

La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) : regard juridique

Par Abdessalam Jaldi

Résumé

L'intégration régionale en Afrique est considérée comme une priorité par de nombreux responsables politiques et acteurs économiques du continent. Avec la signature de l'accord portant création de la ZLECAF par l'ensemble des pays africains, le défi consiste désormais à mettre en place un marché continental pour les biens et les services et à jeter les bases d'une union douanière continentale. Nombreux sont ceux qui, sur le continent, considèrent la ZLECAF comme un plan d'investissement, de diversification économique et de création d'emplois qui façonnera l'avenir de l'Afrique, contribuera à atteindre d'ici 2030 les objectifs de développement durable (ODD), consolidera les progrès réalisés sur la voie de la réalisation de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) et facilitera la création d'une zone de libre-échange Union africaine-Union européenne à long terme. Avec un PIB combiné de plus de 2.300 milliards de dollars et une population de 1,2 milliard d'habitants, dont la plupart est âgée de moins de 30 ans, les pays africains ont tout à gagner du commerce intra-régional. Dans cet article, nous nous pencherons sur les aspects juridiques de la ZLECAF.

Évolution juridique

L'intégration régionale en Afrique est considérée comme une priorité par de nombreux responsables politiques et élites africaines. Cette priorité s'exprime de la manière la plus éclatante par l'objectif déclaré de l'Union africaine de mettre en place d'ici 2028 un programme d'intégration économique continentale, la Communauté économique africaine. L'accord de libre-échange marque une étape importante dans l'intégration économique du continent. Ouvert à l'adoption lors du sommet de l'Union africaine de Kigali en mars 2018, l'accord établissant le traité

africain a été signé par 54 des 55 États membres de l'UA, et ratifié au début de 2021 par 34¹ d'entre eux, dont de grandes économies comme le Maroc, l'Égypte, l'Afrique du Sud et le Nigeria. La ZLECAF est entrée en vigueur en mai 2020, un mois après que les 22 États nécessaires ont déposé leurs instruments de ratification auprès du président de la Commission de l'UA (satisfaisant ainsi à l'exigence minimale requise pour l'entrée en vigueur de l'accord). En raison de la pandémie, cependant, la ZLECAF

1. Fatma Bendhaou. ZLECAF : l'accord de libre-échange interafricain entre en vigueur. Anadolu Agency. 1er janvier 2021. <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/zlecaf-laccord-de-libre-%C3%A9change-interafricain-entre-en-vigueur/2095666>

n'est devenue opérationnelle que le 1er janvier 2021, et non le 1er juillet 2020 comme initialement prévu.²

La ZLECAf est l'aboutissement d'un projet ambitieux annoncé dans le plan d'action de Lagos de 1980 et visant à renforcer l'autonomie économique de l'Afrique et à réduire sa dépendance vis-à-vis du commerce et de l'aide étrangère. Ce projet a été articulé plus avant dans le traité d'Abuja de 1991 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), qui a défini une stratégie visant à utiliser l'intégration régionale comme étape intermédiaire dans la création d'une Communauté économique africaine d'ici 2028. Après le passage de l'UA à l'OUA, huit communautés économiques régionales (CER) ont été officiellement reconnues comme éléments constitutifs de l'UA. Plus récemment, l'étape la plus marquante dans la poursuite de ces objectifs a été le début des négociations officielles sur la ZLECAf.

La ZLECAf entend supprimer progressivement les obstacles à la libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services sur l'ensemble du continent africain, en créant un marché commun similaire à celui établi par le traité fondateur de la Communauté économique européenne (devenue par la suite l'Union européenne), le traité de Rome de 1957, qui repose sur le caractère sacré de ces quatre libertés. La Commission européenne a estimé que cela a permis d'ajouter 2,2 % à la croissance du PIB et de créer 2,75 millions d'emplois dans l'UE entre 1992 et 2006³. Des défis devront toutefois être relevés pour reproduire les acquis dont bénéficie l'UE, à savoir le paradigme de l'intégration régionale africaine ou la faiblesse du commerce intercontinental africain.

Objectifs généraux

Pour réaliser le potentiel de la ZLECAf, les États membres se sont engagés à libéraliser 90 % des lignes tarifaires sur les marchandises dans un délai de cinq à quinze ans par le biais de cycles successifs de négociations

commerciales. Les 10 % de lignes tarifaires restantes comprennent des produits sensibles pour lesquels les États membres se voient accorder plus de temps pour la libéralisation, et des produits exclus qui en sont entièrement exemptés. Les efforts visant à réduire les droits de douane s'accompagneront également de l'élimination progressive des barrières non tarifaires, de la libéralisation du commerce des services et de l'amélioration de la facilitation des échanges et de l'efficacité des douanes.

Le protocole sur le commerce des services de la ZLECAf qui a été signé dans le cadre du texte consolidé de l'accord portant création de la ZLECAf pour libéraliser le commerce intra-africain des services est le plus pertinent à cet égard. Il demande aux États membres d'accorder aux services ou aux fournisseurs de services d'un autre État un traitement non moins favorable que celui qu'ils accordent aux services ou aux fournisseurs de services nationaux : « *Les États Parties libéraliseront progressivement le commerce des services sur le continent africain sur la base des principes d'équité, d'équilibre et d'avantages mutuels, en éliminant les barrières au commerce des services*⁴ ». Cela étant, pour plusieurs États, cela implique des réformes de gouvernance plus profondes que celles généralement associées au commerce des marchandises. En effet, le degré d'appropriation publique et le degré d'intervention réglementaire nationale ont traditionnellement été plus élevés dans le secteur des services que dans celui des marchandises⁵. Comme le souligne le Rapport sur le commerce mondial 2019 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : « *Bon nombre des obstacles au commerce des services résident donc dans les régimes réglementaires, non seulement aux frontières, mais aussi bien au-delà des frontières, dans une myriade de réglementations intérieures qui limitent la façon dont sont menées les activités liées au commerce des services*⁶ ». Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre du protocole de la ZLECAf sur le commerce des services se heurte à l'absence, dans certains pays, de régimes réglementaires nationaux fondés sur des règles : « *Jusqu'à une date récente, les services étaient considérés comme non marchands et donc hors du champ*

2. Kingsley Ighobor. AFCFTA: Africa reading for free trade come January 2021. United-Nations. 30 November 2020. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/november-december-2020/afcfta-africa-readying-free-trade-come-january-2021#:~:text=The%20AFCFTA%20Secretariat%20officially%20opened,date%20of%201%20July%202020>.

3. EU single market: Boosting growth and jobs in the EU. Parlement européen - Service de recherche du Parlement européen. Novembre 2017. Page 2. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611009/EPRS_BRI%282017%29611009_EN.pdf

4. ZLECAf. Troisième Partie : Objectifs – Article 3.2 (e). https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf

5. Gerhard Erasmus. What is the AFCFTA Approach to the Regulation of Trade in Services? Tralac Trade Law Center. 26 octobre 2019. https://www.tralac.org/blog/article/14289-what-is-the-afcfta-approach-to-the-regulation-of-trade-in-services.html#_ftn2

6. Jane Drake-Brockman. Why regulatory cooperation matters for business. World Trade Report. 2019. Page 189.

d'application de la politique commerciale »⁷. Par ailleurs, et bien que les négociations soient basées sur l'Accord général multilatéral sur le commerce des services de l'OMC, y compris le principe du traitement national et celui de la non-discrimination, les communautés économiques régionales (CER) africaines en place ont adopté à ce jour des approches différentes et acquis des expériences différentes en matière de libéralisation des services⁸. L'impact actuel de la ZLECAf sur le secteur des services est simplement le fait qu'un objectif commun a été convenu⁹. Comme le montre l'expérience au niveau régional, il faudra du temps pour en discuter et le mettre en pratique. Dans la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), par exemple, la discussion sur l'ouverture du marché intérieur pour six secteurs de la gestion a duré six ans¹⁰.

Les dispositions relatives à la liberté de circulation visent une mobilité étendue et la suppression des visas. Cela étant dit, et considérant que les pays peuvent tous imposer tout type de restriction en vertu de l'article 34, la valeur réelle de l'accord reste à voir. Les trois plus grandes économies africaines (Afrique du Sud, Nigeria et Égypte) ont déjà refusé de signer le protocole de l'UA relatif à la libre circulation des personnes, ouvert à la signature le même jour que l'accord ZLECAf. Ce protocole prévoit que ses signataires doivent accorder aux autres ressortissants africains des droits d'entrée, de résidence et d'établissement (ou d'affaires ou de commerce), ainsi qu'une protection contre les expulsions et les expropriations arbitraires.

Les progrès réalisés dans la finalisation des négociations de la première phase de la ZLECAf, à savoir l'établissement des listes de concessions dans le commerce des marchandises, des règles d'origine et des engagements spécifiques pour le commerce des services, sont encourageants. Mais l'Afrique devra faire plus que simplement intensifier le commerce des produits de base existants pour tirer pleinement profit de la ZLECAf. En effet, si le commerce intra-africain a légèrement augmenté, il reste nettement en dessous des niveaux optimaux

et le commerce intracontinental est encore très faible comparé au reste du monde. La part des exportations intra-africaines en pourcentage du total des exportations africaines est passée d'environ 10 % en 1995 à quelque 17 % en 2017, mais elle reste faible par rapport aux niveaux enregistrés en Europe (69 %), en Asie (59 %) et en Amérique du Nord (31 %)¹¹. Ceci souligne l'importance d'entamer la deuxième phase des négociations sur les investissements, la politique de concurrence et les droits de propriété intellectuelle¹². En particulier, dans une économie de plus en plus numérisée et avec un réservoir de jeunes innovants, travailler sur l'enregistrement et la protection de la propriété intellectuelle sera essentiel pour exploiter le plein potentiel de la ZLECAf et assurer l'avenir de l'Afrique¹³.

Le cadre institutionnel

Pour gérer les différents aspects de la ZLECAf, l'accord définit la structure institutionnelle et le mécanisme de règlement des différends qui régiront ses opérations. Cette structure comprend divers organes, comme l'Assemblée de l'UA, qui assurera la supervision et l'orientation stratégique de la ZLECAf, le Conseil des ministres, qui pourra prendre des décisions contraignantes conformément à l'accord de la ZLECAf, le Comité des hauts fonctionnaires du commerce, qui mettra en œuvre les décisions du Conseil des ministres et le Secrétariat de la ZLECAf qui remplira une fonction administrative.

Les différends entre les États membres dans le cadre de l'accord ZLECAf seront résolus par un organe de règlement des différends (ORD) et un organe d'appel reposant sur le modèle du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Le protocole correspondant prévoit que les parties doivent d'abord se consulter en vue de régler leur différend à l'amiable ; à défaut, elles peuvent soumettre la question à l'ORD, voire à un arbitrage.

7. Hildeunn Kyvik Nordas. Domestic regulation: what are the costs and benefits for international trade in services? WTO Domestic and Services Trade. Cambridge University Press. 2014. Page 47.

8. Evita Schmiege. The African Free Trade Continental Zone: Perspectives for Africa German, policy choice for Europe. Institute of International and Security Affairs (SWP). 10 mars 2020. Page 2. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2020C10_Africa_FTA.pdf

9. Ibid.

10. Ibid.

11. Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, Assessing regional Integration in Africa IX : New steps for the African Continental Free Trade Area. 2019.

12. Vera Songwe. L'Afrique doit jouer un rôle de premier plan dans l'économie des données. Financial Times. 14 octobre 2019. <https://www.ft.com/content/cbef0cb8-ee5f-11e9-a55a-30afa498db1b>

13. Vera Songwe. In Bolstering Africa's role in the global economy: A continental strategy for economic diversification through the AFCFTA and intellectual property rights. Brookings. Mercredi 8 janvier 2020. <https://www.brookings.edu/research/a-continental-strategy-for-economic-diversification-through-the-afcfta-and-intellectual-property-rights/>

Un élément supplémentaire du mécanisme de règlement des différends est la règle du consensus de réserve qui, comme son équivalent à l'OMC, prévoit que certaines décisions de l'ORD (dont la décision d'adopter le rapport d'un groupe spécial ou de l'organe d'appel) doivent être approuvées, sauf consensus contraire au sein de l'ORD. Ainsi, l'article 19(4) du Mémoire sur les règles et procédures régissant le règlement des différends prévoit que, dans les soixante jours suivant la date de diffusion du rapport final du groupe spécial, ce dernier sera adopté lors d'une réunion de l'ORD, à moins qu'une partie au différend ne notifie à l'ORD sa décision de faire appel, ou que l'ORD ne décide par consensus de ne pas adopter le rapport. La raison de l'inclusion d'un tel mécanisme est d'éviter la paralysie du processus décisionnel. L'adoption des rapports devient quasi automatique vu le large consensus nécessaire pour les bloquer.

Malgré ces compromis institutionnels, l'accord portant création de la ZLECAf n'est à bien des égards qu'un accord à convenir, un cadre prévoyant des engagements concrets qui doivent encore être pris en vertu de six protocoles en attente sur le commerce des marchandises, le commerce des services, la concurrence, les investissements, la propriété intellectuelle et le règlement des différends. Les États membres devront encore déterminer dans quelle mesure ils sont prêts à céder leur souveraineté économique et à exposer leurs travailleurs et leurs industries à la concurrence transfrontalière¹⁴.

Repenser l'avenir

Si la ZLECAf se veut couronnée de succès, les États africains devront se départir du paradigme de l'intégration régionale européenne et mettre en place un modèle africain qui réponde à la réalité économique et politique du continent africain. En effet, le paradigme d'intégration régionale de l'Europe a été développé dans un contexte visant à éviter une répétition des guerres mondiales, et le rôle d'États forts, comme la France et l'Allemagne, a été essentiel à la réussite de l'UE. De là est née la théorie de la stabilité hégémonique, qui postule qu'une hégémonie est essentielle pour maintenir l'adhésion aux régimes économiques internationaux libéraux et, par extension, à la paix libérale, en prenant en charge les coûts du

maintien de ces régimes plutôt qu'en déployant des moyens de coercition¹⁵. Cela dit, le paradigme de paix libérale est une proposition très exigeante pour les États africains¹⁶. Le caractère contemporain de nombreux États africains postcoloniaux ne se prête manifestement pas à un concept de paix libérale et nombre d'entre eux sont gouvernés par d'anciens mouvements de libération ou des régimes à parti unique. Dans le même ordre d'idées, la gouvernance sur le continent reste caractérisée par des fragilités institutionnelles. Par conséquent, la construction d'États nationaux viables, sans oublier les organisations intra ou interrégionales, est une proposition exigeante.

Cela étant, les États africains sont de plus en plus préoccupés par les risques de sécurité générés par leurs voisins, qui découlent d'une mauvaise gouvernance et provoquent une instabilité transfrontalière. Par conséquent, les communautés régionales de sécurité en Afrique sont de plus en plus disposées à remplacer la « souveraineté absolue », qui interdit expressément l'ingérence dans les affaires des autres États membres, par des systèmes qui autorisent une certaine intervention étrangère dans des circonstances définies¹⁷. Il est donc justifié de mettre en place des structures de sécurité régionales conçues pour gérer des problèmes sécuritaires complexes. Ces problèmes soulignent que l'intégration économique régionale devrait être avant tout intergouvernementale avec un minimum d'aspirations supranationales. En revanche, si la ZLECAf peut générer des bénéfices nets, elle ne devrait pas stimuler le développement économique à l'instar de la croissance économique en Asie de l'Est¹⁸. En effet, la fragmentation politique des États africains, l'inégalité croissante dans la répartition des ressources naturelles, les coûts découlant de la perte d'économies d'échelle dans la production et la perte de biens publics due au

14. Peter Leon, Ernst Muller and Natasha Rachwal. The African continental free trade agreement: a new pathway for Africa? Herbert Smith Freehills. 28 novembre 2019. <https://hsfnotes.com/africa/2019/11/28/the-african-continental-free-trade-agreement-a-new-pathway-for-africa/#page=1>

15. Robert Gilpin. *Global Political Economy: understanding the International Economic Order*. Princeton University Press. 2000.

16. Christopher Clapham. *The Changing World of Regional Integration in Africa*. in C Clapham, G Mills, A Morner, and E Sidiropoulos, *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*, South African Institute of International Affairs. 2001.

17. Anne Hammerstad. *People, States and Regions: Building a Collaborative Security regime in Southern Africa*. South African Institute of International Affairs. 2005.

18. Peter Dreper. *Rethinking the European Foundations of Sub-Saharan African Regional Economic Integration: A Political Economy Essay*. OECD Development Center. Working Paper number 293. 2021. Page 19. <https://www.oecd.org/dev/46013902.pdf>

recul de la coopération politique¹⁹, entravent la capacité de l'intégration économique Sud-Sud à résoudre tous les problèmes de l'Afrique. De plus, les partisans de la nouvelle géographie économique invoquent de solides arguments contre la promotion de l'intégration économique sud-sud, en prédisant que si tous les pays concernés par ces régimes ont un désavantage comparatif dans le secteur manufacturier par rapport à l'économie mondiale, il y en aura un, moins désavantagé, dans lequel l'activité industrielle aura tendance à se délocaliser²⁰. En effet, la théorie de la nouvelle géographie économique soutient que cet effet sera aggravé par l'économie d'agglomération, selon laquelle la concentration industrielle dans un pays relativement avantagé, comme l'Afrique du Sud ou le Kenya en Afrique australe et de l'Est, sera favorisée au détriment de ses voisins²¹. Qui plus est, à mesure que les niveaux tarifaires baissent globalement au sein des communautés économiques régionales (CER), les pays qui souffrent de la délocalisation industrielle subiront également des effets de détournement des échanges, en important des biens relativement chers de centres industriels en expansion plutôt que de producteurs mondiaux plus efficaces, ce qui réduira le bien-être général²².

Ces défis suggèrent qu'une nouvelle approche est nécessaire et une intégration économique africaine élargie aux partenaires du Nord reste essentielle pour tirer parti des avantages dynamiques d'une ouverture accrue. De ce point de vue, et comme le suggère la théorie de la stabilité, l'intégration économique Nord-Sud, incarnée par le projet de libre-échange lent de continent à continent entre l'UA et l'UE dans le cadre du traité post-Cotonou, qui joue sur les avantages comparatifs de chaque région, peut promouvoir la convergence des revenus et, à terme, devrait également favoriser les transferts de connaissances des pays développés vers les pays en développement. Comme Bauer le disait : « *C'est sans doute grâce au commerce et aux contacts commerciaux avec les régions dynamiques du monde que les pays en développement se développent et diversifient leurs économies*²³ ». En effet, l'UE reste le premier donateur de l'Afrique, et les accords commerciaux compatibles avec l'Organisation mondiale du commerce, les accords de partenariat économique (APE), constituent les principaux instruments de promotion du commerce entre l'Afrique et l'UE. Cela étant, la négociation de ces accords, qui a débuté en 2002, s'est avérée plus difficile que prévu. Par conséquent, et selon la Commission européenne et la Commission de l'Union africaine, le prochain sommet UA-UE, reporté d'octobre 2020 au printemps 2021²⁴ si possible, sera consacré à la définition d'une nouvelle stratégie globale de l'UE avec l'Afrique, qui remplacera l'actuelle stratégie commune Afrique-UE.

19. Paul Collier and Terry Venables. Trade and Economic Performance: does Africa's fragmentation matter? Annual World Bank Conference on development Economics. Annual World Bank Conference on development Economics. 2008.

20. World Bank. Trade Blocs. Policy Research Report. Oxford University Press. 2000.

21. Peter Dreper. Rethinking the European Foundations of Sub-Saharan African Regional Economic Integration: A Political Economy Essay. OECD Development Center. Working Paper number 293. 2021. Page 18. <https://www.oecd.org/dev/46013902.pdf>

22. Ibid.

23. Bauer. From Subsistence to Exchange and other essays. Princeton University Press. 2000

24. Rok Kozelj. Fiches thématiques sur l'Union européenne : Afrique. Parlement européen. Octobre 2020. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/180/africa>

À propos de l'auteur, Abdessalam Jaldi

Abdessalam Jaldi évolue depuis septembre 2019 au Policy Center for the New South comme chercheur en Relations internationales. Ses axes d'expertise sont le droit international, les relations internationales et Democracy Building. Ses travaux de recherche portent sur les thématiques maghrébines, les nouvelles tendances du droit international et l'influence de l'Inde en Afrique. Il est titulaire d'un Doctorat en droit international de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, après avoir obtenu deux Master en Droit international à l'Université de Strasbourg et en Sciences politiques à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il a été ATER durant ses études doctorales et contribué à la fondation d'Ankawa International, une ONG investissant dans les problématiques inhérentes à la bonne gouvernance, le développement durable et l'innovation.

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma

