

ZLECAF : UN MARCHÉ COMMUN CONTINENTAL AFRICAÏN SUR LES RAILS ?

par Boris MARTOR

Avocat à la Cour de Paris, BIRD & BIRD

PAGES	
continental afri-	131
ital-investisse-	140
n œuvre de la x ou de finan- space UEMOA	178
u commissariat financier dans	196
es avocats à flexion autour le ivoirienne	221
mande publique	236

Le 21 mars 2018 à Kigali, 44 dirigeants africains réunis pour un sommet extraordinaire de l'Union africaine ont signé un accord jetant les bases de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine. En vertu de cet accord, les droits de douane devraient être supprimés sur 90% des produits, l'objectif étant d'arriver d'ici à 2028 à la création d'un marché commun et d'une union économique et monétaire augmentant le PIB des pays africains de 1 à 3%.

Le 7 juillet 2019, dans le cadre du sommet de Niamey, l'Union africaine a lancé la phase opérationnelle de la ZLEC. La ZLEC devient le plus grand marché commercial du monde. Son secrétariat permanent, basé à Accra, démarrera ses activités dans les mois à venir. Les chefs d'Etat ont entériné la création de cinq instruments opérationnels qui sont des « règles d'origine », des « listes de concessions tarifaires dans le commerce des biens », du « mécanisme en ligne de surveillance et d'élimination des barrières non tarifaires continentales », de « la plateforme panafricaine de paiements et de règlements numériques » et de « l'observatoire africain du commerce ».

Cette ambition portée par la ZLEC doit permettre, d'une part, la mise en place d'un marché commun intra-africain et, d'autre part, de relever les défis de la mondialisation et de la transition vers le développement. S'il est vrai que la croissance des pays africains pourrait être catalysée par le développement d'échanges interafricains, la mise en place de zones de libre-échange en Afrique a démarré il y a près de 50 ans et a permis de nombreux progrès. Il demeure toutefois de nombreux défis à surmonter pour assurer une réalité efficiente à ces zones et à la ZLEC qui constitue l'aboutissement d'un processus historique.

1. La ZLEC constitue l'aboutissement d'un processus historique.

Si l'idée d'une nécessaire intégration africaine est née au moment des indépendances avec Léopold Sédar Senghor et Kwame Nkrumah, c'est l'OUA (Organisation de l'unité africaine), devenue l'Unité africaine (UA) en 2000, qui la concrétise. En effet, sa mission est de structurer l'ensemble du continent autour d'un parlement panafricain, d'une banque centrale, d'un fonds monétaire et d'une cour de justice.

1.1. L'OUA, un terreau fertile à l'intégration régionale

Au sein de l'UA, un cadre stratégique a été instauré en 2001, le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, pour faire progresser la gouvernance et pour réaliser des projets continentaux ou régionaux concernant majoritairement les infrastructures.

Parallèlement, de nombreuses organisations régionales économiques et monétaires coexistent sur le continent (1), faisant de l'Afrique la zone comptant le plus grand nombre d'organisations économiques et monétaires. La majorité des Etats africains participent à plusieurs initiatives d'intégration régionale. Ainsi, sur les 55 Etats africains, seuls huit sont partis à un unique groupement.

Parmi ces regroupements, l'on peut citer :

- la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) créée en 1993,
- l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : la monnaie commune aux huit Etats est le franc CFA lié à l'Euro par une parité fixe qui va bientôt devenir l'Eco. Les actions de l'UEMOA s'inscrivent dans le cadre de la CEDEAO dans le sens de l'intégration économique ;
- la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) qui regroupe les Etats francophones non membres de l'UEMOA. La Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC) confère une forte identité à ce regroupement qui utilise aussi le franc CFA d'Afrique centrale ;
- la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) a été créée en 1983 ;
- le Marché commun d'Afrique australe et orientale (COMESA) a été créé en 1994 et constitue un vaste ensemble hétéroclite, d'orientation Nord-Sud depuis l'Egypte jusqu'à la Namibie. Il est destiné à contrebalancer l'influence de l'Afrique du Sud.

Il convient de rappeler que si le processus de mise en place d'une zone de libre-échange continentale voit le jour en 2019 avec la mise en place de la ZLECA, ce mouvement remonte en réalité à 1991 avec la signature du Traité d'Abuja établissant la *Communauté économique africaine (CEA)* (2). Avec le Traité d'Abuja, l'Afrique est le premier continent à créer une zone économique regroupant l'ensemble de ses Etats. Cet accord prévoyait l'établissement d'une communauté économique africaine d'ici à 2027, avec une monnaie commune, une mobilité intégrale des productions, biens et services entre les pays africains. Il prévoyait en outre une imbrication entre les structures de la CEA et celles de l'OUA.

(1) *Organisations régionales et intégration : des exemples*, Sylviane Tabarly, 10/01/2013, geoconfluences.enslyon

(2) La Communauté économique africaine, Ahmed Mahiou, *Annuaire français de droit international*, 1993, CNRS, pp. 798 à 819.

régionale
 instauré en 2001, le *Nou-
 ve (NEPAD)*, pour faire
 projets continentaux ou
 uctures.

régionales économiques
 ant de l'Afrique la zone
 économiques et moné-
 t à plusieurs initiatives
 fricains, seuls huit sont

: l'Afrique de l'Ouest

ricaine (UEMOA) : la
 c CFA lié à l'Euro par
 es actions de l'UEMOA
 ns le sens de l'intégra-

de l'Afrique centrale
 ones non membres de
 ique centrale (BEAC)
 qui utilise aussi le franc

ique centrale (CEEAC)

ntale (COMESA) a été
 étéroclite, d'orientation
 . Il est destiné à contre-

ise en place d'une zone
 .vec la mise en place de
 91 avec la signature du
nique africaine (CEA)
 er continent à créer une
 Etats. Cet accord pré-
 nique africaine d'ici à
 intégrale des produc-
 prévoyait en outre une
 de l'OUA.

mples, Sylviane Tabarly,

lahiou, *Annuaire français*

- N° 2

En 1994, la CEA impose aux communautés économiques régionales l'instauration d'une zone de libre-échange dans un délai de huit ans, faisant ainsi des communautés économiques régionales les pierres angulaires de ce projet.

Ces diverses avancées en matière d'intégration auraient dû faciliter la création de la ZLEC il y a déjà longtemps. Toutefois, celle-ci a vu le jour au terme d'un long processus.

1.2. La laborieuse élaboration de la ZLEC

La ZLEC constitue indéniablement une étape capitale dans la réalisation de l'intégration africaine, qui est l'un des objectifs majeurs de *L'Agenda 2063* de l'UA pour le demi-siècle suivant.

C'est en 2012, lors de la *18^e session ordinaire de la conférence de l'Union africaine*, que le projet de zone de libre-échange est entériné. Le processus de négociation est lancé trois ans plus tard à Johannesburg et vise à établir un marché unique à l'échelle du continent pour les biens et les services, incluant la libre circulation des personnes et des capitaux. En janvier 2016, le président du Niger, Mahamadou Issoufou, est chargé par ses pairs de mener les travaux de consultation sur ce projet.

Un premier *forum de négociation* de la ZLEC a lieu à Addis Abeba en février 2016, suivi de près par une réunion regroupant des communautés régionales, des membres de l'ONU, de l'UA, de la Banque africaine de développement et des membres de la société civile. Trois mois plus tard, un deuxième forum se tient au même endroit avec pour objectif de définir les contours de la ZLEC, et ce en collaboration avec les Nations unies et l'UA.

A la suite du troisième forum d'octobre 2016, les travaux se poursuivent et c'est au volontarisme de Paul Kagamé, président du Rwanda puis président de l'UA, que l'on doit la mise en orbite de la ZLEC.

Le 21 mars 2018, 44 pays sont signataires lors du *sommet à Kigali*. Certains Etats, tels que le Nigéria, le Burundi, l'Erythrée, la Namibie et la Sierra Léone, émettent des réserves et décident de rester en marge de ce projet. Vingt-deux ratifications étaient nécessaires à l'entrée en vigueur de cet accord (3), seuil qui a été dépassé le 2 avril 2019 grâce à la ratification de la Gambie. C'est le 30 mai 2019 que la ZLEC a vu le jour, avec 52 signatures sur les 55 membres de l'UA.

La dernière avancée majeure de ce projet remonte au 2 juillet 2019, date à laquelle le Nigéria a rejoint les signataires de la ZLEC. Ce ralliement attendu renforce considérablement l'influence de la ZLEC, le Nigéria constituant la plus grande puissance économique du continent (20% du PIB continental et environ 75% de l'économie ouest-africaine) et la première puissance démographique continentale avec ses 200 millions

(3) *Zone de libre-échange continentale africaine : bientôt une entrée en vigueur ?*, Entretien avec Michaël Cheylan, 17/04/2019, institutumontaigne.org

d'habitants. Les réticences du Nigéria reposaient principalement sur les orientations économiques nationales, axées sur la substitution des importations et la protection des industries nigérianes.

La « phase opérationnelle » a ainsi été lancée ce 7 juillet 2019. A ce jour, seule l'Erythrée n'a pas signé, mais a annoncé projeter une intégration à la ZLEC.

Avec la création de cette zone de libre-échange, l'Afrique compte créer un bloc commercial qui devrait générer un PIB estimé à plus de 3.000 milliards de dollars et permettre la création de 300.000 emplois directs et plus de 2 millions d'emplois indirects. L'UA estime que la ZLEC permettra d'augmenter de près de 60% d'ici à 2022 le commerce intra-africain.

2. Le succès de l'intégration régionale africaine à envisager avec prudence

Certaines des organisations régionales précitées ont abouti à la création de mesures allant dans le sens d'une plus grande coopération dans divers domaines (4). Mais ces avancées sont à nuancer.

2.1. Une progression indéniable dans le domaine des transports et des communications

Tout d'abord, s'agissant du *domaine des transports*, toutes les communautés économiques régionales ont adopté divers instruments visant à faciliter la fluidité du trafic, à réduire les coûts et à améliorer l'efficacité générale. La décision de Yamoussoukro de novembre 1999 qui consacre le principe du libre accès des transporteurs aériens aux liaisons intra-africaines en est une illustration.

Par ailleurs, d'importants projets ont été lancés. A titre d'exemple, on peut citer l'autoroute transsaharienne Alger-Lagos longue de 4.500 km qui fait partie du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA). Il en est de même pour l'autoroute côtière Nouakchott-Lagos, permettant de relier 10 pays africains, de l'autoroute Dakar-N'Djamena, ainsi que du chemin de fer d'interconnexion entre le Bénin, le Togo et le Burkina Faso.

Outre les Etats, la Banque africaine de développement est un acteur important de l'intégration régionale. Dans son rapport de 2018, elle révèle que 14 millions de personnes ont bénéficié d'un meilleur accès aux transports grâce aux projets qu'elle a financés, au nombre desquels figurent le pont transgambien, qui a permis d'améliorer la connectivité entre la Gambie et le Sénégal, ou encore l'autoroute Addis-Monbassa, qui offre de nouvelles possibilités de déplacements.

(4) Ochozias A. Gbaguidi, *Cinquante ans d'intégration régionale en Afrique : un bilan global*, Techniques financières et développement, 2013, Cairn.info

En matière de communication, la connectivité inter-pays a progressé de façon notable grâce aux percées dans les technologies des télécommunications et à la privatisation des services nationaux. Certaines communautés économiques régionales (SADC, CEDEAO, COMESA, UMA) sont mieux interconnectées que d'autres. Enfin, il est à noter que l'effort a principalement porté sur la connexion au réseau mondial de câbles à fibres.

2.2. Une évolution à deux vitesses dans de nombreux domaines

Le domaine de l'énergie est un enjeu primordial, à l'heure où deux tiers de la population africaine vivent sans électricité. Certains économistes ont démontré qu'il existe une corrélation entre la croissance de la consommation d'énergie par personne et la croissance du PIB par personne (5). Certains projets doivent toutefois être mentionnés, dont deux projets de gazoducs : d'une part, celui du Nigéria-Algérie et, d'autre part, celui du Bénin, Ghana, Sénégal et Togo. En outre, afin de réduire les dépenses, les communautés économiques utilisent des systèmes hydro-électriques régionaux communs pour distribuer l'énergie entre les pays membres. La SADC a fait œuvre de pionnier à cet égard en créant, en août 1995, le *Southern African Power Pool* qui regroupe douze pays de la région. Le *West African Power Pool* est créé dans le même sillage.

S'agissant de la *libre circulation des personnes*, seules quelques communautés économiques régionales, notamment la CEDEAO et la CEA, ont réalisé des progrès significatifs. En effet, elles ont toutes deux lancé dans leur zone respective un passeport, ce qui constitue un pas important vers la suppression des obstacles aux mouvements transfrontaliers des personnes et pour la promotion d'une identité commune pour ses citoyens. Dans les autres communautés, la liberté de mouvement reste limitée et dépend davantage de décisions bilatérales que multilatérales.

2.3 Une intégration commerciale dans de nombreuses régions

Enfin, en *matière commerciale*, le COMESA, la CAE, la CEEAC, la CEDEAO et la SADC ont mis en place une zone de libre-échange, tandis que le processus est toujours en cours au niveau de la CENSAD et de l'IGAD. Le COMESA a lancé son union douanière en juin 2009, et la CAE a une union douanière pleinement opérationnelle. De plus, certaines communautés régionales adoptent des programmes communs sur un ensemble de questions qui visent majoritairement à la libéralisation du commerce et à la convergence des politiques macro-économiques. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, les relations se sont développées entre la CEDEAO et l'UEMOA. En Afrique centrale, la CEEAC et la CEMAC s'évertuent à accroître leurs relations de travail pour l'harmonisation de

(5) Rapport « Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme », d'Hervé Gaymard, au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et au ministre de l'Économie et des Finances, avril 2019.

leurs programmes. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, l'IGAD applique la plupart des instruments d'intégration adoptés au sein du COMESA. La CAE et le COMESA ont un mémorandum d'accord tendant à harmoniser leurs politiques et leurs programmes, tandis que le COMESA et la SADC ont mis sur pied une équipe spéciale chargée des questions d'intérêt commun et s'invitent mutuellement à leurs réunions de prise de décisions et à leurs réunions techniques.

3. De nombreux défis en prévision pour la ZLEC

Malgré l'étape clé que constitue la mise en place de la ZLEC, il convient de rappeler que certaines conditions doivent encore être remplies pour assurer le succès de cette zone de libre-échange (6). Malgré un lancement en fanfare symbolique, la ZLEC n'est pas encore une réalité opérationnelle. En effet, l'UA a fixé la date du 1^{er} juillet 2020 pour qu'elle soit effective. La question du budget et de son financement demeure en suspens. D'autres sujets non réglés concernent le calendrier de réduction des droits de douane, la circulation de biens importés ou la mise en place de réformes structurelles internes aux Etats membres pour libéraliser le commerce.

3.1. Des avancées onéreuses à réaliser

Une ouverture des frontières implique des progrès en matière d'infrastructure (7). De nombreux réseaux routiers, aériens et ferroviaires sur l'ensemble du continent ne sont toujours pas interconnectés. En outre, la pratique révèle que les coûts de transport en Afrique sont parmi les plus élevés au monde, alors que la qualité de la logistique est toujours en recul par rapport au reste du monde. Si certains investissements en la matière ont été réalisés par des acteurs tiers, leurs stratégies économiques ne sont pas toujours au service des intérêts africains. A titre d'exemple, l'intérêt de la Chine, premier partenaire commercial du continent qui finance de nombreuses voies ferrées (Mombassa-Nairobi, Djibouti-l'Ethiopie, au Nigéria, ...), ne va pas forcément dans le sens de la logique d'une véritable intégration africaine, son objectif premier étant la promotion des « nouvelles routes de la soie » (8). Cette remise en question de la compatibilité entre les intérêts des investisseurs chinois et des Etats africains est d'autant plus pertinente que l'endettement de certains de ces Etats du fait des infrastructures précitées nuit à leur capacité de développement. En effet, les investissements d'infrastructures, qui sont des investissements coûteux (130 à 170 milliards de dollars par an selon la Banque africaine

(6) UA, *la ZLEC est lancée mais le plus dur commence*, Vincent Duhem, 8/07/2019, jeuneafrique.com

(7) Pierre Jacquemot, *La Zone de libre-échange continentale de l'Union africaine, huit défis à relever*, 18/04/2018, iris-France.org

(8) *Vers un impérialisme chinois en Afrique ?*, Emmanuel Véron, 8 septembre 2018, nouvelobs.com

rique australe, l'IGAD on adoptés au sein du andum d'accord tendant ammes, tandis que le pe spéciale chargée des ment à leurs réunions de

ZLEC

place de la ZLEC, il ont encore être remplies rge (6). Malgré un lan- encore une réalité opé- t 2020 pour qu'elle soit ment demeure en sus- idrier de réduction des ou la mise en place de our libéraliser le com-

ès en matière d'infra- ns et ferroviaires sur onnectés. En outre, la e sont parmi les plus e est toujours en recul ements en la matière économiques ne sont e d'exemple, l'intérêt tinent qui finance de ibouti-l'Ethiopie, au a logique d'une véri- nt la promotion des uestion de la compa- les Etats africains est s de ces Etats du fait développement. En des investissements la Banque africaine

ence, Vincent Duhem,

mentale de l'Union afri-

el Véron, 8 septembre

° 2

de développement (9)), nécessitent un financement public dans un contexte où le cadre juridique et la rentabilité des projets sont incertains. Or, la faiblesse des assiettes fiscales africaines rend inévitable le recours à l'endettement. Le rythme de cet endettement étant de plus en plus important, les Etats seront bloqués dans la réalisation de projets pourtant nécessaires au développement de l'économie africaine.

Mettre en place un marché de libre circulation nécessite de lever les obstacles aux développements des échanges (10), tels que le rançonement aux frontières, les tracasseries routières, les contrôles abusifs, et ce que les économistes appellent les « pratiques anormales ». L'équivalent tarifaire de ces obstacles est évalué en moyenne à 40%, un taux beaucoup plus élevé que les tarifs appliqués dans la plupart des pays du monde. Il faut au moins 30 jours de dédouanement des marchandises en Afrique de l'Ouest alors que cette même démarche ne dépasse pas 10 jours en Europe.

La ZLEA veut faire disparaître 90% des taxes douanières afin de réorienter les flux commerciaux entre les pays africains. Pour profiter de la suppression des droits de douane, il faudra que les entreprises se soumettent à la « règle d'origine » (11), c'est-à-dire qu'un produit devra être majoritairement fabriqué avec des intrants africains dans une proportion et selon un procédé qui devront encore être définis. Par exemple, si le Kenya souhaite que ses tee-shirts soient exemptés de droits de douane, il lui faudra se tourner vers le coton égyptien plutôt que chinois (12). Cependant, les pertes de recettes douanières vont obliger les Etats à revoir leur politique fiscale : on note que pour l'Afrique de l'Ouest, le manque à gagner va s'élever à plus de 30 milliards d'euros pour la période courant jusqu'en 2035. Le calendrier de libéralisation sera également flexible, car certains Etats se sont montrés réticents à éliminer tout de suite les droits de douane. Certains Etats (dont le Niger, le Malawi, Djibouti et la Tunisie) ont quant à eux obtenu de dédouaner seulement 85% des produits pendant 15 ans avant de se mettre à niveau.

3.2. Des obstacles structurels difficiles à surmonter

Pour échanger, il faut des complémentarités (13). Or, dans de nombreux cas, il y a une absence totale de complémentarités. Le potentiel existe, car la consommation urbaine augmente rapidement et la demande de biens et de services des classes moyennes est en croissance exponentielle. Mais encore faudrait-il que l'industrie et l'agriculture se diversifient

(9) Rapport « Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme », d'Hervé Gaymard, au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et au ministre de l'Economie et des Finances, avril 2019.

(10) Pierre Jacquemot, *La Zone de libre-échange continentale de l'Union africaine, huit défis à relever*, 18 avril 2018, iris-France.org

(11) *Ibidem*.

(12) Alain Faujas, *Intégration africaine, de la parole aux actes*, 20 mars 2019, jeune afrique.com

pour répondre aux besoins spécifiques de ces consommateurs, ce qui semble complexe à une époque où la moitié de la population active africaine exerce une activité agricole (14). Une réflexion sur les systèmes protectionnistes destinés à favoriser le développement d'une base industrielle et agricole plus importante sur le continent est de ce fait à envisager.

Une autre difficulté est à prendre en compte : *les risques de la ZLEC pour les pays les plus enclavés et à modestes diversifications de leurs activités* (15). La diversité des Etats africains explique que le modèle chinois, basé sur une réforme radicale dans les années 1970, n'est pas transposable à ce continent (16). Cette diversité n'est pas seulement un frein à la réalisation de transformations d'envergures : elle a également pour conséquence que la libéralisation du commerce intra-africain est à l'origine de dommages à court terme pour les activités ou groupes qui sont les plus fragiles. Ainsi, mettre sur le même marché le Maroc, dont 75 % de ses exportations sont composées de plus de 80 lignes de produits, et le Tchad, pour qui le pétrole totalise la quasi-totalité de ses exportations, se révèle être un rapport inégal. De nombreuses études mettent en avant le potentiel du commerce intra-africain mais aussi l'importante hétérogénéité des gains attendus de la libéralisation commerciale sur le continent : des pays comme l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Algérie, le Maroc, le Togo, la Zambie, le Kenya, la Côte d'Ivoire, le Ghana en bénéficieraient le plus alors que le Bénin, le Zimbabwe, la Guinée se retrouveraient dans le lot des « perdants ». Or, si la tendance actuelle se poursuit, d'ici à 2030, 90% des personnes vivant dans l'extrême pauvreté se situeront en Afrique subsaharienne (17).

Un autre paramètre est également à prendre en compte : on ne peut pas parler de l'Afrique comme d'un bloc uni. D'importantes « zones grises » existent et sont un frein à l'intégration et au commerce entre les pays du continent. Les déplacements de populations à l'intérieur de celui-ci sont difficiles et une véritable réflexion sur les mobilités est à entreprendre. Le traité instituant la CEA sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et le droit d'établissement a été signé par 32 pays, lors du précédent sommet à Kigali, en 2018. Mais à ce jour, il a uniquement été ratifié par le Rwanda (18). D'autre part, les tensions géopolitiques, au nombre desquels figure le conflit algéro-marocain au sujet du Sahara

(13) *Ibidem*.

(14) Rapport « Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme », d'Hervé Gaymard, au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et au ministre de l'Economie et des Finances, avril 2019.

(15) *Ibid.*

(16) Rapport « Taking the Long View : Africa in 2040 », de la Capital Economics, novembre 2018.

(17) Rapport « Europe-Afrique : partenaires particuliers », Institut Montaigne, juin 2019.

(18) UA, *la ZLEC est lancée mais le plus dur commence*, Vincent Duhem, 8 juillet 2019, jeune afrique.com

