuvre.

Plusieurs études montrent que les contraintes d'infrastructures en Afrique sont les notables pour expliquer les faibles niveaux de commerce. Les routes goudronnées en particulier sont rares par rapport à la taille du continent. Le transport de marchandises entre Douala (Cameroun) et N'Djamena (Tchad) coûte six fois plus cher qu'entre Shanghai et Douala et

demande trois fois plus de temps. Les défis du transport terrestre et maritime sont d'autant plus grands pour les 16 pays africains enclavés. L'*Indice de performance logistique* (LPI) du Turku School of Economics qui repose sur des enquêtes auprès des opérateurs pour évaluer l'efficacité de l'infrastructure logistique accorde à l'Afrique subsaharienne un score parmi les plus bas (2,87 sur 5) et les délais les plus élevés pour les importations et les exportations (World Development Indicators : Trade Facilitation, 2017). Or réduire la durée du transport terrestre d'une journée peut produire une augmentation des exportations de 7 %. Outre l'aménagement des ports maritimes et fluviaux et des plates-formes aériennes, la remise en état des routes et des voies ferrées - une spécialité chinoise - permettrait de réduire considérablement les délais et les coûts.



Guinée, crédit photo Africamonde

L'enjeu est essentiel lorsque l'on sait que dans les pays sans accès à la mer le coût de transport sont parmi les plus élevés du monde. En part de la valeur des exportations, ils s'échelonnent entre 30 et 50 %. Pour certains, ils peuvent même représenter les trois quarts. Il faut déboursier environ 8 000 dollars américains pour expédier un conteneur de 20 pieds de Durban (Afrique du Sud) à Lusaka (Zambie), alors que 1 800 dollars américains suffisent pour expédier ce même conteneur du Japon à Durban.

La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a été la première à appliquer le concept de "*spatial development initiative*" (SDI) en adoptant un programme prévoyant la consolidation du corridor terrestre Trans Kalahari entre Walvis Bay (Namibie) et Pretoria, avec une prolongation vers Maputo (Mozambique), reliant ainsi la côte atlantique et celle de l'océan Indien. Le corridor est maintenant connecté à des destinations internationales par des liaisons maritimes directes avec l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud, l'Extrême-Orient, l'Europe et le Moyen-Orient. Un autre corridor prend forme, le Walvis Bay-Ndola-Lubumbashi, reliant la Namibie et le sud de la République démocratique du Congo via la Zambie. Ce concept de "corridor de développement" connaît un certain engouement (corridor multimodal Beira-Nacala au Mozambique, corridor côtier Abidjan-Lagos reliant la Côte d'Ivoire au Nigeria...).



Les voies régionales ne sont plus seulement vouées à l'acheminement des marchandises et des services, mais elles sont aussi supposées servir à stimuler le développement économique des zones avoisinantes, par la création d'infrastructures industrielles et sociales aux côtés des infrastructures de transport. Cependant, pour l'instant, peu de ces SDI transfrontalières ont abouti à des progrès très importants. Cela tient en partie à ce que l'établissement de liens entre la planification des infrastructures et les activités voisines n'a pas reçu toute l'attention voulue, les communautés économiques régionales censées coordonner les activités du corridor n'ayant pas les capacités requises compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ces tâches.

## Conclusion

Une certaine unanimité se dessine depuis une décennie autour de l'idée que s'extraire de la spécialisation appauvrissante, diversifier ses productions, grimper dans les chaînes de valeur, élargir les échanges de proximité et favoriser la mobilité des moyens humains et financiers vers les régions proches où ils sont les plus utiles seraient les meilleurs moyens de favoriser l'"émergence" économique du continent africain. Dans cette perspective s'ouvrent de nouvelles pistes pour les politiques publiques à travers la suppression des multiples entraves à l'intégration spatiale, la reconnaissance des vertus d'une protection sélective et temporaire aux frontières de l'espace régional et la réalisation d'infrastructures de désenclavement.

L'option volontariste de la « préférence régionale » rejoint celle exprimée par l'Union africaine qui préconise, de façon plus ou moins explicite, une forme de protectionnisme sélectif, circonscrit à l'échelle pertinente des territoires intracontinentaux, au regard des avantages qu'il présente par rapport à l'ouverture sans contraintes au marché mondial.

Il est à espérer que cette idée dominera dans les futures négociations, mais qu'aussi d'autres idées permettront de donner une dimension plus institutionnelle et politique à l'accord de la ZLEC. L'Union africaine pourrait y voir une occasion pour diffuser certaines normes fondamentales : respect de la propriété intellectuelle, transparence des marchés publics, modernisation des contrôles douaniers, respect des directives de l'Organisation mondiale du travail en matière de travail décent, harmonisation fiscale, lutte contre l'évasion fiscale, consultation plus systématique des organisations de la société civile.

## **Les cinq dimensions de l'intégration selon l'Union africaine**

### *Infrastructures régionales*

*Les relations rendues possibles par la mer, la route, la voie aérienne et les ondes auront un impact favorable sur l'intégration continentale*



### *Intégration commerciale*

*Si les échanges commerciaux s'accélèrent, les entreprises et les consommateurs africains en profiteront*



### *Intégration productive*

*La production de plusieurs secteurs participera à la consolidation de chaînes de valeur régionales*



### *Libre circulation des personnes*

*La libre circulation des personnes contribuera puissamment à la croissance économique et au développement des qualifications.*



### *Intégration bancaire et financière*

*La libre circulation des capitaux contribuera à accroître les investissements et les moyens de financement*



## Références

- Banque africaine de développement (2014), *Rapport sur le développement en Afrique. L'intégration régionale au service de la croissance inclusive*, Département de la recherche et développement, Abidjan.
- Bastidon C., Gbaguidi O., Ghoufrane A., Silem A., 2017, *Mondialisation, accords commerciaux régionaux et intégration de l'Afrique*, L'Harmattan.
- Berhab R. et Dadush, 2019, "Will the African Free Trade Agreement Succeed ?", *Policy Brief*, April, PB-18/10, OCP Policy Center
- Byers, Melo and Brown (2018) "Working with the Grain of African Integration" (<https://ecdpm.org/publications/working-with-the-grain-of-african-integration/>), Policy Brief.
- Chalmin Ph. et Jégourel Y., 2017, *L'Afrique et les marchés mondiaux de matières premières*, Annual Report on Commodity Analytics and Dynamics in Africa (Arcadia), OCP Policy Center et Cercle Cyclope.
- Commission de l'Union africaine, 2019, *Rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique, Résumé analytique*, Addis-Abeba.
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), 2015, *Le développement économique en Afrique. Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement*.
- Dabrowski, M. and Myachenkova, Y., 2018, *Free Trade in Africa – An Important Goal But Not Easy to Achieve*, Bruegel.
- De Melo J., 2019, The African Continental Free Trade Area : An Integration Trilemma. <https://theforum.erf.org/2019/01/28/african-continental-free-trade-area-integration-trilemma/>
- Groupe Initiative Afrique, *Comment refonder la dynamique de l'intégration régionale en Afrique : intégration ou ... désintégration ?* Une synthèse, colloque Yamoussoukro, 29 sept. – 1 oct. 2017
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2016, *African Integration : Facing up to Emerging Challenges*, disponible sur [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)
- Jacquemot P., 2016, *L'Afrique des possibles, les défis de l'émergence*, Karthala.
- Jacquemot P., 2018, « L'Afrique doit jouer la carte de la régionalisation », *L'Economie politique* n° 77.
- Jacquemot P., 2018, « L'industrialisation en Afrique en question. Des désillusions à un nouveau volontarisme », *Afrique contemporaine*, vol. 266, n° 2, pp. 29-53.
- Plane P., 2017, "Quelle compétitivité de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Tunisie", *Notes techniques* n° 29, Agence française de développement et Ferdi, mai.
- Schneider E., 2019, « L'Afrique au carrefour d'une nouvelle ère de la diplomatie économique, : la nécessité de sortir des modèles d'investissements traditionnels », a Tribune, *Lettre de l'IRIS*.
- Vanheukelom, J., Byiers B., Belal S. et Woolfrey S., 2016, *Political economy of regional Integration*, ECDDM, January 2016.
- World Economic Forum, World Bank, and African Development Bank, 2016, *The Africa Competitiveness Report 2015*, disponible sur <https://www.weforum.org>.