



Conseil économique et social

Distr. générale
21 octobre 2021

Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Afrique
Comité du développement du secteur privé,
de l'intégration régionale, du commerce, de l'infrastructure,
de l'industrie et de la technologie
Deuxième session
Addis-Abeba (en ligne), 9 et 10 décembre 2021

Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire*
Présentation des rapports par le secrétariat

Accélérer la transformation économique de l'Afrique après la pandémie par des investissements productifs et la libéralisation du commerce des services dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine

I. Introduction

1. Les travaux de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) concernant l'investissement et le commerce des services s'étendent aux trois sections qui constituent la Division de l'intégration régionale et du commerce, laquelle relève du sous-programme 2 de la Commission (Intégration régionale et commerce).¹ Ce sous-programme vise à renforcer une coopération et une intégration régionales efficaces entre les États membres grâce à l'intensification des échanges commerciaux, l'amélioration de l'industrialisation et l'accroissement des investissements. Le sous-programme poursuit ses objectifs en produisant des connaissances, en organisant des réunions des parties prenantes concernées et en mettant en œuvre des initiatives stratégiques régionales, continentales et mondiales.

2. L'examen et l'orientation des travaux du sous-programme sont actuellement assurés par le Comité intergouvernemental du développement du secteur privé, de l'intégration régionale, du commerce, de l'infrastructure, de l'industrie et de la technologie, qui se réunit tous les deux ans. Le Comité a tenu sa première session les 11 et 12 décembre 2019. Il a formulé plusieurs recommandations et fourni des orientations sur les priorités de travail du sous-programme au cours des deux années précédant la deuxième session du Comité. Celles-ci concernaient notamment la réalisation de recherches analytiques sur l'investissement, les services et la libéralisation du commerce des services et la relation entre la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et les

* E/ECA/CPRTIIT/2/1.

¹ Les trois sections sont le Centre africain pour la politique commerciale, la Section de l'intégration régionale et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et la Section des institutions du marché.



communautés économiques régionales. Au cours de la période considérée, la CEA a travaillé à la mise en œuvre des recommandations du Comité.

3. Le présent rapport thématique porte sur les principales conclusions et recommandations énoncées dans les trois supports de connaissance suivants de la CEA, dont les recherches ont été lancées en réponse aux recommandations formulées par le Comité à sa première session, tenue en décembre 2019 :

a) La 10^e édition du rapport *État de l'intégration régionale en Afrique*, sur le thème « Libéralisation et intégration du commerce des services dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine » ;

b) Un rapport sur le thème « Vers la mise en place d'une zone commune d'investissement au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine : uniformiser les conditions régissant les investissements intra-africains »;

c) Un rapport sur la gouvernance de l'interface entre la ZLECAF et les communautés économiques régionales.

4. Le thème du présent rapport, « Accélérer la transformation économique de l'Afrique dans la période post-coronavirus par des investissements productifs et la libéralisation du commerce des services dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine », a été inspiré par la nouvelle dynamique des travaux de la Commission engendrée par l'avènement de la pandémie de la maladie à coronavirus (COVID-19). La CEA espère que le Comité approuvera les principales conclusions et recommandations de ces rapports analytiques en vue de faciliter leur diffusion et leur adoption ultérieure par les parties prenantes concernées aux niveaux national, régional et continental.

5. Après cette brève introduction, le reste du rapport est structuré comme suit : la section II examine les incidences de l'impact de la pandémie de COVID-19, de la réponse à celle-ci et de la reprise après celle-ci pour l'investissement et le commerce des services en Afrique ; la section III examine les possibilités d'investissements productifs dans le cadre de la ZLECAF ; la section IV examine les possibilités de libéralisation du commerce des services dans le cadre de la ZLECAF ; et la section V porte sur les conclusions et recommandations.

II. Impact de la pandémie, réponse à celle-ci et reprise après celle-ci : investissements et commerce des services en Afrique

6. L'un des effets les plus notables de l'apparition et de la propagation rapide de la pandémie de COVID-19 a été l'interruption brutale de plus de deux décennies de croissance économique continue en Afrique. Il convient toutefois de noter que, même avant la pandémie, il était déjà de notoriété publique que la croissance sur le continent, aussi impressionnante soit-elle, n'était pas suffisamment inclusive, transformatrice et durable. Les déficits élevés d'investissements productifs nationaux et étrangers sur le continent ont continué à limiter sa capacité à répondre aux besoins de sa population en âge de travailler, jeune, en croissance rapide et en voie d'urbanisation. Non seulement la productivité de la main-d'œuvre africaine a continué à baisser au fil des ans, mais aussi les modèles de croissance économique et d'investissement des différents pays africains n'étaient pas de nature à leur

permettre de s'intégrer de manière compétitive dans les chaînes de valeur mondiales.²

7. La pandémie de COVID-19 a précipité une chute brutale des investissements étrangers sur le continent. Elle a sapé la confiance des investisseurs, suscité des perspectives économiques généralement négatives et fortement réduit les bénéfices des entreprises multinationales. Les investisseurs ne pouvant ou ne voulant pas faire de nouveaux investissements, toutes les composantes essentielles de l'investissement étranger direct (IED), à savoir les bénéfices réinvestis, les projets entièrement nouveaux et les fusions et acquisitions, ont diminué. Au total, les entrées d'IED se sont effondrées en 2020, et pourraient continuer de baisser en 2021.

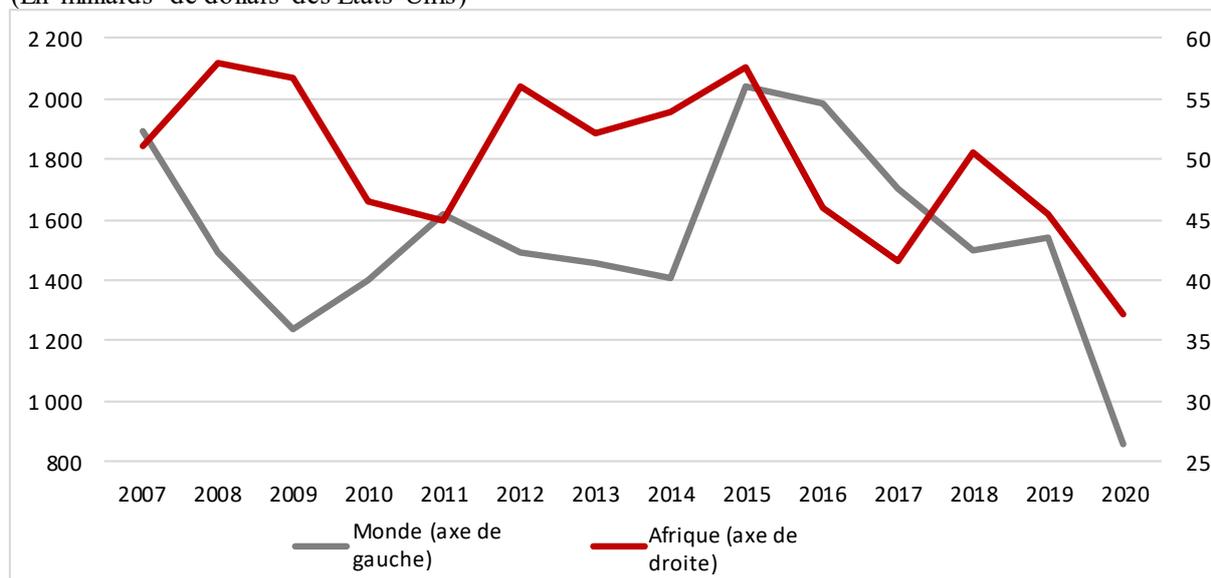
8. Les entrées d'IED en Afrique ont chuté de 18 %, passant de 46 milliards de dollars en 2019 à 38 milliards de dollars en 2020, un niveau jamais observé depuis 2006. Cette baisse a été plus importante que celle enregistrée dans les économies en développement (12 %), mais moins grave que dans les pays développés (69 %).³

9. Les perspectives de reprise ne sont pas encourageantes : en 2020, les annonces d'investissement de création et de financement de projets (indicateurs des tendances à venir) ont chuté de 63 % et 40 %, respectivement.⁴ L'investissement direct étranger est une source importante de financement du développement des capacités productives et des infrastructures, de sorte qu'un déclin prolongé peut entraver la reprise économique en Afrique.

Figure I

Investissement étranger direct dans le monde et en Afrique, 2007-2020

(En milliards de dollars des États-Unis)



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de UNCTADstat (<https://unctadstat.unctad.org/EN/>, consulté en septembre 2021).

Note : Les chiffres de 2020 sont des projections.

² Organisation de coopération et de développement économiques, « Platform on investment and productive transformation in Africa ». Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dev/africa/Platform-Investment-Productive-Transformation-Africa.htm.

³ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Investment Trends Monitor*, numéro 38 (2021). Genève.

⁴ Ibid.

10. La pandémie de COVID-19 a constitué un choc négatif considérable pour les exportations africaines de services, puisqu'elles ont baissé de 33 %, passant de 124 milliards de dollars en 2019 à 83 milliards de dollars en 2020.⁵ Les services de transport – en particulier les voyages – ont considérablement diminué pendant la pandémie. En valeur, ces deux secteurs sont les plus importantes exportations de services du continent (figure II). L'ampleur de l'effondrement des services de voyage a été spectaculaire, avec une chute de 87 % au deuxième trimestre de 2020 par rapport au dernier trimestre de 2019. Seul un léger rebond a été enregistré au troisième trimestre de 2020 (figure III).

11. Les exportations de services liés aux biens et autres services semblent avoir mieux résisté, en raison de leur moindre dépendance à l'égard des mouvements transfrontières de personnes. Les premiers comprennent les services de fabrication liés à des intrants physiques appartenant à d'autres pays, ainsi que les services d'entretien et de réparation, mais ne représentent qu'environ 2 % du total des exportations africaines de services. Quant aux « autres services », dans le contexte africain, ils comprennent principalement les autres services aux entreprises, tels que les services de recherche-développement ; les services professionnels de conseil en gestion ; les services techniques, les services liés au commerce et autres services aux entreprises ; les services de télécommunications ; et les services gouvernementaux. Ceux-ci sont restés relativement plus stables en 2020, les services de télécommunications ayant en fait enregistré une hausse de 11 %.

12. Face à ces réalités, et alors que le continent envisage sa reprise et sa transformation économiques post-COVID-19, il est nécessaire de veiller à ce que ces dernières soient soutenues par des types d'investissements productifs et durables plus inclusifs, facilités par des politiques innovantes bien coordonnées, telles que celles proposées dans l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (Accord de la ZLECAf).

13. Le vaste marché régional créé par l'Accord ZLECAf présente une série d'opportunités pour les pays africains, leur offrant notamment la possibilité de diversifier leurs exportations, d'accélérer la croissance et d'attirer des investissements étrangers et nationaux directs plus productifs. En augmentant le commerce régional, en réduisant les coûts commerciaux et en rationalisant les procédures aux frontières, la mise en œuvre réussie de l'Accord et des réformes de politiques connexes renforcerait considérablement la résilience des pays africains et leur capacité à résister aux chocs économiques futurs et à maintenir la croissance à long terme.

⁵ UNCTADstat, <https://unctadstat.unctad.org/EN/>, consulté en septembre 2021.

Figure II
Contribution des secteurs de la balance des paiements aux exportations totales africaines de services, 2019

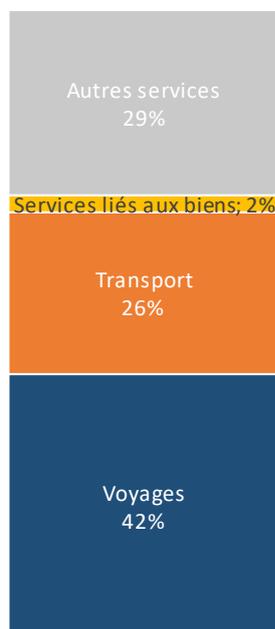
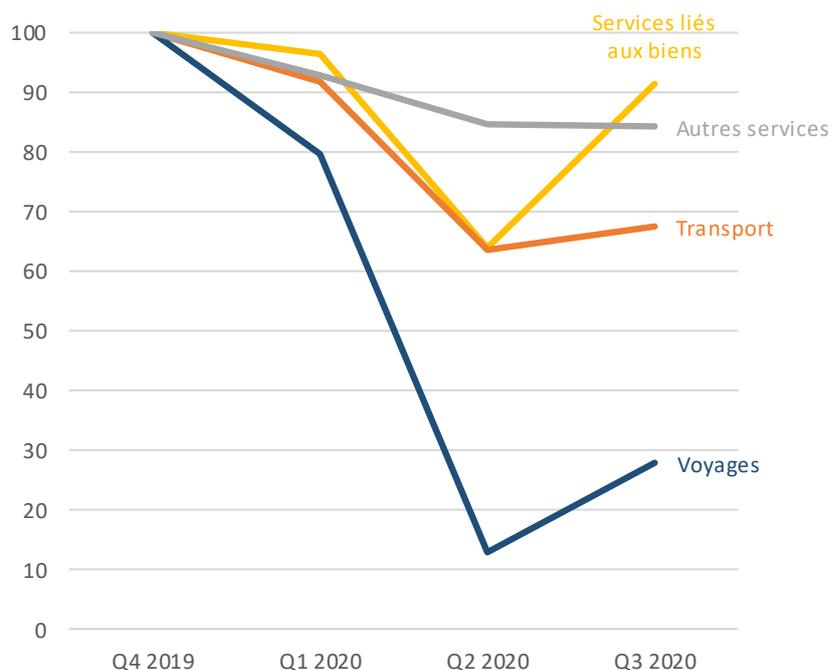


Figure III
Exportations africaines de services, indices sectoriels (quatrième trimestre 2019 = 100)



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de UNCTADstat (<https://unctadstat.unctad.org/EN/>, consulté en septembre 2021).

Note : Les données sur le commerce des services en Afrique sont fragmentaires. Les indices ci-dessus sont calculés uniquement sur la base des pays pour lesquels des données sur les exportations de services par secteur étaient disponibles du quatrième trimestre de 2019 au troisième trimestre de 2020, et donnent une idée approximative pour le continent.

III. Possibilités d'investissements productifs dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine

A. Importance des investissements productifs dans la transformation structurelle et le développement économique de l'Afrique

14. Les investissements productifs sont essentiels pour l'Afrique, qui a besoin d'énormes ressources pour financer la capacité de production, les infrastructures essentielles et le développement sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable. Au niveau macroéconomique, les investissements productifs créent de la valeur et de l'emploi dans les pays d'accueil, suscitent des transferts de technologie, obligent les producteurs nationaux à être compétitifs et augmentent l'efficacité.

15. Du fait de la pandémie de COVID-19 et des dépenses connexes, les pays africains ont plus que jamais besoin d'investissements productifs pour reconstruire en mieux. Ces investissements peuvent être canalisés vers des activités compétitives qui apportent une valeur ajoutée significative,

notamment dans l'économie du savoir, la technologie et l'innovation ainsi que l'espace numérique, tout en tirant parti des économies de diversification et d'échelle que permet la ZLECAf.

16. En particulier, le protocole sur l'investissement de la ZLECAf, qui vient harmoniser les règles d'investissement sur le continent, peut augmenter considérablement le niveau des investissements intra-africains. Contrairement à l'IED en provenance de pays tiers, qui vise le secteur des ressources primaires et naturelles, les flux d'investissement intra-africains se concentrent fortement sur les services, principalement les services financiers et les télécommunications.

17. Cela est important pour les perspectives économiques de l'Afrique, car les services offrent la possibilité de diversifier la production par rapport aux secteurs traditionnels. Le commerce des services est un catalyseur des exportations et de nombreux processus de production et de vente. En effet, certains services, notamment les transports, les services financiers et les services d'information et de communication, sont essentiels pour faciliter les affaires et les échanges transfrontaliers. Par conséquent, le flux de services et les synergies entre les secteurs des services et des biens offrent l'occasion d'assurer une plus grande valeur ajoutée susceptible de libérer le potentiel industriel et commercial de l'Afrique.

B. Rôle des politiques d'investissement dans la reprise économique après la pandémie

18. La gravité des problèmes posés par la pandémie de COVID-19 exige une réponse à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique. Bien que les politiques budgétaires et monétaires aient été au premier plan de la réponse économique, les politiques d'investissement ont également un rôle crucial à jouer. Le fonctionnement continu des entreprises et des chaînes d'approvisionnement peut contribuer à sauver des vies aujourd'hui, et le maintien de flux d'IED réguliers peut favoriser une reprise solide.

19. À court terme, les principaux objectifs des politiques d'investissement devraient être de fournir aux investisseurs des informations pertinentes et un soutien opérationnel, d'empêcher les rachats étrangers hostiles d'entreprises dans les secteurs stratégiques, d'encourager les investissements dans les secteurs clés liés à la COVID-19 et d'inciter à la production de biens et de services de santé essentiels. Au-delà de l'urgence immédiate, les politiques d'investissement peuvent aider en toute sécurité les sociétés à mettre fin à des confinements douloureux en préparant les services publics à un avenir plus numérique et en débloquent l'accès universel aux vaccins.

20. À long terme, une fois que la COVID-19 se sera calmée, la concurrence mondiale pour les IED sera intense. Toutefois, comme aspect positif, les investisseurs chercheront à réparer et à renforcer la résilience des chaînes de valeur mondiales gravement endommagées. Les pays d'Afrique doivent intégrer les enseignements tirés de la pandémie dans l'élaboration des politiques d'investissement et les réformes, afin de saisir au mieux les occasions offertes dans le monde après la pandémie et de mieux se préparer aux crises futures.

21. Certaines mesures d'atténuation prises par les gouvernements pendant la pandémie pourraient être contraires aux dispositions des accords internationaux d'investissement et des contrats entre investisseurs et États visant à protéger les investisseurs. Par exemple, le fait de restreindre les exportations ou d'obliger les entreprises à réorienter leurs chaînes de production pour fabriquer des fournitures médicales essentielles peut constituer une violation des clauses de « traitement juste et équitable » ou d'« expropriation », exposant ainsi les États à des procédures longues et coûteuses de règlement des différends entre

investisseurs et États. Après la pandémie, les gouvernements africains devraient modifier les accords internationaux d'investissement existants afin de garantir une marge de manœuvre décisionnelle suffisante pour répondre aux futures crises mondiales, notamment en renforçant la capacité des gouvernements à réglementer dans l'intérêt public. Ces considérations devraient également guider les négociations de la phase II du protocole sur l'investissement dans le cadre de l'Accord de la ZLECAf.

22. L'Afrique peut tirer parti de son expérience avec la COVID-19 pour mieux se préparer à faire face à un monde de plus en plus exposé aux pandémies, aux catastrophes naturelles, aux crises économiques et aux catastrophes environnementales. Les politiques d'investissement peuvent jouer un rôle essentiel dans la protection des chaînes d'approvisionnement et le renforcement de la capacité du continent à répondre aux crises futures. Les perturbations des chaînes de valeur mondiales et les tendances protectionnistes observées pendant la pandémie montrent combien il est urgent pour l'Afrique de développer des chaînes de valeur régionales et de réduire sa dépendance économique extérieure. Les gouvernements devraient travailler en étroite collaboration pour déterminer les industries stratégiques (produits pharmaceutiques, aliments essentiels et autres) pour lesquelles une production accrue sur le continent devrait être encouragée. Ils peuvent également recourir à la demande groupée pour acheter des composants ou des produits finis auprès de sources multiples, ce qui permettra à l'Afrique d'intégrer la redondance dans les chaînes d'approvisionnement essentielles. Les organismes de promotion de l'investissement doivent alors réaménager leurs stratégies et leurs opérations en fonction de cet impératif économique plus large.

23. Les actions collectives à l'échelle du continent deviendront encore plus cruciales dans un monde post-pandémie caractérisé par une concurrence et une incertitude accrues. La ZLECAf doit être à l'avant-garde de la reprise économique africaine. Le pire de la pandémie de COVID-19 étant passé, les États membres de l'Union africaine doivent se recentrer sur la mise en œuvre de la phase I et la négociation des phases II et III. Le protocole sur l'investissement, en particulier, stimulera les apports d'IED en harmonisant les règles et en créant des conditions de concurrence équitables pour les investisseurs. En outre, la pandémie a provoqué des changements dans le comportement des consommateurs et l'avenir du travail en déplaçant rapidement l'emploi et les activités économiques en ligne. Cette transition offre à l'Afrique une occasion unique de profiter des avantages du commerce électronique et de la numérisation. La décision d'avancer les négociations du protocole sur le commerce électronique de la ZLECAf est donc la bienvenue. En tirant parti de son marché continental de 1,2 milliard de personnes, l'Afrique sera bien positionnée comme destination attrayante pour les IED.

C. Bien définir le protocole sur l'investissement, condition préalable pour attirer les investissements productifs

24. Le prochain protocole sur l'investissement de la ZLECAf, qui s'appuie sur les initiatives d'intégration régionale existantes, notamment le Code d'investissement panafricain, constituera une nouvelle étape de l'intégration régionale en matière d'investissement. Le protocole devrait viser un régime réglementaire tourné vers l'avenir qui attire les investissements productifs et crée des synergies entre les avantages privés et sociétaux. Pour simplifier l'actuel amas de règles d'investissement, il doit clarifier les liens avec les autres protocoles de la ZLECAf, les accords internationaux d'investissement existants et les autres types d'instruments internationaux et de lois nationales.

25. Il faut garder à l'esprit le paysage juridique et politique international qui entoure l'intégration continentale. Les décideurs africains devraient s'appuyer sur leur vision commune de l'investissement durable et de la conduite

responsable des investisseurs pour aborder les traités régionaux et bilatéraux avec les pays tiers. Les négociations de la ZLECAf offrent aux décideurs une chance unique de formuler une politique d'investissement type de référence et d'engager parallèlement des débats de portée mondiale sur la base de cette plateforme commune.

26. Derrière les détails techniques se profilent des choix stratégiques quant à la place du protocole sur l'investissement dans le kaléidoscope réglementaire. Les pays africains doivent dégager une compréhension commune du lien existant entre le protocole sur l'investissement et les autres dimensions et niveaux des lois sur l'investissement, ainsi que de l'échéancier de l'intégration régionale africaine. L'harmonisation des règles peut créer un environnement juridique favorable pour réduire les coûts de transaction et attirer les investissements productifs. Toutefois, les pays peuvent avoir besoin d'un système permettant une certaine flexibilité afin de mettre en œuvre des approches adaptées à leurs besoins sociaux, économiques, environnementaux et institutionnels locaux, facteurs essentiels au fonctionnement de règles du jeu équitables. Il faut convenir d'un tel système commun qui préserve la prévisibilité des règles, d'autant que les exceptions et les dérogations pourraient fragmenter l'environnement juridique et entraver les ambitions d'intégration régionale.

27. Tant les dispositions institutionnelles que le fondement juridique établis par le protocole sur l'investissement sont importants. Une protection des investissements soigneusement conçue, garantie par des mécanismes de règlement des différends accessibles, rapides et fiables, peut remédier aux perceptions persistantes de risques d'investissement sans mettre en danger la marge de manœuvre décisionnelle. Le droit de l'investissement énonçant les obligations des investisseurs et les engagements des États, en plus de la protection des investissements, peut renforcer d'autres obligations internationales et créer des conditions dans lesquelles les engagements en capital se traduisent par des résultats souhaitables en matière de développement.

28. Les décideurs africains devraient tirer parti du dialogue continental autour de la ZLECAf pour forger une vision commune de la promotion et de la facilitation des investissements qui pourrait être mise à profit dans les négociations mondiales. Ils devraient maintenir le découplage entre la facilitation des investissements et la protection des investissements, afin d'éviter le renforcement des obligations envers les investisseurs. Une approche africaine commune pourrait mettre l'accent sur les investissements responsables et durables, avec des obligations concomitantes pour les pays d'origine et d'accueil. D'autres mesures peuvent favoriser l'augmentation des flux d'investissement, comme la normalisation des informations et du matériel promotionnel, la collaboration entre les organismes de promotion de l'investissement et la création d'une plateforme collaborative de promotion de l'investissement en ligne. Les pays africains pourraient envisager de coopérer à la mise en place d'un guichet électronique unique pour attirer et gérer les flux d'investissement à mesure que l'intégration régionale et l'harmonisation des règles s'approfondissent.

29. Il faut un équilibre délicat en matière de protection des investissements. D'une part, un régime continental de protection des investissements fixe ou plus conservateur qui soutient les différends en matière d'investissement pourrait augmenter les coûts des États et peut-être rendre l'ensemble de la structure moins acceptable. D'autre part, une protection faible ne rassurerait pas les investisseurs prudents, qui pourraient restructurer leurs investissements pour tirer parti d'autres traités, essayer de négocier des contrats individuels (éventuellement en vertu du droit étranger), chercher une assurance-investissement ou trouver d'autres possibilités d'affaires ailleurs.

30. En outre, si les efforts de réforme de la protection des investissements au niveau mondial – notamment ceux du Groupe de travail III de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international et, dans une certaine mesure, ceux du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements – portent leurs fruits, ils façonneront l’environnement juridique mondial des investissements dans lequel la ZLECAf s’inscrira. L’Afrique devrait mettre à profit son expérience et son savoir-faire uniques pour participer activement aux négociations et contribuer à déterminer un cadre reposant sur une approche plus équilibrée.

31. Les obligations des investisseurs ne pouvant être dissociées des autres aspects clés du protocole sur l’investissement, les États doivent créer les conditions nécessaires à leur exécution. Les engagements supplémentaires des États qui vont au-delà de la protection des investissements doivent être sans ambiguïté quant à leur contenu et aux personnes visées. Les obligations des investisseurs et les engagements supplémentaires des États qui se traduisent mal en actions concrètes peuvent exacerber les risques perçus.

32. Un ambitieux protocole sur l’investissement de la ZLECAf imposerait probablement de nouvelles exigences juridiques et institutionnelles aux États africains. Le protocole ne devrait cependant pas éclipser les institutions nationales. Les lois et réglementations nationales sont essentielles pour attirer et retenir du capital productif. Des politiques et des régimes réglementaires faibles ou imprévisibles découragent les investissements et augmentent le risque de litiges avec les investisseurs. Le protocole pourrait être introduit progressivement afin de donner aux pays le temps et la marge de manœuvre nécessaires pour se préparer, comme c’est généralement le cas pour les accords commerciaux. L’apprentissage entre pairs, la collaboration, le renforcement des capacités et la participation des organismes régionaux doivent être encouragés afin que les pays puissent se doter des bases nécessaires pour tirer pleinement parti de la future zone commune d’investissement en Afrique.

IV. Possibilités de libéralisation du commerce des services dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine

A. Importance du secteur des services et de la libéralisation du commerce des services dans la transformation structurelle et le développement économique de l’Afrique

33. En Afrique, les services ont pris une importance considérable ces dernières années, représentant une part importante de l’activité économique et de la production du continent. Leur part dans la production nationale est en augmentation et ils contribuent à l’équité socioéconomique, principalement parce qu’ils offrent des emplois aux groupes vulnérables de femmes et de jeunes. En 2018-19, les services ont été le principal moteur de la croissance économique dans 25 pays africains, représentant plus de 50 % de la croissance économique réelle. Il a également été constaté que les services représentent une grande partie de la valeur des produits finis et des produits commercialisés par de nombreux pays africains.

34. Bien que le secteur des services des pays africains ait connu une croissance plus rapide que la moyenne mondiale, le continent reste un acteur marginal du commerce mondial des services à valeur ajoutée, tant pour les exportations que pour les importations de services. En outre, les services restent confrontés à des problèmes sur le continent, dont le moindre n’est pas la faible sensibilisation des gouvernements et du secteur privé au potentiel du commerce des services, et ce en partie à cause d’un manque d’informations et de données.

Parmi les autres problèmes, on peut citer l'insuffisance des infrastructures, la faiblesse des institutions, l'inadéquation des cadres réglementaires et des politiques peu favorables. Les obstacles au commerce des services dus aux politiques sont généralement plus obstructifs que les obstacles au commerce des biens, leur coût estimatif dépassant généralement celui du tarif moyen du commerce des biens.⁶ Il va sans dire que pour libérer le potentiel du commerce des services, il faut que celui-ci soit compris et soutenu dans les processus d'élaboration des politiques africaines à tous les niveaux, notamment par des cadres et des mécanismes permettant l'intégration des services aux niveaux régional, continental et mondial.

35. Les pays africains ont souscrit à divers moyens d'action et cadres visant à libéraliser le commerce des services. Cependant, l'Afrique n'a pas été en mesure de consolider ces cadres en un régime viable à l'échelle du continent qui permette de tirer pleinement parti des avantages de la libéralisation du secteur, tels que des contributions plus importantes au produit intérieur brut, une meilleure intégration dans les chaînes de valeur ainsi qu'une diversification et une industrialisation plus poussées. La fragmentation persistante du paysage des politiques en Afrique a largement contribué à la faible compétitivité du continent dans le commerce mondial des services, les exportations africaines de services ne représentant que 2 % du commerce mondial des services.

B. Protocole sur le commerce des services et possibilités de libéralisation et d'intégration du secteur des services en Afrique

36. La signature et la mise en œuvre de l'Accord de la ZLECAf, l'un des trois protocoles porte sur le commerce des services, constituent une véritable plateforme pour la libéralisation et l'intégration des services en Afrique. Compte tenu de la complexité du secteur, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, à sa trente et unième session ordinaire, tenue en juillet 2018, a approuvé, pour le premier cycle de négociations, cinq secteurs prioritaires (transports, communications, services financiers, tourisme et services aux entreprises) pour lesquels les États membres de l'Union africaine préparent actuellement des offres spécifiques. Selon certaines estimations, les avantages de la libéralisation du commerce des services pourraient égaler, voire dépasser, les avantages de la libéralisation du commerce des marchandises dans le cadre de l'Accord.

37. Compte tenu de l'importance croissante du secteur des services sur le continent, et conformément aux instructions données par le Comité du développement du secteur privé, de l'intégration régionale, du commerce, de l'infrastructure, de l'industrie et de la technologie à sa première session en décembre 2019, la CEA – de concert avec la Commission de l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement – a consacré la 10^e édition de la publication phare *État de l'intégration régionale en Afrique* au thème « Intégration et libéralisation du commerce des services en Afrique dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine ». Le rapport présente des conclusions importantes et des recommandations pertinentes pour les parties prenantes, en particulier les États membres, les organisations continentales et régionales et les opérateurs du secteur privé.

38. Dans la section du rapport consacrée à l'évolution de l'intégration régionale en Afrique, il est indiqué que les communautés économiques régionales ont réalisé des progrès louables dans la mise en œuvre de leurs

⁶ Voir Diego Cerdeiro et Rachel Nam, 2018, « A multidimensional approach to trade policy indicators », document de travail du FMI, no 1832.

programmes d'intégration régionale. En ce qui concerne spécifiquement le commerce des services, le rapport indique qu'entre les régions africaines, les communautés économiques régionales ont fait des progrès modestes, graduels et continus dans la libéralisation du commerce des services, conformément à l'objectif panafricain de promotion de la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services. L'évolution du commerce des services à l'échelle du continent a contribué au programme de l'Union africaine visant à réaliser les objectifs de la Communauté économique africaine, de l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons (de l'Union africaine) et de la ZLECAf. Le protocole sur le commerce des services, en particulier, reflète la vision en matière de commerce des services et présente un cadre stratégique pour les négociations futures.

39. Le rapport reconnaît que des efforts collectifs supplémentaires sont nécessaires de la part de toutes les parties prenantes clés du projet d'intégration (y compris les communautés économiques régionales) si l'on veut que les possibilités qu'offre la ZLECAf d'augmenter les opportunités d'emploi, d'accroître les revenus, de promouvoir la croissance économique et de sortir des millions de personnes de la pauvreté deviennent réalité. Les conclusions de la 10^e édition du rapport *État de l'intégration régionale en Afrique* sur les progrès réalisés par les communautés économiques régionales et leur pertinence continue pour les processus d'intégration en Afrique cadrent avec l'analyse et les conclusions d'une autre étude que la CEA a récemment achevée.⁷ L'étude formule des propositions à mettre en œuvre pour soutenir une interface cohérente, coordonnée et pleinement adaptée entre la ZLECAf et les communautés économiques régionales. Elle indique également comment tirer parti des succès de l'intégration commerciale et des enseignements tirés des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des accords de libre-échange au niveau des communautés économiques régionales, en vue d'améliorer la mise en œuvre de l'Accord de la ZLECAf.

C. Le commerce des services dans la reprise économique après la pandémie : renforcer la coopération en matière de réglementation et créer des chaînes de valeur

40. Le protocole sur le commerce des services offre une plateforme de négociation pour accroître la coopération en matière de réglementation entre les pays africains et les communautés économiques régionales afin de favoriser les chaînes de valeur et les relations de production complexes. Les négociations en vue de la libéralisation des services dans les cinq domaines prioritaires, et au-delà, sont essentielles pour améliorer les cadres réglementaires, institutionnels et politiques du commerce des services. Elles sont également cruciales pour lever les obstacles et les restrictions au potentiel et aux possibilités qu'offre le commerce des services entre les pays et sous-régions d'Afrique.

41. Des réglementations raisonnables sont essentielles à la performance optimale des services et du commerce des services. Les réglementations se justifient notamment par la nécessité de veiller à ce que les marchés des services fonctionnent correctement dans des conditions d'accès inégal à l'information et de défaillance du marché. La politique technologique est nécessaire pour assurer une numérisation efficace axée sur les services. De même, la politique en matière d'infrastructures est essentielle pour les transports et les autres services.

⁷ CEA, *Governing the Interface between the African Continental Free Trade Area and Regional Economic Communities Free Trade Areas: Issues, Opportunities and Challenges*, (à paraître).

42. Toutefois, les réglementations peuvent devenir lourdes et entraver le développement socioéconomique. Ces effets négatifs peuvent être les conséquences involontaires d'une tentative de résoudre d'autres problèmes. Pour remédier aux conséquences involontaires, il faudra peut-être recourir à un ensemble de moyens d'action différents et complémentaires.

43. Étant donné que les restrictions freinent largement le commerce des services entre les pays africains, il faut assouplir les politiques pour favoriser le commerce des services et la croissance économique. La libéralisation des services nécessite le réaménagement des réglementations commerciales, la réduction des obstacles et la promotion de mesures non discriminatoires, afin que les pays du continent bénéficient du commerce intra-africain des services dans le contexte de la ZLECAF. La libéralisation de la réglementation des services améliorera également la productivité en Afrique en réduisant les coûts commerciaux et en supprimant d'autres obstacles au commerce dans les sous-secteurs des services financiers, commerciaux, touristiques, de communication et de transport.

D. Chaînes de valeur régionales, chaînes de valeur mondiales et impératifs de capacité dans les négociations sur les services de la Zone de libre-échange continentale africaine

44. Le développement des chaînes de valeur mondiales est étroitement lié à la libéralisation du commerce des services. Par conséquent, en appui à la mise en œuvre de l'Accord de la ZLECAF, il convient de libéraliser le commerce des services pour faciliter le développement des chaînes de valeur sur le continent. La création de bases de données crédibles sur les services, l'amélioration de la capacité des gouvernements et du secteur privé à négocier la libéralisation des services et la mise en place de structures permettant de réglementer efficacement les services sont d'une importance capitale pour la mise en œuvre efficace de l'Accord et la création ultérieure de chaînes de valeur efficaces.

45. Les efforts déployés par les pays africains pour créer ou rejoindre des chaînes de valeur régionales et mondiales se sont révélés très inefficaces, comme en témoigne leur incapacité à garantir un approvisionnement ininterrompu en équipements, en médicaments et même en vaccins pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Ce résultat s'explique par la pénurie de capital humain qualifié, l'absence de systèmes de logistique et de télécommunications compétitifs, le manque d'infrastructures de transport rentables, l'absence d'un environnement économique favorable et la faiblesse des cadres de protection de la propriété intellectuelle.

46. Le protocole sur le commerce des services peut favoriser le déploiement des technologies de l'information et des communications grâce aux listes d'engagements spécifiques et aux cadres réglementaires des États parties. Les pays de la ZLECAF devront élaborer des cadres réglementaires pour faciliter la coopération et la coordination entre les secteurs et formuler les réglementations nécessaires pour combler la fracture numérique. Pour soutenir les chaînes de valeur mondiales, des politiques d'orientation doivent être formulées en matière de commerce, d'investissement, d'infrastructure, d'entrepreneuriat, de libéralisation des services, de développement des entreprises locales, de perfectionnement de la main-d'œuvre et d'institutionnalisation de l'industrie.

V. Conclusions et recommandations

47. Les recommandations générales sont notamment les suivantes :

a) Le secrétariat demande au Comité de prendre note des trois rapports analytiques qui ont été récemment élaborés par la Division de l'intégration régionale et du commerce ;

b) Le secrétariat demande également au Comité d'approuver pleinement les recommandations de politique générale contenues dans les rapports susmentionnés et de soutenir les efforts déployés par le secrétariat pour en diffuser le contenu et encourager l'adoption ultérieure de ces recommandations par toutes les parties prenantes concernées.

48. Les recommandations sur l'investissement sont notamment les suivantes :

a) Les décideurs devraient relancer les négociations de la ZLECAf sur le commerce des services et veiller à ce qu'elles soient menées à terme dans les délais et à ce que leurs résultats soient intégrés en priorité afin d'attirer des investissements dans le secteur des services ;

b) Des stratégies doivent être mises en place pour assurer l'adaptabilité, la compatibilité et les synergies avec la législation et les politiques nationales en appui à l'intégration du protocole sur l'investissement de la ZLECAf ;

c) Les secteurs ou industries à forte valeur ajoutée en Afrique qui sont aptes à recevoir des investissements productifs devraient être identifiés et soutenus par des mesures concrètes de facilitation et de promotion de l'investissement afin de contribuer à la reprise économique après la pandémie et au développement durable à long terme sur le continent ;

d) Le continent devrait élaborer des stratégies pour attirer les investissements dans des secteurs autres que ceux des produits primaires et des ressources naturelles, compte tenu notamment du potentiel de connectivité des chaînes de valeur aux niveaux sous-régional et continental grâce au marché commun de la ZLECAf ;

e) Les principaux problèmes et goulets d'étranglement auxquels les pays africains seront confrontés dans la mise en œuvre du protocole sur l'investissement de la ZLECAf doivent être identifiés et traités de toute urgence, afin que les pays puissent exploiter pleinement les possibilités d'attirer des investissements productifs ;

f) En adoptant des politiques d'investissement ciblées, les organismes africains de promotion de l'investissement devraient tirer parti de la ZLECAf pour accroître les investissements intra-africains en mettant en avant les avantages concurrentiels au niveau des secteurs et des chaînes de valeur ;

g) Les négociations des protocoles des phases II et III de la ZLECAf doivent garantir la cohérence et la complémentarité des quatre protocoles envisagés afin de libérer tout le potentiel d'une zone d'investissement commune où les investissements intra-africains bénéficient de conditions de concurrence équitables ;

h) Les stratégies nationales et régionales de mise en œuvre de la ZLECAf devraient donner la priorité aux possibilités d'investissement permettant l'ajout de valeur et la connectivité des chaînes de valeur alors que les pays cherchent à intégrer les protocoles des phases II et III.

49. Les recommandations sur la libéralisation et l'intégration du commerce des services et le développement des chaînes de valeur dans le contexte de la ZLECAf sont notamment les suivantes :

a) Les gouvernements africains devraient adopter et mettre en œuvre des politiques de libéralisation du commerce des services qui favorisent le commerce des services et la croissance, en adaptant les réglementations commerciales, en réduisant les obstacles et en promouvant des mesures non discriminatoires, comme le prévoit l'Accord ZLECAf ;

b) Les gouvernements africains et les institutions intergouvernementales devraient élaborer des stratégies pour faciliter le

passage difficile mais nécessaire des activités informelles aux activités formelles dans le commerce des services, et promouvoir une plus grande équité sociale et de genre dans les secteurs de services ;

c) Les pays africains devraient adopter des politiques nationales et régionales visant à développer les chaînes de valeur de l'industrie manufacturière et des services, ce qui permettrait au continent de passer de la dépendance à l'égard des ressources naturelles et des matières premières à des secteurs à valeur ajoutée et générateurs de croissance, tels que les services ;

d) Les négociations sur le commerce des services de la ZLECAf devraient garantir la coopération en matière d'harmonisation et de synchronisation des cadres réglementaires, surtout dans les sous-secteurs prioritaires retenus par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Les stratégies nationales de mise en œuvre de l'Accord de la ZLECAf devraient donner la priorité aux secteurs des services lorsque des possibilités d'ajout de valeur et de connectivité des chaînes de valeur sont identifiées dans les secteurs manufacturier et des services ;

e) Un équilibre doit être trouvé entre la libéralisation et la fourniture de services et de biens publics au niveau national, notamment en ce qui concerne les soins de santé, l'eau et l'assainissement. Les enseignements tirés de l'expérience de la COVID-19 concernant les achats groupés et la production locale, d'une part, et les capacités et les infrastructures, d'autre part, devraient être exploités pour encourager les investissements dans ces secteurs cruciaux ;

f) Les pays africains devraient améliorer la coopération entre les autorités gouvernementales, créer des mécanismes de transit cohérents et des contrôles frontaliers efficaces sur l'ensemble du continent, soutenir la poursuite de la numérisation du commerce et des douanes afin de rationaliser l'échange de données, et renforcer le dédouanement sans contact ;

g) Les pays africains devraient réévaluer le processus d'octroi de licences aux institutions financières et d'utilisation des services bancaires à l'étranger, procéder à des examens des besoins économiques lors de l'évaluation de l'établissement de banques étrangères et restreindre la propriété étrangère ;

h) Les gouvernements africains et les institutions intergouvernementales devraient déployer des efforts pour développer des produits adaptés au marché touristique africain, notamment en tirant parti des diverses ressources naturelles et culturelles pour réorienter les approches homogènes existantes ;

i) Les gouvernements africains devraient améliorer le commerce des services de santé entre eux au moyen d'une stratégie de promotion des exportations dans des domaines tels que l'attraction de patients étrangers, la prestation de services de santé de qualité à des prix compétitifs, l'envoi de personnel de santé à l'étranger pour des travaux rémunérés de courte durée, la fourniture d'un enseignement médical de qualité aux étudiants internationaux dans des cliniques spécialisées, la promotion de l'investissement étranger direct dans le secteur des soins de santé et l'investissement dans les infrastructures du système de santé ;

j) Les gouvernements africains, les organisations intergouvernementales et les opérateurs du secteur privé devraient investir dans l'amélioration des compétences des organes de décision – en renforçant spécifiquement les capacités, les processus et les systèmes – pour planifier les négociations sur les questions économiques, financières et commerciales, et pour mettre en œuvre les résultats de ces négociations. Ils devraient se doter de budgets consacrés au développement des capacités dans les secteurs du commerce des services afin de garantir des gains à long terme pour le commerce et le développement de l'Afrique.

50. Les recommandations sur l'interface entre la ZLECAF et les communautés économiques régionales, en particulier en ce qui concerne le commerce des services, sont notamment les suivantes :

a) Les États membres devraient doter l'Accord de la ZLECAF de mécanismes visant à favoriser le développement de projets de chaînes de valeur régionales et d'investissements induits par l'accord de libre-échange afin de stimuler la production dans tous les États membres ;

b) Les États membres devraient envisager de céder un certain degré de souveraineté sur le commerce au secrétariat de la ZLECAF afin de lui permettre de faire respecter les dispositions des protocoles de la ZLECAF et de renforcer son efficacité globale ;

c) Les États membres devraient mettre en place des mécanismes pour sauvegarder les engagements de statu quo et de démantèlement des obstacles non tarifaires pris par les États membres, pour coordonner les mécanismes régionaux et nationaux relatifs aux obstacles non tarifaires et pour promouvoir la transparence concernant les notifications d'obstacles non tarifaires ;

d) Les États membres devraient collaborer avec les communautés économiques régionales pour élaborer des cadres réglementaires et des listes régionales d'engagements spécifiques pour le commerce des services, et collaborer avec le secteur privé pour mettre en œuvre des stratégies de sensibilisation et de promotion de la ZLECAF.
