L A 1 1 E É D I T I O N

État de l'intégration régionale en Afrique ARIA XI

RÉALISER LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE AFRICAINE :

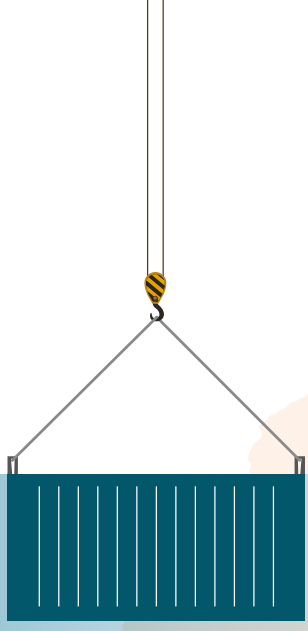
Vers une Union douanière continentale africaine et un Marché commun continental africain

Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Union Africaine

L A 1 1 E É D I T I O N

État de l'intégration régionale en Afrique ARIA XI



RÉALISER LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE AFRICAINE :

Vers une Union douanière continentale africaine et un Marché commun continental africain

Comment commander

Pour commander des exemplaires de ce rapport, veuillez contacter
le service des publications de la Commission économique pour l'Afrique
P.O. Box 3001,
Addis Abeba, Éthiopie
Tel: +251 11 544-9900
Fax: +251 11 551-4416
E-mail : ecainfo@uneca.org
Web : www.uneca.org

© 2025 Nations Unies
Addis Abeba, Éthiopie
Tous droits réservés

Première impression juin 2025

Titre : État de l'intégration régionale en Afrique ARIA XI
Réaliser la Communauté économique africaine : Vers une union douanière continentale africaine et un marché commun continental africain

Langue : Français

PDF ISBN: 9789211599411
Print ISSN: 2664-3855
Online ISSN: 2664-3863

Le contenu de cette publication peut être cité ou réimprimé librement. Une mention est demandée, ainsi qu'un exemplaire de la publication.
Les appellations employées dans cette publication et le matériel qui y est présenté n'impliquent de la part du Secrétariat de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Conception de la couverture : Dilucidar.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES 12
REMERCIEMENTS 15
AVANT-PROPOS 17
INTRODUCTION ET CONTEXTE D'ARIA XI 19
RÉSUMÉ ANALYTIQUE 26

CHAPITRE 1
L'état de l'intégration régionale en Afrique 41

Introduction 41
Intégration productive dans les CER et au niveau continental 42
Convergence macroéconomique et intégration 46
Progrès dans l'intégration du commerce et des marchés 51
Commerce de marchandises 51
Commerce des services 55
Évolutions dans les domaines des infrastructures et de l'énergie 57
Transport routier 58
Transport ferroviaire 60
Transport aérien 61
Transport maritime 61

Technologies de l'information et de la communication 62
L'énergie 64
Financement des infrastructures 66
Intégration sociale 69
Soins de santé 69
L'éducation 71
Gouvernance, paix et sécurité, et intégration de l'Afrique 72
Libre circulation des personnes : état des lieux, progrès et défis 74
Conclusion et recommandations 75
Conclusion 75
Recommandations 75
Références 76

CHAPITRE 2
Fondements théoriques et empiriques des zones de libre-échange, unions douanières et marchés communs 85

Introduction 85
Théories de l'intégration régionale 86
Aperçu des structures d'intégration régionale 86
Relations internationales versus économie 87
Connexion et séquencement entre ZLE, unions douanières et marchés communs 90
Avantages et inconvénients théoriques des ZLE, unions douanières et marchés communs, et leur pertinence pour l'expérience d'intégration de l'Afrique 92
Avantages théoriques 92
Inconvénients théoriques 94
Impacts de la ZLECAf et des ZLE au niveau des communautés économiques régionales, unions douanières et marchés communs 96
Analyse quantitative des avantages commerciaux et économiques de l'UDCAf 96
Approche de la quantification 97
Principales conclusions : Impacts commerciaux et économiques de l'UDCAf 98
Conclusion et recommandations 106
Conclusion 106
Recommandations 107
Références 108

CHAPITRE 3
La ZLECAf : progrès et défis liés à la mise en œuvre 113

Introduction 113
État d'avancement de la mise en œuvre de la ZLECAf 114
L'Initiative de commerce guidée (ICG), preuve de concept du bon déroulement des échanges commerciaux au sein de la ZLECAf 119
Défis liés à la mise en œuvre de la ZLECAf 122

Durabilité du soutien à la ZLECAf 122
Inégalités et conflits d'intérêt 122
Acteurs et facteurs externes 123
Principales initiatives continentales susceptibles de soutenir ou d'accompagner la mise en œuvre de la ZLECAf 124
Protocole sur la libre circulation des personnes 124
Marché unique du transport aérien en Afrique 125
Conclusion et recommandations 125
Conclusion 125
Recommandations 126
Références 126

CHAPITRE 4
Unions douanières et marchés communs : expériences et leçons tirées des CER africaines et du monde entier 131

Introduction 131
Vers l'UDCAf et le MCCAf : les CER africaines 132
Aperçu des CER africaines 132
D'une ZLE à un marché commun : Expériences de six blocs régionaux 134
Progrès de l'intégration régionale : les expériences de la CEEAC et de la SADC 146
Avantages et inconvénients de l'accord tripartite COMESA-CAE-SADC 150
Enseignements communs des CER et implications politiques 151
Expériences et enseignements de l'UE, du Mercosur et de l'ASEAN 155
Expériences 155
Leçons pour l'établissement d'une UDCAf et d'une MCCAf 166
Conclusion et recommandations 168
Conclusion 168
Recommandations 168
Références 169

CHAPITRE 5
Vers une union douanière continentale africaine : harmonisation des tarifs et adoption d'un tarif extérieur commun 177

Introduction 177
Contexte : Principaux enjeux de l'Union douanière 178
Rôle des importations et des taxes commerciales en Afrique 179
Leçons tirées de quatre unions douanières dans les CER africaines 188
COMESA 188
CAE 189
CEDEAO 190
SACU 190
Résumé 191

Perspectives favorables pour l'harmonisation des tarifs et l'adoption d'un TEC....192
Conclusion et recommandations....196
Conclusion....196
Recommandations....197
Références....197

CHAPITRE 6
Vers un marché commun continental africain : s'attaquer aux barrières et mesures non tarifaires et harmoniser les politiques et les normes....203

Introduction....203
Les BNT et les MNT dans les CER africaines....204
Les BNT....205
Les MNT....205
Élimination des BNT et des MNT dans les CER africaines....207
Les progrès réalisés dans la mise en place d'outils et de procédures pour les BNT....207
Progrès réalisés dans la mise en place d'outils et de procédures d'élimination des MNT....212
Analyse coût-bénéfice de la réduction des BNT et des MNT....214
Effets sur le bien-être....214
Effets distributifs....215
Effets sur l'emploi....215
Effets sur les recettes fiscales....216
Conclusion et recommandations....216
Conclusion....216
Recommandations....217
Références....218

CHAPITRE 7
Institutions, gouvernance et ressources pour l'Union douanière continentale africaine et le Marché commun continental africain....223

Introduction....223
Cadre conceptuel des dispositions institutionnelles et de gouvernance pour l'UDCAf et le MCCAf....224
Approche systémique....227
Écosystème hiérarchique....228
Gestion par résultats ou objectifs....229
Principes clés de la mobilisation et de l'utilisation des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf....230
Planification des structures de l'UDCAf et du MCCAf : expériences des dispositifs économiques régionaux....231
Structure des unions douanières africaines....231
Structure des marchés communs africains....235
Expériences hors d'Afrique....238

Mobiliser des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf 238
Enseignements tirés du modèle de financement de l'Union africaine 239
Enseignements tirés des modèles de financement du COMESA, de la CEDEAO et de la SACU 240
Cinq options en matière de gouvernance et d'exigences institutionnelles pour une union douanière et un marché commun 241
Option 1 : Acte constitutif de l'Union africaine et traité d'Abuja 242
Option 2 : Acte constitutif de l'Union africaine et accord relatif à la ZLECAf 242
Option 3 : agence sur le modèle AUDA-NEPAD ; ou organe sur le modèle CACM 243
Option 4 : Direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée 245
Option 5 : Conversion du secrétariat de la ZLECAf en secrétariat de l'UDCAf/MCCAf 247
Différences entre gouvernance décentralisée et centralisée et exigences institutionnelles de l'UDCAf et du MCCAf 249
Marché commun régional et unions douanières 249
Accords commerciaux bilatéraux entre pays et groupements africains et non africains 250
Zone de libre-échange tripartite COMESA-EAC-SADC 250
Stratégies de financement innovantes pour l'UDCAf et le MCCAf 251
Recommandations 254
Références 254
Notes de fin 258

FIGURES

Figure 1.1 Scores d'intégration productive par pays 44
Figure 1.2 Scores d'intégration productive par CER 45
Figure 1.3 Exportations de marchandises des CER vers les régions du monde, moyenne 2019-23 (%) 52
Figure 1.4 Importations de marchandises des CER en provenance des régions du monde, moyenne 2019-23 (en pourcentage) 53
Figure 1.5 Exportations intra-africaines, total et sans les cinq premiers exportateurs en général et les cinq premiers exportateurs de pétrole, 2019-23 (%) 54
Figure 1.6 Commerce des services en Afrique : exportations et importations, 2019-23 (millions de dollars et pourcentage du commerce mondial) 56
Figure 1.7 Indice composite des transports de la BAD, 2022 59
Figure 1.8 Indice composite TIC de la BAD, 2022 63
Figure 1.9 Indice composite de l'électricité de la BAD, 2022 65
Figure 1.10 Exportations et importations d'électricité en Afrique, 1990-2021 66
Figure 1.11 Engagements et financements dans les infrastructures, Afrique 67
Figure 1.12 Investissements en infrastructures en Afrique : tendances et besoins actuels, 2017-30, milliards de dollars 68

Figure 1.13 Exportations et importations africaines de produits pharmaceutiques, 2017-23, en millions de dollars 70
Figure 3.1 Protocoles et annexes de l'Accord de la ZLECAf 115
Figure 4.1 Indice d'ouverture sur les visas en Afrique, 2024 136
Figure 4.2 Indicateurs de qualité des institutions par bloc régional, moyenne 2023 154
Figure 4.3 Exportations intrarégionales, UE, Mercosur et ASEAN, 1995-2023 (pourcentage des exportations totales) 161
Figure 5.1 Commerce intérieur et extérieur de l'Afrique, 2021-2022 179
Figure 5.2 Dépendance à l'égard des importations en Afrique, 2022 181
Figure 5.3 Taux tarifaires moyens NPF en Afrique, 2022 186
Figure 5.4 Tarifs NPF et tarifs consolidés dans les CER africaines, 2022 187
Figure 5.5 Total des taux tarifaires moyens NPF simples appliqués, 2022 (en pourcentage) 194
Figure 5.6 Total des taux tarifaires moyens NPF pondérés en fonction des échanges, 2022 (en pourcentage) 195

TABLEAU

Tableau 1.1 Critères de convergence macroéconomique communs aux CER 47
Tableau 1.2 États membres respectant les objectifs annuels en matière d'inflation 48
Tableau 1.3 États membres respectant les objectifs de ratio dette/PIB 48
Tableau 1.4 États membres respectant les objectifs de déficit budgétaire par rapport au PIB 49
Tableau 1.5 États membres respectant les objectifs en matière de réserves de change 49
Tableau 1.6 Critères de convergence macroéconomique adoptés par l'Association des banques centrales africaines 49
Tableau 2.1 Caractéristiques de l'intégration régionale 87
Tableau 2.2 Caractéristiques comparatives des théories de l'intégration régionale : La construction des relations internationales 88
Tableau 2.3 Avantages et inconvénients des trois étapes de l'intégration économique régionale 95
Tableau 2.4 Évolution par rapport à la situation de référence (c'est-à-dire avec ZLECAf uniquement, sauf indication contraire) du PIB, du bien-être, du commerce, des revenus des facteurs et des recettes fiscales de l'Afrique selon les différents scénarios, 2045 (en %) 99
Tableau 2.5 Évolution du commerce intra-africain selon différents scénarios, par rapport à la situation de référence (avec la ZLECAf uniquement), par secteur principal et sous-secteurs, 2045 100

Tableau 2.6 Évolution du PIB, du bien-être et du commerce de l'Afrique et des pays/régions africains sur la base des options optimales conformes aux règles de l'OMC (limites 1 et 2 des TEC de la CEA(initialement fixées à 10 et 25 % passant à 20 et 0 %) dans le cadre du scénario Afrique Optimal TEC-CAE par rapport à la situation de référence (avec uniquement la ZLECAf), 2045 102
Tableau 2.7 Évolution du PIB, du bien-être et du commerce des pays/régions d'Afrique dans le scénario Afrique Optimal TEC-CEDEAO par rapport à la situation de référence (avec uniquement la ZLECAF), 2045 103
Tableau 4.1 Critères pour une union douanière complète et efficace 133
Tableau 4.2 Sélection d'indicateurs de performance pour l'ensemble des communautés économiques, dernière année 135
Tableau 5.1 Dépendance à l'égard des importations par CER en Afrique, 2022 182
Tableau 5.2 La part des taxes sur le commerce international dans les recettes fiscales en Afrique 184
Tableau 5.3 Comparaison de l'alignement intrinsèque des TEC des CER sélectionnées 192
Tableau 7.1 Structures adoptées par la 35e session ordinaire de l'Assemblée 239
Tableau 7.2 Avantages et inconvénients des options 1 à 5 244
Tableau 7.3 Effectifs et coûts initiaux de la direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée 246
Tableau 7.4 Allocation des intérêts perçus sur le Fonds pour la paix ($) 253

ENCADRÉ

Encadré 1.1 Scores d'intégration productive : Afrique du Sud 45
Encadré 1.2 Chaînes de valeur régionales en Afrique avec la mise en œuvre de la ZLECAf 55
Encadré 3.1 La contribution des systèmes de paiement instantané à la promotion de l'inclusivité dans l'économie numérique au sein de la ZLECAf 114
Encadré 3.2 Initiatives visant à soutenir la mise en œuvre de la ZLECAf 117
Encadré 3.3 Progrès réalisés dans la mise en œuvre de la ZLECAf 118
Encadré 3.4 Première phase du cadre de l'ICG 120
Encadré 4.1 Garantir la prévisibilité juridique 167
Encadré 6.1 Activités menées par l'ARSO pour l'élimination des OTC en Afrique 213
Encadré 6.2 Initiatives SPS régionales entreprises par le DREA de l'UA 214
Encadré 7.1 Les 14 principes opérationnels d'Henry Fayol issus des théories du management 226
Encadré 7.2 Les Africains parlent d'une seule voix à l'Organisation mondiale du commerce, à Genève 235

Acronymes

MCCAf	Marché commun continental africain
UDCAf	Union douanière continentale africaine
AfCFTA	Zone de libre-échange continentale africaine
BAD	Banque africaine de développement
CACM	Centres africains de contrôle et de prévention des maladies
AfSEM	Marché unique africain de l'électricité
AMU	Union du Maghreb arabe
ARII	Indice d'intégration régionale en Afrique
ARSO	Organisation africaine de normalisation
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AU	Union africaine
CUA	Commission de l'Union africaine
AU DREA	Département du développement rural et de l'agriculture de l'Union africaine
AUDA-NEPAD	Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
BIAT	Stimuler le commerce intra-africain
EGC	Équilibre général calculable
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Economic and Monetary Community of Central Africa)
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CEPII	Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales
TEC	Tarif extérieur commun
CFA	Communauté financière africaine
CCMR	Réglementation commune en matière de gestion douanière
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CIF	Coût, assurance, fret
CRSF	Formule de partage des recettes douanières
CTN	Nomenclature tarifaire commune
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est

CE	Communauté européenne
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
EEE	Espace économique européen
CEE	Communauté économique européenne
'UE	Union européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IDE	Investissements directs étrangers
FMP	Libre circulation des personnes
FTA	Zone de libre-échange
CCG	Conseil de coopération du Golfe
GTI	Initiative de commerce guidé
HS	Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises
TIC	Technologies de l'information et de la communication
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
FMI	Fonds monétaire international
Mercosur	Marché commun du Sud
MFN	Nation la plus favorisée
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NMC	Comité national de suivi
BNT	Barrière non tarifaire
MNT	Mesure non tarifaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIDA	Programme de développement des infrastructures en Afrique
PPP	Partenariat public-privé

PTA	Zone d'échanges préférentiels
REC	Communauté économique régionale
RIA	Accord d'intégration régionale
RdO	Règles d'origine
RTA	Accord commercial régional
SAATM	Marché unique du transport aérien en Afrique
SACU	Union douanière de l'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
ALEF	Zone de libre-échange tripartite
TOAM	Mécanisme d'alerte sur les obstacles au commerce
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
UNCTAD Stat	Statistiques de la CNUCED
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMC	Organisation mondiale du commerce

Tous les montants en dollars ($) sont des dollars américains, sauf indication contraire.

Remerciements

Cette onzième *édition d›État de l'intégration régionale en Afrique(ARIA XI*), une publication conjointe de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), de la Commission de l'Union africaine (CUA) et de la Banque africaine de développement (BAD), a été préparée sous la direction et l'orientation générales de Claver Gatete, Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies et Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique, et de Hanan Morsy, économiste en chef de la CEA et Secrétaire exécutif adjoint, Programme, sous la supervision intellectuelle, stratégique et managériale directe de Stephen Karingi, Directeur de la Division de l'intégration régionale et du commerce (DIRC).

Il convient de remercier tout particulièrement Mme Vera Songwe, ancienne secrétaire exécutive de la CEA, et M. Albert Muchanga, ancien commissaire de l'Union africaine pour le développement économique, le commerce, le tourisme, l'industrie et les ressources minérales, d'avoir pris l'initiative d'orienter et de guider l'approche prospective d'*ARIA XI*.

L'équipe principale qui a conçu et élaborer le rapport était dirigée par Francis Ikome, Chef de la Section de l'intégration régionale, Division de l'intégration régionale et du commerce, et comprenait Aline Kame Nakaima (point focal *ARIA XI*), Ndinaye Sekwi Charumbira et Jane Karonga, membres du personnel de la CEA, ainsi que Brian Mureverwi (point focal de la CUA), Inye Nathan Briggs et Zodwa Mabuza (points focaux de la BAD), et Abiodun S. Bankole (consultant principal de l'Université d'Ibadan).

Les documents de référence, utilisés pour l'élaboration des différents chapitres du rapport, ont été préparés par une équipe de consultants et de membres du personnel de la CEA comprenant Abiodun S. Bankole, Gift Mugano, Dede Woade Gafa, Mundia Kabinga, Caesar Cheelo, Francis Mangeni, Aline Kame Nakaima, Jane Karonga, Francis Ikome, Ndinaye Sekwi Charumbira et Jione Park.

ARIA XI a bénéficié d'apports très instructifs, de commentaires, d'observations et de suggestions de la part d'experts et de praticiens internes et externes qui ont participé à un atelier de lancement et de méthodologie et à deux réunions d'examen de groupes d'experts tenues entre la fin de 2023 et la fin de 2024. Les conclusions préliminaires du rapport ont été présentées lors d'une réunion du Comité technique spécialisé de l'UA sur le commerce, le tourisme, l'industrie et les minéraux qui s'est tenue en décembre 2024.

La CEA souhaite exprimer sa sincère reconnaissance aux réviseurs internes et externes, dont les contributions ont considérablement enrichi le projet et ont aidé à finaliser. Les réviseurs internes étaient Melaku Desta, Joseph Attah-Mensah, Laura Paez, Joseph Baricako, Simon Mevel, Andrew Mold, Eileen Capilit, Raquel Frederick, Brendah Phiri-Mundia, Yohannes Hailu, Souleymane Abdallah, Koffi Aseye Makafui Elitcha, Brice Adou, Laura Naliaka, Stellah Mushiri, Bereket Alemayehu, Afework Temtime, Bier Lulseged, Asmara Lua Achcar, Nozipho Freya Simelane, Rehema Khimulu, Lashea Howard- Clinton, Masresha Yimer Kelkele, Harriet Yayra Adzofu et Christopher Otieno Omolo.

Les réviseurs externes étaient Olawale Ogunkola, James Gathii, Garth Le Pere, Asiya Maskaeva, Gladys Mutangadura, Dominique Njinkeu, Dale Mudenda, Danilo Desiderio et Vital Habinshuti, ainsi que des experts de la BAD, notamment Inye Nathan Briggs, Zodwa Mabuza et Rachel Nsubuga ; de la CUA, dont Djamel Ghrib, Jean-Denis Gambikini, Brian Mureverwi, Chenjerai Chibaya et Luisenda Andrade ; et de la CNUCED,

dont Christian Knebel, Elizabeth Gachuiri et Zilu Zhou ; ainsi que des experts des secrétariats de certaines communautés économiques régionales : Litia Simbabgala (COMESA), Christopher Mensah Lawson (CEDEAO) et Tiroyaone A. Sirang (SACU).

Nous tenons également à souligner l'excellent soutien administratif et logistique apporté par les membres suivants du personnel du RITD : Moctar Diouf, Batanai Chikwene, Zewditu Befekadu, Akere-Maimo Joseph, Eden Lakew, Mamayenesh Teshome, Hanna Getachew, Yuko Naab et Beata Mukabaranga. Nous souhaitons également remercier la division de la planification stratégique, de la supervision et des résultats de la CEA pour ses conseils en matière d'assurance qualité. Nous remercions également l'équipe de *Communications Development* de Washington, DC, dirigée par Bruce Ross-Larson et comprenant Joe Caponio et Mike Crumplar pour l'édition du rapport, ainsi que Carolina Rodriguez et son équipe de Dilucidar Pte Ltd pour les infographies et le travail de mise en page. Nous remercions également la Section des publications et de la gestion des conférences de la CEA, qui a apporté un soutien logistique et de supervision essentiel pour l'édition, la traduction, la mise en page, la conception et l'impression de ce rapport.

Enfin, nous tenons à remercier nos partenaires, en particulier le gouvernement du Danemark, Affaires mondiales Canada (GAC) par l'intermédiaire du Centre africain de politiques commerciales et la BAD, pour leurs subventions à la CEA, qui ont permis de financer en partie *ARIA XI*.

Les institutions partenaires d'*ARIA XI*, la BAD, la CUA et la CEA, sont immensément reconnaissantes aux personnes et aux institutions qui ont contribué à la préparation de ce rapport et, plus largement, à l'ensemble du projet *ARIA XI.*

Avant-propos

La zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) est une étape majeure dans le parcours d'intégration régionale de l'Afrique vers la création de la Communauté économique africaine. Elle incarne la vision collective des pays africains de réunir les 1,4 milliard d'habitants du continent et leur produit intérieur brut (PIB) combiné d'environ 3 000 milliards de dollars dans un marché continental unique. En septembre 2024, l'accord sur la ZLECAf avait recueilli 54 signataires et 48 ratifications, accompagnés de mesures concrètes telles que la création du Secrétariat de la ZLECAf, le lancement de l'Initiative commerciale guidée et l'adoption de protocoles clés sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence. La volonté politique et l'engagement sans précédent des dirigeants africains et des autres parties prenantes à la ZLECAf laissent entrevoir de bonnes perspectives pour sa mise en œuvre réussie, ainsi que son potentiel de transformation.

Au fur et à mesure que la mise en œuvre progresse, il est impératif de réfléchir à sa consolidation et à sa progression vers les phases suivantes de l'intégration de l'Afrique, en particulier compte tenu de l'évolution rapide et de la complexité croissante de l'environnement mondial, qui exigent une intégration interne plus poussée de l'Afrique et sa capacité à parler et à agir d'une seule et même voix. La Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), la Commission de l'Union africaine (CUA) et la Banque africaine de développement (BAD) ont délibérément choisi d'axer cette 11e édition de leur publication phare commune, *Assessing Regional Integration in Africa (État de l'intégration régionale en Afrique) -ARIA* XI*, sur* le thème "Réaliser la Communauté économique africaine : Vers une Union douanière continentale africaine et un Marché commun continental africain».

ARIA XI se veut à la fois un outil politique pratique et un travail de recherche intellectuellement fondé. Il reconnaît que la mise en œuvre réussie de la ZLECAf est essentielle et que la ZLECAf devrait servir de point d'ancrage pour l'établissement d'une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et d'un Marché commun continental africain (MCCAf). L'analyse complète d'*ARIA XI* offre des perspectives précieuses pour soutenir les prochaines phases de l'intégration de l'Afrique dans une Communauté économique africaine, avec des conclusions clés et des recommandations affinées.

Premièrement, si des progrès notables ont été accomplis en matière d'intégration continentale et régionale, des défis persistants entravent encore la dynamique du processus d'intégration. Certaines communautés économiques régionales (CER) ont accompli des progrès impressionnants dans la réalisation des objectifs de leur propre traité et de ceux du traité d'Abuja, mais d'autres se sont heurtés à des difficultés. Les obstacles les plus courants sont l'instabilité politique, les disparités économiques entre les nations, des déficits d'infrastructure, des contraintes financières et une mise en œuvre limitée des politiques.

Deuxièmement, la mise en œuvre des zones de libre-échange et des unions douanières au sein des CER reste imparfaite. Les défis à relever sont notamment les périodes de transition prolongées pour l'harmonisation des législations douanières nationales, les préoccupations concernant l'impact d'un tarif extérieur commun sur le développement national et le chevauchement des adhésions aux CER. La mise en place d'une union douanière viable et durable nécessite des cadres institutionnels solides et des réglementations strictes. Les mesures clés comprennent des offres tarifaires communes obligatoires, des restrictions imposées aux États membres individuels concernant la conclusion d'accords commerciaux avec des parties extérieures et un mécanisme unique de partage des recettes pour garantir la stabilité de l'union douanière.

Troisièmement, les pays africains possèdent collectivement l'envergure nécessaire pour maximiser les avantages d'une union douanière. Une telle union devrait favoriser des conditions de bien-être favorables pour les pays africains et la communauté mondiale, principalement en améliorant les termes de l'échange. L'analyse d'*ARIA XI* suggère que la mise en œuvre de la ZLECAf pourrait jouer un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et des inégalités, en permettant à des millions d'Africains de sortir de la pauvreté. La répartition de ces avantages est toutefois inégale, ce qui exige des politiques et des programmes de redistribution ciblés pour remédier aux disparités entre les résidents ruraux et urbains, les personnes ayant des niveaux d'éducation différents et les travailleurs des secteurs formel et informel.

Quatrièmement, au-delà des réductions tarifaires, le traitement des barrières non tarifaires (BNT) et des mesures non tarifaires (MNT), ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques et des normes, seront essentiels pour stimuler le commerce intra-africain. Le chevauchement des adhésions aux CER et la faiblesse des cadres institutionnels ont toutefois ralenti les progrès en matière d'harmonisation des politiques. Actuellement, l'absence de politiques harmonisées empêche l'Afrique de satisfaire aux exigences minimales requises pour la création d'une UDCAf et d'un MCCAf. Une action urgente est nécessaire pour accélérer la suppression des BNT et des MNT, réalisable grâce au renforcement des capacités, à une forte volonté politique et à des initiatives revitalisées au sein des CER.

Cinquièmement, la mise en place d'un cadre d'intégration économique efficace en Afrique nécessite une hiérarchie intergouvernementale bien définie qui favorise l'appropriation par les parties prenantes aux niveaux continental et régional. La mobilisation et l'utilisation efficaces des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf devraient mettre l'accent sur l'optimisation des institutions existantes plutôt que sur la création de nouvelles institutions, et veiller à ce qu'elles puissent absorber efficacement des responsabilités supplémentaires. L'accent doit être mis sur la réduction des doubles emplois et le maintien d'une structure institutionnelle rationalisée qui apporte une valeur ajoutée. Les institutions doivent être orientées vers un but précis, dotées des capacités nécessaires à une prestation de services efficace et alignée sur la vision plus large de l'intégration continentale.

La ZLECAf offre une opportunité de transformation pour le continent, susceptible de débloquer un potentiel économique significatif et de favoriser une intégration régionale plus profonde. Alors que nous naviguons dans les complexités de la mise en œuvre de cet accord ambitieux, il est impératif que les parties prenantes restent concentrées non seulement sur les objectifs immédiats, mais aussi sur la vision plus large de l'établissement d'une Communauté économique africaine, qui comprend les étapes fondamentales d'une UDCAf et d'un MCCAf. Les perspectives présentées dans *ARIA XI* soulignent les progrès réalisés jusqu'à présent tout en mettant en évidence les défis persistants qui doivent être relevés.

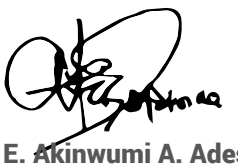
Alors que nous allons de l'avant, capitalisons sur l'élan généré par la ZLECAf pour construire une Afrique plus intégrée, plus prospère et plus résiliente - une Afrique prête à relever les défis émergents et à saisir les opportunités futures.

S. E. Claver Gatete,

Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations unies et Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique

S.E. Mahmoud Ali Youssouf,

Président de la Commission de l'Union africaine



S. E. Akinwumi A. Adesina,

Président, Groupe de la Banque africaine de développement

Introduction et contexte d'ARIA XI

Depuis la fin des années 1950 et le début des années 1960, l'intégration régionale est restée un aspect important et durable des stratégies de développement de l'Afrique. Le continent a exploré différentes stratégies d'intégration et de coopération régionales pour surmonter les défis posés par l'étroitesse, la fragmentation et le manque de compétitivité de marchés hérités de son passé colonial ou résultant de l'évolution des réalités locales et mondiales.[1]

Suivant immédiatement les indépendances, la période de 1958 à 1963 a été caractérisée par un fort sentiment anticolonial, qui a suscité le désir d'unifier le continent au sein d'une entité politique unique, les États-Unis d'Afrique. Cependant, cette aspiration prenait mal en compte les exigences de la construction de nations, de l'autopréservation et de la consolidation des identités nationales.

De 1964 à 1979, l'idéalisme panafricain radical a cédé la place à une coopération interétatique axée sur le marché, reflétant une approche plus pragmatique de l'intégration régionale. Cette approche impliquait de mettre en commun des compétences réglementaires et politiques au niveau sous-régional. Elle a conduit à la création de régions regroupant des intérêts économiques tels que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC),[2] la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) originale, et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Entre 1980 et le début des années 1990, une troisième phase de l'intégration africaine a répondu à des changements systémiques mondiaux, notamment le Nouvel ordre économique international (NOEI), qui a donné naissance au Plan d'action de Lagos (PAL) en 1980 et l'acte final de Lagos qui l'accompagne.[3] Une nouvelle stratégie panafricaine d'intégration était alors introduite, préconisant le rajeunissement de la CEDEAO, la création de Zones d'échanges préférentiels (ZEP) pour les États d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe en 1981, et en 1983, l'établissement de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Le PAL mettait 'accent sur des thèmes panafricains clés tels que «la solidarité africaine, l'autonomie collective et l'autosuffisance» tout en encourageant un développement socio-économique durable afin de réduire la dépendance à l'égard des nations non africaines. Il appelait à un engagement renouvelé en faveur de l›intégration économique africaine dans le cadre d›une coopération continentale.[4] Cependant, les recommandations du rapport Burg (1980) suivi ensuite par les programmes d'ajustement structurel répondaient à des priorités extérieures à la région s'opposaient à la vision du PAL centrée sur les priorités de la région du PAL, avec pour résultat des difficultés dans la mise en œuvre du PAL et finalement, sa disparition.

En 1991, l'approche de l'intégration du PAL ancrée dans la sous-région a été revitalisée par l'adoption du traité instituant la Communauté économique africaine (CEA), le traité d'Abuja, qui est entré en vigueur en 1994, marquant la quatrième phase de l'intégration africaine en 1991/1994-2017. Ce traité réaffirmait l'importance de l'intégration régionale pour le développement du continent, et fixait comme objectif une intégration économique continentale complète d'ici 2028 en établissant la CEA. Il préconisait une approche progressive, en commençant par l'établissement de communautés économiques régionales (CER) en tant qu'éléments constitutifs. Son article 6 (2)(a) mettait l'accent sur le renforcement des CER existantes et la création de nouvelles CER en cas de besoin, avec pour conséquence de remplacer en 1993 la ZEP par le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) aux côtés de communautés existantes, à savoir l'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).

Pour la mise en place de la CEA (article 6), le traité d'Abuja envisage un processus graduel de six étapes consécutives sur une période ne dépassant pas 34 ans :

- ***Étape 1*** (5 ans) : Renforcer les CER existantes et en créer de nouvelles si nécessaire.
- ***Étape 2*** (8 ans) : Stabiliser les barrières tarifaires et non tarifaires, les droits de douane et les taxes intérieures. Renforcer l'intégration sectorielle et harmoniser les activités entre les CER.
- ***Phase 3*** (10 ans) : Établir une zone de libre-échange (ZLE) et une union douanière dans chaque CER.
- ***Étape 4*** (2 ans) : Coordonner et harmoniser les systèmes tarifaires et non tarifaires entre les CER afin de créer une Union douanière continentale africaine (UDCAf).
- ***Étape 5*** (4 ans) : Établir un marché commun continental africain (MCCAf) par l'adoption de politiques communes, l'harmonisation des politiques monétaires, financières et fiscales et l'application des principes de libre circulation des personnes.
- ***Étape 6*** (5 ans) : Consolidation du MCCAf, mise en place d'un marché intérieur unique, d'une union économique et monétaire panafricaine et d'un parlement panafricain.

Les dispositions du traité d'Abuja relatives à la création de nouveaux accords régionaux ont involontairement conduit à une prolifération de CER dont les mandats se chevauchent et dont l'inefficacité constitue un obstacle à la réalisation de leurs objectifs. Néanmoins, le traité reste l'un des instruments stratégiques panafricanistes les plus importants pour le développement inclusif et durable, l'unité, l'autodétermination, la liberté, le progrès et la prospérité collective de l'Afrique. Le traité d'Abuja reste cité comme référence dans les instruments et cadres d'intégration africains, notamment l'acte constitutif de l'Union africaine, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons de l'Union africaine (UA) et, plus récemment, l'accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

Le traité d'Abuja envisageait l'élimination progressive des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce, la facilitation de la circulation des facteurs de production entre les pays et les régions, et comme objectif ultime de l'intégration de l'Afrique, la formation d'un marché continental africain et d'une communauté économique africaine. Le traité d'Abuja, en tant que plan directeur pour l'intégration continentale, définit une stratégie qui envisage la libéralisation du commerce intra-CER et l'intégration des marchés de ces dernières au niveau continental, avec pour résultat l'intégration finale des pays africains *en tant que région* dans le marché mondial.

Plus précisément, l'article 6 du traité d'Abuja définit les modalités de mise en place de la CEA, les étapes 4 et 5 prévoyant la création d'une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et d'un Marché commun continental africain (MCCAf).[5] Malgré les progrès réalisés par les CER dans la réalisation des objectifs du traité et de certaines de ses étapes d'intégration, la mise en œuvre du traité d'Abuja a été très lente et a varié selon les CER (CEA, *ARIA I-X*). Si l'UMA, la CEN-SAD et l'IGAD ont peu progressé dans la mise en place d'accords de libre-échange, par contre le COMESA, la CAE et la CEDEAO ont fait des progrès notables. Par exemple, la CAE et la CEDEAO ont établi des unions douanières avec des tarifs extérieurs communs (TEC), qui ont été partiellement mis en œuvre.

Pour accélérer la réalisation des objectifs du traité d'Abuja, les dirigeants africains ont adopté, en septembre 1999, la déclaration de Syrte avec pour mandat de :

- accélérer l'intégration et de raccourcir les délais fixés par le traité d'Abuja ;
- passer de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à l'Union africaine (UA) et à son instrument de suivi, le NEPAD, lesquels ont été lancés respectivement en 2001 et en 2002 ;
- matérialiser la décision de l'UA plaçant un moratoire sur la reconnaissance des CER (2006).
- adopter un cadre d'intégration consensuel entre les États membres, les CER et l'Union africaine, connu sous le nom de Programme minimum d'intégration (2009).
- adopter un plan d'action pour la stimulation du commerce intra-africain (BIAT), Et en parallèle, d'établir une la zone de libre-échange, la ZLECAf (janvier 2012).

En 2013, les dirigeants du continent ont adopté l'Agenda 2063, un cadre stratégique destiné à faciliter l'émergence d'une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens et représentant une force dynamique sur la scène internationale, qu'accompagneraient des plans de mise en œuvre décennaux et des projets phares.[6]

La ZLECAf, adoptée en 2018 comme premier projet phare de l'Agenda 2063, est l'une des initiatives destinées à accélérer les progrès de l'Afrique vers la CEA. Les six étapes du traité d'Abuja n'envisageaient pas expressément la création d'une ZLECAf, mais plutôt celle de ZLE et d'unions douanières au niveau des CER (étape 3), convergeant ensuite vers une union douanière (UDCAf) avec un TEC (étape 4) et, finalement, un marché commun continental africain (MCCAf) (étape 5). La ZLECAf s'écarte donc considérablement de la feuille de route du traité d'Abuja et introduit une nouvelle dynamique dans l'intégration de l'Afrique.

La ZLECAf crée la plus grande zone de libre-échange au monde, avec l'ensemble des 55 États membres de l'UA. Elle jette les bases du MCCAf, un marché continental unique avec une population d'environ 1,4 milliard de personnes et un produit intérieur brut (PIB) combiné d'environ 3 000 milliards de dollars. Sa portée globale et ambitieuse représente le premier véritable effort d'intégration au niveau continental, en s'appuyant sur les réalisations des CER en matière d'intégration. Elle vise à libéraliser et à stimuler le commerce intra-africain en supprimant les droits de douane et les autres obstacles traditionnels au commerce des marchandises («intégration superficielle») et en abordant des mesures réglementaires nationales dans les domaines des services, de l'investissement, de la concurrence, des droits de propriété intellectuelle et du commerce numérique («intégration profonde»). La ZLECAf vise à développer le commerce et à renforcer les structures commerciales en faisant progresser le commerce intra-africain de produits à valeur ajoutée et les chaînes de valeur régionales, ainsi qu'en favorisant l'investissement et la création d'emplois, renforçant ainsi la compétitivité de l'Afrique sur le marché mondial.[7]

Après la ZLECAf, les prochaines étapes prévues par le traité d'Abuja sont le lancement de l'UDCAf et du MCCAf. Les dispositions de la ZLECAf et les processus de sa mise en œuvre jettent les bases (article 3 (d)) de ces deux entités, et l'article I (j) définit l'Union douanière envisagée (UDCAf). Une intégration plus poussée par le biais de l'UDCAf et du MCCAf permettrait d'étendre les chaînes de valeur, d'annoncer de nouveaux gains d'efficacité

économique, de stimuler l'investissement, la compétitivité et l'innovation, et de faciliter la concrétisation des autres libertés envisagées dans le traité d'Abuja, telles que la libre circulation de tous les facteurs de production. Une intégration plus profonde prévoit un processus plus efficace d'intégration,[8] requérant une coordination plus étroite et des contraintes plus strictes sur les politiques et la souveraineté des États membres.[9]

Les mesures d'accompagnement telles que le TEC et l'harmonisation des politiques économiques vont faciliter les négociations commerciales intracontinentales, mais aussi les négociations avec des partenaires d'autres continents.[10] Cependant, les débats sur la progression ou l'approfondissement de l'intégration économique de l'Afrique ne doivent pas détourner l'attention de la ZLECAf, ni retarder ou compliquer sa mise en œuvre.[11] Cette dernière a été reconnue comme un facteur de changement pour l›intégration commerciale, la transformation structurelle et le développement de l›Afrique. Sa mise en œuvre est l›un des domaines d›intervention prioritaires du deuxième plan décennal de mise en œuvre (2024-2033) de l›Agenda 2063, adopté par les chefs d›État et de gouvernement de l›UA en février 2024.

La transition vers l'UDCAf et le MCCAf soulève nécessairement les questions suivantes : L'Afrique a-t-elle atteint les conditions optimales pour la réalisation de l'UDCAf et du MCCAf ? Si ces conditions ne sont pas encore réunies, quelles sont les interventions et les actions à entreprendre pour les mettre en place rapidement ? Quels sont les avantages potentiels importants, tels que la compétitivité des économies africaines, des unions douanières et des marchés communs que le continent doit s'efforcer de matérialiser ? Et quels seraient les impacts des étapes vers l'établissement d'une UDCAf et d'un MCCAf sur la mise en œuvre et la consolidation de l'AfCFTA? L'objectif des sept chapitres *d'ARIA X*I est de répondre à ces questions au travers de leurs conclusions et recommandations permettant de façonner des actions futures.

Le chapitre 1 fait le point sur les progrès réalisés en matière d'intégration aux niveaux régional et continental depuis *ARIA X* en 2021. Il passe en revue les progrès de l'intégration productive, évalue la convergence macroéconomique et présente les derniers développements en matière de commerce des biens et des services. Il examine également l'infrastructure et l'intégration sociale, explore les tendances en matière de gouvernance, de paix et de sécurité, et évalue les progrès dans l'opérationnalisation de la libre circulation des personnes.

Le chapitre 2 examine les cadres théoriques et empiriques qui sous-tendent les processus d'intégration régionale, notamment le lien et l'enchaînement entre les ZLE, les unions douanières et les marchés communs dans le monde. Il présente les avantages et les inconvénients théoriques de ces accords et leur pertinence pour l'intégration actuelle de l'Afrique, explore leurs avantages et leurs coûts commerciaux, et démontre l'importance de ces deux éléments pour la réalisation d'une communauté économique africaine . Pour ce faire, il modélise l'impact de l'intégration régionale en comparant les avantages potentiels qui pourraient découler de la mise en œuvre complète de la ZLECAf, de l'UDCAf et du MCCAf sur la base du modèle EGC UNECA-CEPII (2024) afin de faire ressortir les implications économiques de chaque étape de l'intégration.

Le chapitre 3 analyse les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la ZLECAf, en mettant l'accent sur ses succès et ses défis. Le chapitre examine également brièvement un certain nombre d'initiatives continentales, dont la ratification et la mise en œuvre contribueraient de manière significative à la réussite de la mise en œuvre de la ZLECAF et à la réalisation de ses objectifs de transformation.

Le chapitre 4 passe en revue les expériences des CER africaines en matière de création et de mise en œuvre de ZLE, d'unions douanières et de marchés communs, à la lumière d'expériences dans d'autres régions du monde - l'Union européenne (UE), le Marché commun du Sud (Mercosur) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Il identifie ensuite les leçons applicables aux efforts déployés par l'Afrique pour mettre en place l'UDCAf et le MCCAf.

Le **chapitre 5** met l'accent sur les perspectives et les défis liés à l'harmonisation des tarifs et à l'adoption d'un TEC continental, ainsi qu'à l'établissement et à la mise en œuvre de l'UDCAf. Le chapitre évalue les progrès réalisés au niveau des CER pour harmoniser les tarifs, adopter un TEC et d'autres instruments d'intégration commerciale. Son analyse estime et simule les effets sur le commerce, les recettes et d'autres paramètres économiques de l'application d'un TEC, en les examinant à la lumière des CER africaines qui ont mis en œuvre une union douanière).

Le chapitre 6 passe en revue les barrières et autres mesures non tarifaires utilisées par les CER et les pays d'Afrique, ainsi que les mesures prises par les CER pour les éliminer. Il examine comment le continent peut passer au MCCAf et les conditions préalables qui doivent être remplies.

Le chapitre 7 présente des options en matière d'exigences institutionnelles, de gouvernance et de ressources en vue d'opérationnaliser l'UDCAf et le MCCAf. Il envisage l'utilisation des cadres juridiques, des institutions et des structures existant, en particulier le traité d'Abuja et l'AfCFTA, ainsi que la possibilité de créer une nouvelle structure sous la forme d'une agence ou d'un organe sur le modèle de l'Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD) ou des Centres africains de contrôle et de prévention des maladies (Afrique CDC). Le chapitre explore les moyens de mobiliser des ressources pour assurer l'autonomie financière de l'UDCAf et du MCCAf.

ARIA XI analyse donc les opportunités et les défis auxquels l'Afrique est confrontée pour passer aux prochaines étapes de l'intégration régionale. L'ouvrage démontre que les défis ne sont pas insurmontables pour autant que la volonté politique sur laquelle se fonde la ZLECAf soit maintenue et renforcée pour assurer la réalisation en temps voulu de son mandat et de ses objectifs. La ZLECAf pourra alors former une base solide pour la transition vers l'UDCAf et le MCCAf.

Références

AU 2015. Agenda 2063, the Africa we want, Framework Document. 2015, Addis Abeba, Ethiopia.

Clausing, K. A. 2000. "The Impact of Transfer Pricing on Intrafirm Trade." In *International Taxation and Multinational Activity*, edited by James R. Hines Jr., 173–200. University of Chicago Press.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2004. *Assessing Regional Integration in Africa I*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2006. *Assessing Regional Integration in Africa II*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2008. *Assessing Regional Integration in Africa III: Towards Monetary and Financial Integration in Africa*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2010. *Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra-African Trade*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2012. *Assessing Regional Integration in Africa V: Towards and African Continental Free Trade Area*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2013. *Assessing Regional Integration in Africa VI: Harmonizing Policies to Enhance Trade and Investment*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2016. *Assessing Regional Integration in Africa VII: Innovation, Competitiveness, and Regional Integration*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2017. *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2019. *Assessing Regional Integration in Africa IX: Next Steps for the African Continental Free Trade Area*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), et BAD (Banque africaine de développement). 2021. *Assessing Regional Integration in Africa X: Africa's Services Trade Liberalization and Integration under the AfCFTA*. CEA, Addis Abeba.

CNUCED 2019. Rules of Origin Key to Success of African Continental Free Trade Area Disponible à https:// unctad.org/fr/node/2191

Fasan, Olu 2019. Why AfCFTA may not be a credible forerunner of a single African market. Afronomicslaw.org. 2019 consulté sur: **afronomicslaw.org**/2019/02/06/why-afcfta-may-not-be-a-credible-forerunner-of-single-african-market

Fofack, H. 2018. "A Competitive Africa: Economic Integration Could Make the Continent a Global Player." *Finance & Development* 55 (Décembre). International Monetary Fund, Washington, DC. https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/12/afcfta-economic-integration-in-africa-fofack.

Hailu, M. B. 2014. "Regional Economic Integration in Africa: Challenges and Prospects." *Mizan Law Review* 8 (2): 299–332.

Hartzenberg, T. 2011. "Regional Integration in Africa." WTO Staff Working Paper ERSD-2011-14, World Trade Organization, Genève.

Ikome, F. N. 2007. *From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for Africa's Development: The Political Economy of African Regional Initiatives*. Institute for Global Dialogue, Midrand.

Lejarraga, I. 2023. "Tricks of the Trade: Strengthening EU-African Cooperation on Trade in Services." European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/tricks-of-the-trade-strengthening-eu-african-cooperation-on-trade-in-services/.

Mirito, Creck Buyonge 2021. African Continental Free Trade Area: Background and Role of Customs, Disponible à https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-96/african-continental-free-trade-area-background- and-role-of-customs/

OAU 1980. Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa (1980-2000). Ethiopia, 1980.

OAU 1991. Treaty establishing the African economic community. Abuja, Nigeria. Consulté sur: https://au.int/sites/default/files/treaties/37636-treaty-0016_-_treaty_establishing_the_african_economic_community_e.pdf

Ovádek, M., et I. Willemyns. 2019. "International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice." *European Journal of International Law* 30 (2): 361–389. https://doi.org/10.1093/ejil/ chz028.

Yang, Y., et S. Gupta. 2005. "Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and the Way Forward." IMF Working Paper 2005/036, International Monetary Fund, Washington, DC.

Résumé analytique

Ce résumé présente les principaux messages, conclusions, et recommandations politiques des sept chapitres d'ARIA XI. Il s'adresse à tous les décideurs politiques et à toutes les parties prenantes de l'intégration continentale de l'Afrique en fournissant des informations importantes sur les opportunités et les défis associés à la transition vers une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et un Marché commun continental africain (MCCAf).

Messages généraux

- Le succès de l'intégration continentale dépend de la détermination inébranlable des dirigeants africains à poursuivre les idéaux, la vision et les objectifs de la Communauté économique africaine, et à les concrétiser par des programmes visant à instaurer les libertés indispensables en matière de commerce, de flux de ressources et de circulation des personnes sur le continent.
- L'Afrique a réalisé des progrès significatifs dans son programme d'intégration aux niveaux régional et continental, dont la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) constitue une étape majeure. Cette dernière possède un énorme potentiel de croissance et de transformation, et si elle est bien mise en œuvre réussie, elle construira une fondation solide susceptible d'assurer une transition réussie du continent vers une UDCAf et un MCCAf. Les préparatifs de cette transition ne doivent toutefois pas attendre la fin de la mise en œuvre de la ZLECAf, mais pourraient démarrer en parallèle avec cette mise en œuvre.
- La création et la mise en œuvre d'une UDCAf et d'un MCCAf produiront des avantages économiques et développementaux substantiels pour le continent, au-delà de ce qu'offre la ZLECAf. Et bien qu'il y ait des défis inhérents à la poursuite et à l'opérationnalisation d'une UDCAf et d'un MCCAf, ces défis ne sont pas insurmontables s'il existe une volonté politique soutenue.
- Pour que l'Afrique puisse accroître son commerce intrarégional et son influence dans le paysage géopolitique mondial actuel, marqué notamment par un nationalisme économique croissant, elle a besoin d'une politique commune en matière de commerce extérieur afin de renforcer sa compétitivité et sa capacité de réaction, ce que permettra l'UDCAf et le MCCAf.

L'Afrique possède déjà les connaissances et l'expérience que requiert la création d'une UDCAf et d'un MCCAf. Le continent peut tirer parti des réalisations et de l'expertise de ses communautés économiques régionales (CER), de ses tarifs extérieurs communs, de ses nomenclatures tarifaires communes et des cadres établis pour la libre circulation des personnes et le partage des revenus. Il pourra alors peut avancer en toute confiance vers une intégration continentale plus profonde.

Chapitre 1
L'état de l'intégration régionale en Afrique

Principales conclusions

L'intégration continentale et régionale en Afrique a fait des progrès considérables, mais ces progrès ont ralenti à cause de défis persistants. Si certaines CER ont accompli des progrès impressionnants dans la réalisation des objectifs de leur traité et de ceux du traité d'Abuja, d'autres n'ont fait que des progrès minimes. Les principaux obstacles qui entravent le rythme de l'intégration sont le chevauchement des membres et des mandats, les disparités économiques entre les pays africains, les déficits d'infrastructure, les contraintes financières et la dépendance excessive à l'égard du soutien extérieur pour la mise en œuvre des engagements aux niveaux national, régional et continental, la volonté politique vacillante, la mise en œuvre limitée des politiques ainsi que l'instabilité politique.

La ZLECAf offre l'opportunité de renforcer l'intégration productive et de stimuler le commerce intra-africain, grâce à une réduction des coûts de production et à la mise en place de chaînes de valeur régionales et continentales. Bien que le commerce de l'Afrique avec le reste du monde soit supérieur au commerce intra-africain, ce dernier s'améliore, ce qui pourrait accroître les opportunités commerciales et la création d'emplois sur le continent.

De nombreux pays africains n'ont toujours pas satisfait aux critères de convergence établis par leurs CER et par le programme de coopération monétaire africaine, mais la volonté collective d'aligner les politiques monétaires et fiscales des États membres reste forte. Cette volonté collective devrait permettre de relever plus facilement les défis économiques actuels, notamment le poids élevé de la dette, la vulnérabilité aux chocs extérieurs, la dépendance à l'égard d'une gamme étroite de produits de base, les faiblesses institutionnelles, l'instabilité sociopolitique et l'accès limité aux marchés internationaux des capitaux, qui empêchent les pays de réaliser leurs objectifs macroéconomiques.

La croissance économique de l'Afrique est entravée par l'insuffisance des infrastructures qu'exacerbent les effets persistants de la pandémie de Covid-19 sur les investissements. On ne saurait trop insister sur le rôle de stratégies innovantes, telles que les partenariats public-privé et l'amélioration des cadres réglementaires, pour atténuer les risques et attirer les investissements du secteur privé susceptibles d'apporter des solutions à l'insuffisance des investissements dans les infrastructures.

Les transitions démographiques, urbaines et épidémiologiques de l'Afrique pourraient intensifier la pression sur les systèmes de santé nationaux. La santé et la résilience économiques futures du continent dépendent essentiellement de l'amélioration de l'accès à des biens et services médicaux sûrs, efficaces et abordables, capables de prévenir, de diagnostiquer et de traiter correctement. Cette situation offre au secteur privé de multiples possibilités d'investir et de renforcer les capacités africaines de fabrication de produits pharmaceutiques abordables et le développement de chaînes de valeur pharmaceutiques régionales, en tirant parti de la ZLECAf.

La priorité accordée par l'Afrique à l'investissement dans l'éducation en tant que moteur essentiel de l'autonomisation individuelle, de la croissance économique et de la mobilité sociale est essentielle pour exploiter le potentiel de sa population jeune. L'augmentation des dépenses publiques en matière d'éducation est essentielle, tout comme les efforts visant à mettre en œuvre un cadre continental des qualifications, susceptible de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre à travers le continent.

La bonne gouvernance, la paix et la sécurité sont essentielles à l'intégration régionale de l'Afrique, car elles sont à la base d'un développement économique durable. Les conflits et l'instabilité empêchent les gouvernements d'attirer les investissements, de créer des emplois, de réduire la pauvreté et de fournir des services publics essentiels tels qu'une éducation et des soins de santé de qualité. Des gouvernements responsables, transparents et inclusifs sont plus susceptibles de collaborer et de faire avancer un programme d'intégration continentale plus approfondi.

En encourageant la libre circulation des personnes, les pays africains peuvent libérer un vaste potentiel de coopération économique, de commerce et d'investissement. La libre circulation favorise en effet les échanges culturels, améliore la coopération transfrontalière et renforce la solidarité régionale, tout en permettant aux individus d'accéder à l'éducation, aux soins de santé et aux possibilités d'emploi au-delà des frontières. Elle contribuera ainsi à réduire la pauvreté et les inégalités et à renforcer la sécurité.

Recommandations

- *Accélérer la mise en œuvre de la ZLECAf pour faciliter l'intégration productive et stimuler le commerce intra-africain en renforçant les chaînes de valeur régionales et continentales.* L'occasion qu'offre la ZLECAf d'améliorer l'intégration productive et de stimuler le commerce intra-africain permettra de réduire les coûts de production et de développer les chaînes de valeur régionales.
- *Promouvoir la convergence macroéconomique en vue d'approfondir l'intégration financière et monétaire, et d'adopter parallèlement une approche à «géométrie variable».* Une intégration financière plus profonde, notamment par le biais des marchés obligataires régionaux, peut faciliter la mobilisation de l'épargne, la mise en commun des risques et la mobilisation des investissements du secteur privé en faveur de financements innovants de projets essentiels d'infrastructure commerciale, notamment dans le cadre du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA). Elle contribuerait ainsi à rompre le cycle du surendettement et des pénuries de liquidités en Afrique. L'autorisation de la géométrie variable pourra accélérer l'adoption d'une monnaie commune.
- *Mettre en œuvre le Protocole de la ZLECAf relatif au commerce des services afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services de santé en Afrique.* Bien que le secteur de la santé et des services sociaux soit l'un des sept secteurs à libéraliser au cours de la deuxième phase des négociations sur le commerce des services de la ZLECAf, un bouclage rapide des négociations sur l'accès au marché et sur un traitement national sera crucial pour améliorer les services de santé en réduisant les coûts et en facilitant l'accès à des services de haute qualité, ainsi qu'en encourageant des solutions socio-économiques plus larges et un développement inclusif.
- *S'attaquer aux causes profondes des instabilités politiques et des conflits.* Cela implique de renforcer le lien entre l'intégration des marchés et le développement sectoriel, ainsi qu'entre l'intégration et les initiatives de développement national visant à garantir l'inclusion. Des efforts continus sont nécessaires pour soutenir la bonne gouvernance et les transitions démocratiques effectives dans les États membres.

Chapitre 2
Fondements théoriques et empiriques des zones de libre-échange, des unions douanières et des marchés communs

Principales conclusions

En théorie, l'intégration économique régionale peut apporter des avantages substantiels, notamment une augmentation du commerce intra-régional à court et à long terme, une expansion nette des échanges et une amélioration globale du bien-être. Plusieurs pays africains pratiquant l'intégration confirment sa contribution à la croissance du commerce intrarégional et au développement économique à court et à long terme. Les avantages à long terme de l›intégration régionale découlent de l›élargissement du marché, de l›efficacité économique induite par la concurrence et de l›augmentation des investissements directs. De leur côté, les unions douanières offrent un marché plus vaste et encouragent la concurrence, ce qui favorise l'innovation.

L'utilisation et la complexité des règles d'origine constituent un obstacle majeur à la concrétisation des avantages de l'intégration économique régionale, en particulier dans le cadre des accords de libre-échange. Établies pour décourager les détournements d'échanges, elles peuvent contrarier la mise en œuvre des accords de libre-échange, mais peuvent se réduire, voire disparaitre, une fois qu'une union douanière est mise en place et fonctionne efficacement.

Le regroupement des pays africains a la taille requise pour maximiser les avantages de l'UDCAf. Il peut créer des conditions de bien-être favorables pour les pays africains et pour le monde, principalement grâce à des gains au niveau des termes de l'échange.

Il n'y a pas de modèle clair d'enchaînement des étapes d'intégration entre les CER. Certaines CER restent enlisées au stade de la zone de libre-échange (ZLE), alors que beaucoup d'entre elles tentent d'approfondir leur intégration, au travers d'unions douanières, de marchés communs et d'unions monétaires en parallèle avec les étapes d'une ZLE, mais sans remplir les conditions nécessaires à sa mise en œuvre complète.

L'analyse empirique présente des arguments convaincants en faveur de la mise en œuvre du scénario TEC africain-CAE ou TEC africain-CEDEAO, ou d'autres scénarios associés à des interventions ciblées destinées à réduire la pauvreté et l'inégalité. Ces gains s'ajoutent à l'impact de l'accord de libre-échange dans le cadre de la ZLECAf.

Le scénario TEC africain-CAE augmenterait probablement le tarif moyen imposé par l'Afrique sur les importations en provenance de partenaires non africains, lequel passerait de 7,4 % dans le cadre de la mise en œuvre complète de la ZLECAf à 11,2 %, avec une augmentation du commerce intra-africain de 1,67 % (13,2 milliards de dollars) et une augmentation substantielle des recettes tarifaires de 32,5 % (58,8 milliards de dollars). Ce scénario entraînerait toutefois une légère baisse du PIB global (de 0,08) et du bien-être (de 0,05) par rapport à la mise en œuvre complète de la ZLECAf. Le scénario TEC africain-CEDEAO offre un résultat plus

équilibré, augmentant le tarif moyen à 10,00 % tout en générant des augmentations modestes du PIB (0,20 %) et du bien-être (0,24 %), ainsi qu'une augmentation de 1,07 % du commerce intra-africain (8,5 milliards de dollars) et une augmentation de 19,87 % des recettes tarifaires (35,9 milliards de dollars).

Au niveau sectoriel, les résultats montrent de grandes variations qui reflètent la diversité des paysages économiques de l'Afrique. Dans le cadre du scénario TEC africain-CEA, le secteur agroalimentaire verrait le commerce intra-africain augmenter de 5,32 % (7,1 milliards de dollars), tandis que le secteur industriel enregistrerait une croissance de 1,21 (5,6 milliards de dollars). Le scénario Afrique CET-CEDEAO profiterait principalement au secteur industriel avec une augmentation de 1,46 % (6,7 milliards de dollars) et au secteur énergétique avec une augmentation de 2,16 % (3,8 milliards de dollars) du commerce intra-africain.

Les impacts au niveau des pays varient considérablement. Dans le cadre du scénario TEC africain-CEA, l'Égypte verrait son PIB augmenter de 2,74 % et ses exportations progresser de 4,63 %, tandis que le Bénin enregistrerait une baisse de son PIB de 3,52 % et une diminution de ses exportations de 4,80 %. Dans le scénario TEC africain-CEDEAO, le PIB de l'Égypte augmenterait de 3,14 et ses exportations de 6,50, tandis que Maurice connaîtrait une baisse du PIB de 0,59 % et une diminution des exportations de 4,59 %. Ces résultats suggèrent qu'un mécanisme de compensation doit être mis en place pour garantir l'adhésion des pays aux unions douanières et aux marchés communs.

Recommandations

- *Poursuivre les réflexions et les actions visant à passer aux étapes suivantes de l'intégration continentale de l'Afrique, tout en accélérant la mise en œuvre intégrale de la ZLECAf en Afrique par les pays africains.* Le résultat de ces efforts pourrait constituer une base solide pour la transition vers l'UDCAf et le MCCAf, dont les avantages économiques et commerciaux pourraient dépasser ceux offerts par la ZLECAf. Il faut donc mettre en œuvre des politiques visant à mieux répartir les avantages découlant de la ZLECAf, notamment en rendant pleinement opérationnel le Fonds d'ajustement de la ZLECAf afin de soutenir les pays, les secteurs et les communautés susceptibles d'être affectés par l'adoption d'un TEC.
- *Les pays africains devraient saisir l'occasion offerte par leur taille pour maximiser les avantages du commerce dans le cadre de l'UDCAf et du MCCAf.* Le passage à une union douanière, puis à un marché commun, permettra à l'Afrique d'exploiter cette possibilité d'amélioration des termes de l'échange.
- *Les pays africains devraient aller de l'avant avec l'UDCAf en temps opportun.* Cela permettra de surmonter les lourdes RdO de la ZLE.
- *Mettre en œuvre un TEC efficace à l'échelle du continent, en tenant compte des résultats des quatre scénarios de la CEA et du CEPII (à paraître).* Les défis potentiels liés à la conformité avec les règles de l'OMC et aux impacts inégaux doivent être traités en tenant compte des impératifs de développement et des avantages potentiels à long terme du TEC continental pour le commerce mondial.

Chapitre 3
La ZLECAf : progrès et défis de la mise en œuvre

Principales conclusions

La mise en œuvre de la ZLECAf a enregistré des progrès significatifs. En août 2024, 48 des 55 États membres de l'UA avaient ratifié l'accord. La plupart des protocoles des phases 1 et 2 ont été finalisés, y compris la soumission d'offres tarifaires par 45 pays et la négociation de 22 offres d'engagement spécifiques dans les secteurs prioritaires du commerce des services. L'Assemblée de l'UA a adopté des protocoles clés sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence en février 2023, ainsi que des initiatives axées sur les femmes, les jeunes travailleurs du secteur du commerce et le commerce numérique. Cependant, la réalisation des gains de la ZLECAf impose de mettre en œuvre un environnement libéralisé pour le transport aérien à travers l'Afrique grâce au marché unique du transport aérien africain (MUTAA) et le Protocole du traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement.

Malgré l'engagement des dirigeants politiques africains à mettre en œuvre la ZLECAf, une étape certes prometteuse vers la réalisation d'une communauté économique africaine, plusieurs défis persistent. Il s'agit notamment de garantir un soutien durable à la mise en œuvre de la ZLECAf, de remédier aux disparités de revenus, de productivité et de niveaux d'industrialisation, d'améliorer la facilitation des échanges et de combler les déficits en matière d'infrastructures.

Des données anecdotiques sur le commerce dans le cadre de l'Initiative de commerce guidée (GTI) pourraient indiquer l'apparition de nouveaux défis. Cette initiative, qui avait élargi son champ d'application de huit à 35 pays, incluait tous les produits impliqués dans les échanges. Cependant, une compréhension limitée des procédures commerciales, des idées fausses sur les droits de douane et les taxes, ainsi que des difficultés logistiques entravent le commerce de cette initiative au titre de la ZLECAf.

Recommandations

- *Les États membres devraient respecter strictement les calendriers de libéralisation tarifaire de la ZLECAf afin de rendre celle-ci pleinement opérationnelle.* Une accélération de la mise en œuvre des réductions tarifaires convenues est nécessaire, et implique de s'attaquer aux retards et aux défis dans la mise en œuvre des calendriers. Les gouvernements devraient donc donner la priorité à l'alignement des politiques nationales sur les engagements de la ZLECAf, allouer des ressources suffisantes pour sa mise en œuvre et renforcer ses capacités institutionnelles pour suivre ses progrès. En outre, la collaboration entre les États membres est essentielle au partage des meilleures pratiques, et favoriserait une approche unifiée pour atteindre les objectifs de l'accord.
- *Sortir de l'ICG dès que possible, afin de réaliser pleinement les échanges dans le cadre de la ZLECAf.* Il est essentiel de renforcer l'échange d'informations et l'interaction entre les autorités douanières et le secteur privé, afin d'améliorer la compréhension du cadre de libéralisation tarifaire de la ZLECAf et de ses mécanismes opérationnels.

- *Favoriser la libre circulation des personnes en ratifiant et en mettant en œuvre le protocole du Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement.* Cela facilitera la conduite des affaires dans le cadre de la ZLECAf. De plus, la libre circulation des personnes permettra aux pays africains de libérer un vaste potentiel d'opportunités économiques, de commerce et d'investissement.
- *Rendre pleinement opérationnel le Fonds d'ajustement de la ZLECAf.* Le Fonds d'ajustement de la ZLECAf a pour mission de répondre aux préoccupations concernant les pertes potentielles de recettes tarifaires et les coûts d'ajustement des industries et des marchés du travail. Pour cela, il faut qu'il soit opérationnel et financé de manière adéquate pour permettre aux États membres d'être indemnisés pour toute perte de recettes résultant de l'élimination des droits de douane dans le cadre de la ZLECAf. Les autres guichets du Fonds d'ajustement apporteront un soutien aux gouvernements et au secteur privé pour faire face aux ajustements du marché.
- *Mieux tirer parti des avantages de la ZLECAf en assurant un meilleur fonctionnement de ses institutions aux niveaux national et régional.* Le renforcement de ces institutions permettra de relever les défis que représentent les barrières non tarifaires institutionnelles (BNT), les obstacles à la libre circulation des personnes, un environnement commercial défavorable, une faible harmonisation et une mauvaise coordination des politiques, ainsi que l'engagement d'acteurs clés au niveau national. Ce meilleur fonctionnement des institutions contribuera aussi à réduire l'écart entre une intégration de jure et une intégration de facto, et à assurer une répartition plus efficace des bénéfices de cette intégration.

Chapitre 4
Unions douanières et marchés communs : Expériences et leçons des CER africaines et du reste du monde

➡ Principales conclusions

Malgré les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des ZLE, des unions douanières et des marchés communs sur l'ensemble du continent, les CER africaines ont continué à œuvrer à la réalisation des mandats prévus dans traités régionaux. L'expérience des CER montre qu'indépendamment de leur reconnaissance par l'UA, certaines d'entre elles ont adopté des éléments d'unions douanières et de marchés communs même lorsque leurs ZLE ne sont pas encore pleinement opérationnelles. Cela signifie que la mise en œuvre opérationnelle d'un accord de libre-échange n'est pas une condition préalable à l'établissement d'une union douanière ou d'un marché commun fonctionnel.

L'expérience des CER africaines - et des accords commerciaux régionaux en dehors de l'Afrique - montre que, si la volonté politique est essentielle, elle doit être soutenue par un cadre institutionnel solide pour approfondir l'intégration. Avec l'approfondissement de l'intégration, le développement et la réorganisation des institutions vont jouer un rôle essentiel, vu leur importance pour l'interprétation et l'application des

dispositions des accords régionaux, en particulier si ces institutions sont autonomes et supranationales. Il est donc essentiel de trouver le bon équilibre entre l'intergouvernementalisme et le supranationalisme pour parvenir à une intégration plus profonde et durable.

Les problèmes rencontrés par les CER africaines pour consolider leurs accords de libre-échange, ainsi que les restrictions à la libre circulation des facteurs de production, découlent de difficultés communes qu'il est plus facile de résoudre au niveau continental. Ces problèmes comprennent le chevauchement des adhésions aux CER, la faible mise en œuvre des accords et l'absence de mécanismes pour les faire respecter. Les faiblesses des institutions nationales, la prévalence des BNT, l'instabilité politique, le manque de diversification économique et la faible complémentarité des échanges sont autant d'obstacles aux objectifs de développement des CER.

Les asymétries socio-économiques entre les pays africains ajoutent à la complexité de la mise en place d'unions douanières pleinement fonctionnelles avec des politiques commerciales communes. Cependant, l'hétérogénéité des TEC parmi les CER avancées s'est réduite, préparant ainsi les pays africains à une intégration plus poussée au niveau continental.

Les intérêts nationaux et privés continuent d'influencer de manière significative les négociations, l'adoption et la mise en œuvre des modalités d'une union douanière et d'un marché commun. Il est donc essentiel de les prendre en compte par le biais de processus institutionnels démocratiques et consultatifs afin de garantir une intégration efficace.

Certaines CER ont servi de centres pour consolider les offres de négociation et résoudre les problèmes de chevauchement des adhésions. Elles ont ainsi comblé les lacunes en matière de capacités pour les pays moins bien dotés en ressources et dès lors manquant peut-être les compétences nécessaires pour mener des négociations commerciales. La CAE, la CEDEAO et la CEEAC, par exemple, ont joué un rôle essentiel dans la promotion de la ZLECAf auprès de leurs États membres.

Recommandations

- *Consolider la ZLECAf pour approfondir l'intégration en adoptant une approche pragmatique et planifiée pour relever les défis des adhésions multiples.* Cette démarche nécessite un cadre clair pour intégrer les CER existantes - reconnues ou non par l'UA - dans l'agenda continental.
- *Soutenir l'engagement politique en faveur de l'intégration continentale tout en entamant des discussions sur des questions sensibles au niveau continental.* Ces questions comprennent le niveau d'autonomie nationale que les pays souhaitent conserver par rapport au degré d'autorité supranationale accordé aux institutions régionales ; les mécanismes visant à faire respecter par les pays membres des accords et protocoles contraignants ; et la mise en place d'un groupe de travail de suivi et d'évaluation ayant le pouvoir de décourager le non-respect dans des domaines critiques de l'intégration.
- *Renforcer la structure institutionnelle soutenant l'intégration africaine afin de l'aligner sur l'ambitieux programme d'intégration de l'Afrique.* Il s'agit notamment de mettre en place un cadre institutionnel solide et durable qui permette aux institutions continentales de se doter de technocrates ciblés et orientés vers l'intégration, susceptibles de faire appliquer les décisions, de surveiller la mise en œuvre, de décourager la non-conformité et de faire preuve de réalisme quant aux réalisations, aux avantages et aux sacrifices pour le bien commun.

Chapitre 5
Vers une union douanière continentale africaine : Harmonisation des tarifs et adoption d'un tarif extérieur commun

Principales conclusions

L'Afrique dépend davantage des marchés extérieurs pour le commerce de ses marchandises que ces marchés ne dépendent de l'Afrique. Cette dépendance à l'égard du commerce extérieur, associée à la prédominance des importations en provenance de l'étranger, rend la libéralisation du commerce, y compris l'harmonisation tarifaire, difficile au stade de la formation de l'UDCAf (plutôt qu'au stade de l'établissement de la ZLECAf). Il faut donc assurer l'existence de stratégies techniques et géopolitiques renforcées et amplifiées pour obtenir le soutien supplémentaire exigé par la création de l'UDCAf (comme cela a été le cas pour la ZLECAf).

Les pays africains présentent un schéma de dépendance à l'égard des importations relativement élevé mais variable avec des importations totales représentant en moyenne 25 % du PIB en 2022. Ces variations ont des conséquences sur les niveaux de droits de douane et des recettes d'importation, ainsi que sur l'harmonisation des droits de douane dans les unions douanières.

La dépendance des CER à l'égard des importations a trois conséquences majeures pour l'UDCAf proposée :

- Les CER qui dépendent fortement des importations, comme l'UMA avec un ratio importations/PIB de 40 %, pourraient être confrontées à des pressions fiscales dues à la réduction des recettes douanières, ce qui nécessiterait des mécanismes compensatoires solides ;
- Les CER dont les ratios de dépendance à l'égard des importations sont plus faibles, comme la CEEAC et la CEDEAO (18 %), sont susceptibles de nécessiter moins d'ajustements budgétaires ; et
- Les différences de dépendance à l'égard des importations mettent en évidence la possibilité d'une réorientation des échanges. Les pays des CER à forte dépendance à l'égard des importations pourraient donner la priorité au commerce intracontinental afin de réduire leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur, ce qui pourrait stimuler la production régionale et l'intégration commerciale.

Le passage à un tarif extérieur commun (TEC) nécessite souvent des ajustements fiscaux importants au sein des pays. Il s'agit notamment de réformes fiscales nationales, y compris l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes internes, ou de mécanismes compensatoires au niveau régional. Une gestion budgétaire solide et une adaptation des politiques sont également nécessaires.

Une évaluation des pratiques de fixation et d'application des droits de douane dans 47 pays africains a révélé que les pays africains sont plus libéraux dans l'application des droits de douane à l'importation que les prescriptions de leurs tarifs douaniers. Cette approche libérale est généralement favorable aux efforts d'harmonisation tarifaire visant à établir un TEC au cours des négociations de l'union douanière.

Les expériences des CER comme la CEDEAO, la CAE, le COMESA et la SACU offrent des leçons et des cadres susceptibles d'être adaptés et élargis pour faciliter l'intégration continentale. Il s'agit notamment de l'adoption d'une nomenclature tarifaire commune, de l'harmonisation des réglementations douanières, de la normalisation des structures tarifaires et de la création de mécanismes équitables de partage des recettes douanières et de soutien à l'ajustement.

Recommandations

- *Adopter une Nomenclature tarifaire commune (NTC) et un Règlement commun de gestion douanière (RCCM).* Un système normalisé de classification des marchandises et commun à tous les États membres est essentiel pour la mise en œuvre du TEC continental. Il permet en effet de garantir la cohérence de l'évaluation et de l'application des droits de douane, pour le commerce intérieur et extérieur.
- *Harmoniser les structures tarifaires.* Suite au succès de la ZLECAf, l'harmonisation des structures tarifaires à travers l'Afrique est essentielle pour développer un TEC continental qui ne désavantage aucun État membre, aide à protéger les industries locales et encourage le commerce intracontinental.
- *Créer un mécanisme de soutien à l'ajustement.* La mise en œuvre de l'UDCAf nécessitera des ajustements politiques, réglementaires, juridiques et économiques, y compris des ajustements fiscaux dans certains États membres. Pour encourager ces ajustements, il convient de créer un mécanisme de soutien à l'ajustement qui compense les modifications des recettes fiscales, de la protection industrielle et du coût de la vie.
- *Établir une formule et un mécanisme de partage des recettes douanières.* Il est essentiel de mettre en place un mécanisme équitable et transparent qui permette aux États membres de se répartir les recettes douanières perçues à des postes-frontière désignés. La formule choisie devra tenir compte des circonstances économiques, des performances commerciales et des conditions géospatiales des États membres afin de garantir une répartition équitable qui favorise le soutien à l'intégration économique. La numérisation actuelle en cours sur le continent facilitera grandement l'élaboration d'une formule et d'un mécanisme transparents et la réalisation de gains d'efficacité.
- *Comprendre l'utilisation et le démantèlement des barrières non tarifaires (BNT) et des mesures non tarifaires (MNT) au niveau des CER et des pays.* Cette recommandation reflète l'étape 2 de l'article 6 du traité d'Abuja.

Chapitre 6
Vers un marché commun continental africain : Aborder les barrières et mesures non tarifaires et harmoniser les politiques et les normes

Principales conclusions

Les BNT entravent l'intégration régionale en Afrique. De nombreux litiges anciens ne sont pas résolus en raison de capacités inadéquates, de ressources financières limitées et d'une volonté politique insuffisante en matière de BNT.

L'absence de définitions claires et de dispositions juridiques relatives aux subventions dans les accords commerciaux de certaines CER entrave l'application et le respect des règles. Certains accords du COMESA et de la SADC interdisent l'utilisation de subventions qui faussent la concurrence ou menacent les «industries naissantes», mais l'absence de définition rend l'application de ces accords difficile. Dans la CAE, les États membres doivent informer leurs partenaires de l'existence de subventions, mais leur utilisation n'est pas explicitement interdite. De même, le protocole de la CEDEAO ne contient pas de dispositions juridiques sur les subventions.

Malgré les efforts régionaux de la SADC, de la CEDEAO, du COMESA et de la CAE pour éliminer progressivement les restrictions quantitatives au commerce par le biais de cadres juridiques tels que les interdictions, les licences et les quotas, les États membres ont fait preuve d›un manque persistant de volonté politique pour éliminer ces mesures, ce qui continue d›entraver le commerce dans ces régions et de nuire à l›intégration régionale.

Les instruments des CER se sont améliorés, mais la multiplicité des cadres relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et aux obstacles techniques au commerce (OTC) a conduit à des exigences redondantes et parfois contradictoires entre les CER, créant ainsi des effets de restriction des échanges. Cette incohérence découle en grande partie d'interprétations différentes de l'harmonisation régionale et de différences de priorités.

L'harmonisation des MNT dans les CER telles que la CAE, la CEDEAO et la SADC a été lente en raison des chevauchements parmi leurs membres et de la faiblesse des cadres institutionnels. Les CER sont tenues d'aligner leurs mesures SPS sur les normes internationales, mais certaines ne l'ont pas encore fait.

La complexité et les restrictions qui caractérisent les règles d'origine (RdO) de la CEDEAO et de la SADC ont limité les avantages liés aux accords de libre-échange. Elles expliquent les stratégies d'évitement et le faible taux d'enregistrement des entreprises, confrontées aux coûts élevés de la mise en conformité.

Les procédures douanières et administratives d'entrée de marchandises sont essentielles pour la perception des impôts et le respect des lois nationales et internationales. Cependant, leur durée et leur complexité, ainsi que la redondance des processus de dédouanement, gênent les commerçants africains, tout comme le manque de coordination entre les douaniers et entre les systèmes de gestion informatisés.

Recommandations

Établir des procédures de notification transparentes et une plateforme publique en ligne pour signaler les BNT et les MNT. Cette initiative devrait renforcer la transparence, réduire les coûts liés aux OTC et aux mesures SPS et améliorer la coordination avec le secteur privé. Il est également nécessaire de mettre en place un mécanisme de surveillance solide pour contrôler les MNT et les BNT, ainsi qu'une législation visant à éliminer ces deux types d'obstacles et à garantir la conformité avec les normes de l'OMC. Les réglementations nationales en matière d'exportation et d'importation devraient inclure des définitions claires des BNT et des MNT, et devraient être intégrées dans le cadre de la ZLECAf. Les procédures douanières, les opérations d'entreposage, les systèmes de transit et les processus de déclaration des marchandises doivent être présentés de manière claire et cohérente.

La zone de libre-échange en Afrique devrait s'appuyer sur le cadre actuel des BNT dans l'accord tripartite COMESA-CAE-SADC et la CEEAC et le renforcer. Une assistance technique devrait être fournie.

Démanteler les MNT qui faussent les échanges en coordonnant les efforts nationaux et régionaux visant à les éliminer afin de tirer pleinement parti de la ZLECAf et plus tard de l'UDCAf et du MCCAf. Cela concerne les MNT omniprésentes, telles que l'incohérence des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), ainsi que des réglementations sur l'étiquetage, la lourdeur des procédures douanières lourdes, des règles d'origine et autres obstacles techniques au commerce (OTC).

Normaliser les procédures d'évaluation et les politiques régionales relatives aux MNT afin de promouvoir la transparence conformément aux accords de l'OMC sur les OTC et les normes SPS. Il conviendrait d'adopter les leçons tirées de la CEDEAO sur la connexion des portails nationaux pour le mécanisme d'alerte sur les obstacles au commerce. Il est également nécessaire de renforcer les capacités et la volonté politique et de revitaliser les initiatives des CER.

Adopter de bonnes pratiques réglementaires pour aider à surmonter les obstacles procéduraux et les réglementations complexes en matière d'harmonisation SPS et de cohérence des politiques OTC. Les ministères responsables de l'agriculture, du commerce et de la santé devraient coordonner l'harmonisation des politiques et promouvoir l'utilisation de normes internationales telles que la Convention internationale pour la protection des végétaux et celles élaborées par la Commission du Codex Alimentarius et l'Organisation mondiale de la santé animale. En outre, il est nécessaire de renforcer la *participation des comités SPS et OTC de l'OMC en Afrique.*

Chapitre 7
Institutions, gouvernance et ressources pour l'Union douanière continentale africaine et le Marché commun continental africain

Principales conclusions

Les progrès dans l'intégration continentale sont conditionnés par le degré d'intégration dans le processus de développement. Les principes clés consistent à se concentrer sur des solutions pragmatiques, à obtenir des résultats rapides et à éviter d'imiter des modèles extérieurs. Des facteurs critiques de succès tels qu'un leadership politique fort, l'appropriation par les parties prenantes, la stabilité macroéconomique et un suivi efficace sont essentiels pour établir et mettre en œuvre l'UDCAf et le MCCAf.

La mise en place d'un cadre d'intégration économique efficace en Afrique nécessite une hiérarchie intergouvernementale bien définie et dirigée par les parties prenantes, tant au niveau continental que régional. Cette hiérarchie devrait intégrer des approches de gestion internationales telles que la gestion axée sur les résultats et les objectifs, soutenue par des cadres logiques, des contrôles internes efficaces, l'engagement des parties prenantes, ainsi qu'un suivi, une évaluation et une adaptation continus.

La mobilisation et l'utilisation efficaces des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf devraient prioriser l'utilisation des institutions actuelles avant d'envisager la création de nouvelles institutions. L'objectif est de veiller à ce que les institutions actuelles puissent assumer des rôles supplémentaires afin d'améliorer l'efficacité, de minimiser les doubles emplois et de maintenir une structure institutionnelle légère, dotée des capacités nécessaires pour une prestation de services efficace, adaptée à l'objectif et susceptible d'apporter une valeur ajoutée.

La mobilisation des ressources requise pour la mise en place de l'UDCAf et du MCCAf doit suivre une approche systématique soutenant leurs cadres opérationnels et institutionnels et préservant leur indépendance financière durable. L'exploitation des structures existantes et la mise au point de mécanismes de financement efficaces seront essentielles au succès de ces deux initiatives.

Recommandations

- *Adopter une approche systémique cohérente des structures institutionnelles et de gouvernance pour mettre en place l'UDCAf et le MCCAf.* Cela implique de se concentrer sur des solutions pragmatiques et des gains rapides tout en évitant d'imiter des modèles externes qui pourraient ne pas s'aligner sur le contexte unique de l'Afrique. Cela implique également de donner la priorité à un leadership politique fort, à l'appropriation par les parties prenantes, à la stabilité macroéconomique et à un suivi efficace.
- *Sélectionner, parmi cinq options, une structure de gouvernance qui soutienne au mieux la mise en place de l'UDCAf et du MCCAf* :

- Utiliser les instruments juridiques existants : l'option 1 consiste à tirer parti de l'acte constitutif de l'Union africaine et du traité d'Abuja, et l'option 2 combine cet acte constitutif avec l'accord de la ZLECAf. Ces deux options s'appuient sur les cadres et les institutions existants (lorsqu'ils sont viables).
- Créer de nouveaux instruments juridiques : l'option 3 propose la création d'un nouvel instrument juridique, d'un nouveau régime et de nouvelles institutions, éventuellement sous la forme d'une agence ou d'un organe similaire à l'AUDA-NEPAD ou au CACM.
- Introduire une direction : l'option 4 propose de compléter les options 1 ou 2 en introduisant une direction au sein de la CUA ou du secrétariat de la ZLECAf pour traiter les questions liées à l'UDCAf et au MCCAf.
- Convertir le secrétariat de la ZLECAf : l'option 5 envisage de convertir en temps opportun le secrétariat de la ZLECAf, actuellement concentré sur les questions relatives à la ZLE, en secrétariat de l'UDCAf/MCCAf, avec pour mission le suivi et l'évaluation de la ZLE.

- *Aligner les exigences en matière de gouvernance et de ressources pour la création de l'UDCAf et du MCCAf sur quatre objectifs essentiels du régionalisme de développement :* une intégration commerciale équitable, une coopération intensive et une industrialisation transformatrice, une coopération transfrontalière en matière d'infrastructures et une coopération en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance.
- *Recourir à une mobilisation innovante des ressources pour assurer une indépendance financière durable.* Outre les ressources budgétaires et extrabudgétaires habituelles, les contributions de l'UA devraient également comprendre des programmes d'intégration économique et la recherche d'autres sources de financement, telles que la création d'un fonds de capital, des initiatives de crowdfunding, le soutien de philanthropes, l'organisation de loteries nationales et la création de fonds présidentiels.

CHAPITRE 1

L'état de l'intégration régionale en Afrique

Introduction

Avec plus de 50 pays, plus de 40 monnaies, 16 pays enclavés et des populations allant de 100 000 habitants à plus de 200 millions, l'intégration régionale de l'Afrique apparaît comme une réponse rationnelle à ses défis. L'intégration est une priorité sur le continent, car elle pourrait rassembler les petits marchés nationaux fragmentés et créer des économies d'échelle, améliorant ainsi la position des économies africaines dans les chaînes de valeur régionales et mondiales.

Le traité d'Abuja de 1991 prévoyait la création d'une Communauté économique africaine et traçait la voie à suivre, dont le point de départ était de considérablement intégrer les communautés économiques régionales (CER). Il a préconisé le renforcement des CER existantes et la création de nouvelles CER là où elles n'existent pas, pour constituer la Communauté économique africaine. Dans l'ensemble, l'intégration économique poussée par la création des CER a enregistré des résultats mitigés au fil des ans : si certaines CER ont accompli des progrès impressionnants dans la réalisation des objectifs de leurs traités respectifs et de ceux du traité d'Abuja, d'autres n'ont avancé que lentement, voire stagné.

Même lorsque des progrès ont été réalisés en matière d'intégration régionale et continentale, de nombreux obstacles persistent, notamment l'instabilité politique, les disparités économiques, le manque d'infrastructures, le manque de ressources financières et la mise en œuvre limitée des politiques et des accords. Avec 33 pays les moins avancés (PMA), soit la plus forte concentration au monde[12], l'Afrique doit faire avancer les programmes d'intégration continentale et régionale non seulement pour leur potentiel d'augmenter le commerce africain, d'attirer les investissements étrangers directs et de promouvoir l'industrialisation et la diversification économique, mais aussi celui de sortir des millions d'Africains de la pauvreté, de renforcer le pouvoir de négociation et l'influence du continent sur la scène mondiale, d'améliorer ses termes de l'échange et de devenir plus résistant aux chocs extérieurs. La création et la mise en œuvre de la zone de

libre-échange continentale africaine (ZLECAf) – l'un des projets phares de l'Agenda 2063 – sont l'une des principales réalisations du continent en matière d'intégration au cours des dernières décennies. La zone de libre-échange continentale africaine a été reconnue comme un facteur de changement, non seulement pour l'intégration du commerce en Afrique, mais aussi pour la transformation structurelle et le développement du continent de manière plus générale.

Avant d'aborder le thème plus général d'*ARIA XI*, il est essentiel de faire le point sur l'évolution récente de l'intégration régionale sur le continent, en particulier au sein des CER. Une première section analyse donc les progrès réalisés dans les efforts d'intégration aux niveaux régional et continental depuis *ARIA X*, en se concentrant sur les dimensions clés de l'intégration. La deuxième section passe en revue les progrès de l'intégration de la production, avant d'évaluer la convergence macroéconomique et d'analyser les évolutions récentes du commerce des biens et des services. La troisième section examine la situation en matière d'infrastructures, d'énergie et d'intégration sociale, explore les tendances en matière de gouvernance, de paix et de sécurité et fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la libre circulation des personnes. La quatrième section comprend une conclusion et des recommandations basées sur ces évaluations.

Intégration productive dans les CER et au niveau continental

L'intégration de la production, ou intégration productive, d'un pays correspond à la mesure dans laquelle ses capacités de production complètent celles d'autres pays de la région.[13] L'intégration productive présente plusieurs avantages, notamment des économies d'échelle plus importantes et donc une réduction des prix à la consommation, une meilleure qualité des biens et des services grâce à des niveaux de spécialisation plus élevés, de nouveaux emplois et une croissance économique plus rapide. Toutefois, elle s'accompagne généralement de difficultés, par exemple pour trouver des accords sur l'emplacement des activités productives, ainsi que des différences perçues ou réelles dans les avantages de l'intégration productive pour les différentes entités en question. La ZLECAf a le potentiel de relever certains de ces défis, notamment en développant des chaînes de valeur régionales qui verraient les fonctions et les activités de production réparties entre les États membres intégrés, au lieu d'être concentrées dans les États les plus compétitifs et les plus développés.

Dans le contexte de l'indice d'intégration régionale en Afrique (IIRA) – produit conjointement par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), la Commission de l'Union africaine (CUA) et la Banque africaine de développement – la dimension productive de l'intégration fait référence à la mesure dans laquelle un pays dispose de capacités de production complémentaires par rapport à d'autres pays de la région, ce qui lui permet de se spécialiser dans les étapes de production pour lesquelles il dispose d'un avantage comparatif et de bénéficier d'économies d'échelle.[14] Elle implique que le pays participe aux chaînes d'approvisionnement et de valeur régionales.

Les trois principaux indicateurs utilisés par la dimension de l'intégration productive de l'IIRA sont (a) la part des exportations intermédiaires intrarégionales, c'est-à-dire les exportations de produits intermédiaires (semi-finis) d'un pays vers la région en pourcentage de toutes les exportations de produits de ce pays vers la région ; (b) la part des importations intermédiaires intrarégionales, c'est-à-dire les importations de produits intermédiaires (semi-finis) d'un pays en provenance de la région en pourcentage de toutes les importations de produits de

ce pays en provenance de la région ; et (c) l'indice de complémentarité du commerce de marchandises, qui compare le profil d'exportation d'un pays avec le profil d'exportation de la région et représente la somme de la valeur absolue de la différence entre les parts d'importation et les parts d'exportation des pays étudiés par rapport à la région, divisée par deux.

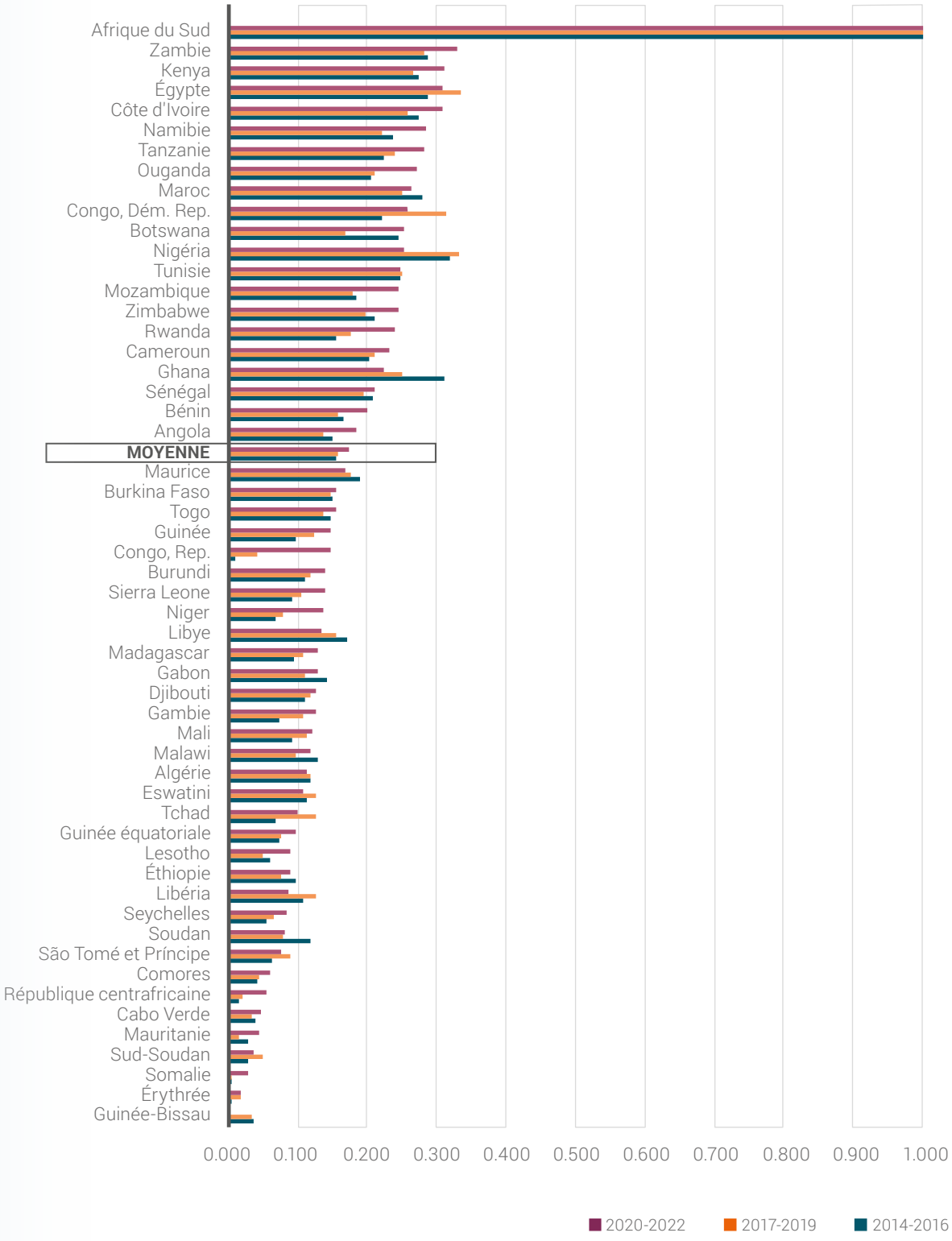
En moyenne, les pays africains ont obtenu un score de 0,156 ; 0,158 et 0,175 en matière d'intégration productive en 2014-16, 2017-19 et 2020-22,[15] respectivement. En 2014-16, 33 pays ont obtenu une note inférieure à la moyenne (0,156), l'Afrique du Sud (1,000), le Nigéria (0,318) et le Ghana (0,312) présentant les notes les plus élevées, tandis que la Somalie (0,004), l'Érythrée (0,005) et la République du Congo (0,010) ont obtenu les notes les plus basses. Le même nombre de pays (33) a obtenu un score inférieur à la moyenne (0,158) en 2017-19, l'Afrique du Sud (1,000), l'Égypte (0,335) et le Nigéria (0,332) présentant les scores les plus élevés, tandis que la Somalie (0,005), la Mauritanie (0,014) et l'Érythrée (0,019) ont obtenu les scores les plus bas. En 2020-22, 33 pays obtiennent également des résultats inférieurs à la moyenne (0,175), l'Afrique du Sud (1,000), la Zambie (0,329) et le Kenya (0,310) enregistrant les meilleurs résultats. Les moins bons résultats reviennent à la Guinée-Bissau (0,001), l'Érythrée (0,017) et la Somalie (0,027) (figure 1.1 et encadré 1.1).

Bien que les CER aient constamment dépassé la moyenne continentale en termes de scores d'intégration régionale au cours des trois périodes analysées (0,156 en 2014-16, 0,158 en 2017-19 et 0,175 en 2020-22), rappelons que le score maximal est de 1,0. Par conséquent, bien que leur performance indique des progrès, il reste un potentiel considérable d'amélioration. Alors que la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) est restée la plus performante tout au long de la période, avec des scores de 0,449 ; 0,449 et 0,447 pour les trois périodes respectivement, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a toujours été en tête de peloton, avec des scores de 0,219, 0,210 et 0,188 (figure 1.2). Cette disparité souligne les progrès inégaux de l'intégration productive en Afrique.

Le renforcement de l'intégration productive devrait être une priorité absolue pour les CER. Au-delà de la mise en place d'une infrastructure logistique solide, la mise en œuvre réussie de la ZLECAf et de ses protocoles est essentielle pour renforcer la coordination entre les entités publiques et privées et pour faciliter l'émergence de chaînes de valeur régionales. Si la ZLECAf et ses protocoles sont mis en œuvre efficacement, cela facilitera non seulement l'intégration productive régionale et continentale en créant un marché unique et des économies d'échelle, mais cultivera également un écosystème plus dynamique, propice à la transformation économique et au progrès industriel.

Figure 1.1

Scores d'intégration productive par pays



Source : Analyse de la CEA basée sur les données de la CNUCED.

ENCADRÉ 1.1

Scores d'intégration productive : Afrique du Sud

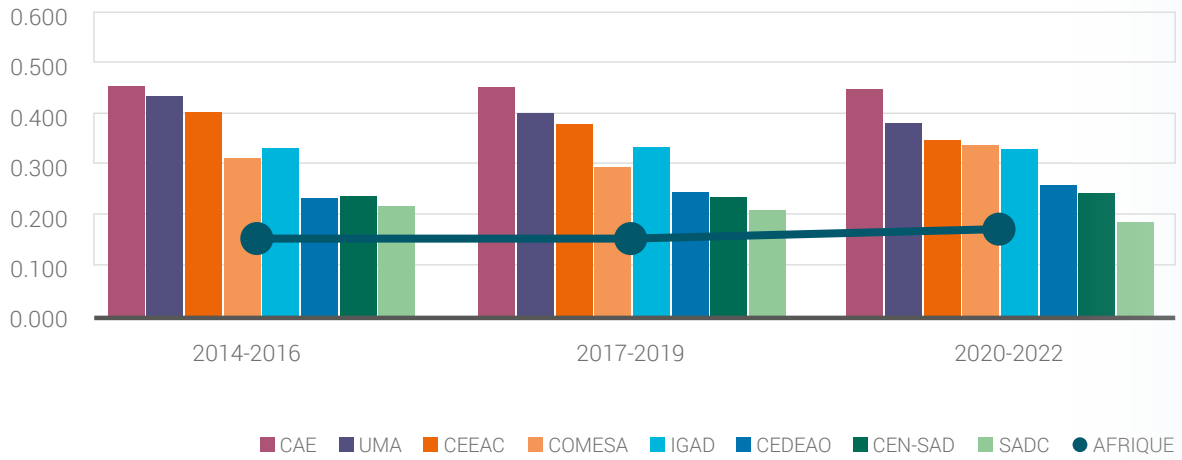
Le score moyen d'intégration productive de l'Afrique pour 2020-22 n'est que de 0,175 sur 1000, et 33 pays obtiennent un score inférieur à ce chiffre. Ces résultats indiquent que la production est inégalement répartie sur le continent, ce qui empêche de nombreux pays de tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs. Un facteur important contribuant à cette disparité est l'inadéquation ou l'absence de systèmes logistiques efficaces, qui sont essentiels au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement régionales.

L'Afrique du Sud se distingue comme le leader du continent en matière d'intégration productive. En 2020-22, elle représentait 26 % des exportations régionales de produits intermédiaires et 19 % des importations intermédiaires. En outre, elle a obtenu le score le plus élevé de l'indice de complémentarité du commerce des marchandises en Afrique.

En 2022, les exportations totales de marchandises de l'Afrique du Sud ont été évaluées à 121 milliards de dollars, dont 25 milliards (21 %) ont été exportés vers d'autres pays africains. De même, les importations totales de marchandises de l'Afrique du Sud étaient évaluées à 111 milliards de dollars, dont 16 milliards (14 %) importés d'autres pays africains. Le Botswana, le Mozambique, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe – tous membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe – ont été les principales destinations des exportations intra-africaines de l'Afrique du Sud, représentant collectivement 65 % des exportations intra-africaines de l'Afrique du Sud en 2022.[16]

Figure 1.2

Scores d'intégration productive par CER



*Note : UMA - Union du Maghreb arabe ; CEN-SAD * Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA - Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE= Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEEAC= Communauté économique des États de l'Afrique centrale, CEDEAO= Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; IGAD - Autorité intergouvernementale pour le développement ; SADC= Communauté de développement de l'Afrique australe.*

Source : Analyse de la CEA basée sur les données de la CNUCED : Analyse de la CEA basée sur les données de la CNUCED.

Convergence macroéconomique et intégration

Actuellement, cinq des huit CER reconnues par l'Union africaine (UA) – le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) – ont des dispositions relatives à la convergence macroéconomique, qui visent à réduire les différences entre les politiques monétaires et fiscales des États membres. Les critères macroéconomiques sont appliqués dans le contexte de l'établissement d'une union monétaire entre les États membres des CER, consistant principalement en des objectifs d'inflation et des réductions des plafonds du déficit fiscal et de la dette publique. La convergence macroéconomique est essentielle pour renforcer la stabilité macroéconomique et parvenir à une monnaie commune, ce qui peut faciliter la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, qui est le fondement du marché commun continental africain.

La SADC approuve la convergence macroéconomique entre ses États membres à l'article 4 de son Protocole sur le financement et l'investissement (2006), et plus particulièrement à l'annexe 2 du protocole d'accord sur la convergence macroéconomique de 2011. Elle repose sur trois critères principaux : une inflation annuelle ne dépassant pas 3 %, un ratio déficit budgétaire/PIB ne dépassant pas 3 %, et un ratio dette publique/PIB en dessous de 60 %. La SADC s'est également fixé trois objectifs de convergence secondaires pour renforcer stabilité économique : des réserves de devises étrangères couvrant au moins six mois d'importations, une croissance du PIB réel d'au moins 7 et un ratio du déficit des comptes courants au PIB ne dépassant pas 9 %.

La CAE a établi des critères de convergence macroéconomique à l'article 6 de son protocole sur l'établissement de l'Union monétaire de la Communauté de l'Afrique de l'Est de 2014. Quatre critères principaux sont définis : une inflation annuelle ne dépassant pas 8 %, un ratio déficit budgétaire/PIB inférieur à 3 %, un ratio dette publique/PIB en dessous de 50 % et des réserves de devises étrangères couvrant au moins 4,5 mois d'importations. La CAE avait initialement pour objectif de parvenir à une monnaie unique d'ici 2024, mais en raison de divers défis et considérations dans les États membres, cette date butoir a été repoussée à 2031.

À l'instar de la SADC, le COMESA dispose de deux séries de critères de convergence macroéconomique qui devraient conduire à une union monétaire comme envisagé par le traité du COMESA de 1993. Selon les critères de convergence macroéconomique révisés du COMESA (2019-25), les critères de convergence primaires sont un ratio déficit budgétaire global/PIB (y compris les dons) ne dépassant pas 5 % ; une inflation annuelle moyenne de 7 % (avec une marge de +/- 1 %) ; un financement par la banque centrale du déficit budgétaire/recettes moyennes des trois derniers exercices ne dépassant pas 5 % ; et des réserves extérieures égales ou supérieures à trois mois d'importation de biens et de services.[17] Il existe quatre autres critères de convergence secondaires, dont la variabilité du taux de change nominal par rapport au dollar américain à ± 10, un encours de la dette de l'administration centrale inférieur à 65 % du PIB, un ratio recettes fiscales totales/PIB d'au moins 20 % et la réalisation et le maintien d'un rapport investissements publics en capital/recettes fiscales d'au moins 20 %.

L'article 61 du traité révisé de la CEEAC prévoit également une convergence macroéconomique pour promouvoir l'établissement d'une union monétaire ; toutefois, les critères de convergence n'ont pas encore été établis. Cependant, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)[18] – une union monétaire

de six États membres utilisant le franc CFA d'Afrique centrale – a adopté ses propres critères de convergence macroéconomique, qui consistent en une inflation annuelle limitée à 3 %, un ratio déficit budgétaire/PIB en dessous de 1,5 %, un ratio dette publique/PIB ne dépassant pas 70 % et l'absence d'accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs. Étant donné que la CEMAC compte une forte concentration de pays exportateurs de pétrole, la volatilité des prix des matières premières peut avoir un impact considérable sur les économies de ces pays. Pour atténuer ce risque, la CEMAC a modifié ses critères de convergence afin d'exclure l'impact des prix des matières premières. Les critères secondaires incluent désormais le maintien d'un équilibre budgétaire primaire en utilisant le PIB non pétrolier.

En 2021, les États membres de la CEDEAO ont adopté une nouvelle feuille de route pour lancer leur monnaie unique, l'ECO, en 2027. La feuille de route établit des critères de convergence macroéconomique primaires : un ratio déficit budgétaire/PIB limité à 3 %, une inflation annuelle en dessous de 5 %, un financement du déficit budgétaire par la banque centrale ne dépassant pas 10 % des recettes fiscales de l'année précédente et des réserves extérieures brutes d'au moins trois mois d'importations. Les critères secondaires consistent en une variation stable du taux de change nominal (±10 % par rapport à l'unité de compte de l'Afrique de l'Ouest) et un ratio dette publique/PIB ne dépassant pas 70 %.[19] Au sein de la CEDEAO, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) avait l'habitude d'adopter des critères de convergence macroéconomique par le biais du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité ; toutefois, le pacte a été suspendu en avril 2020 en réponse à la Covid-19 et a expiré à la fin de l'année sans qu'un nouvel engagement soit pris.[20]

Malgré la volonté de réduire les différences entre les politiques monétaires et fiscales des États membres, tous les pays n'ont pas été en mesure de respecter les critères de convergence macroéconomique établis (tableaux 1.1 à 1.6). Entre 2020 et 2023, aucun pays n'a satisfait à tous les critères de convergence macroéconomique établis par sa ou ses CER. En outre, selon les projections, en 2024, aucun pays ne remplira probablement tous les critères de convergence macroéconomique établis par sa ou ses CER.

Tableau 1.1
Critères de convergence macroéconomique communs aux CER

CER	PUBLIC RATIO DETTE/PIB (%)	INFLATION ANNUELLE (EN %)	DÉFICIT BUDGÉTAIRE PAR RAPPORT AU PIB (EN %)	RÉSERVES EN DEVISES (MOIS D'IMPORTATIONS)
COMESA	≤ 65	≤ 7	≤ 5	≥ 3
CAE	≤ 50	≤ 8	≤ 3	≥ 4.5
SADC	≤ 60	≤ 3	≤ 3	≥ 6
CEDEAO	≤ 70	≤ 5	≤ 3	≥ 3
CEMAC	≤ 70	≤ 3	≤ 1.5	-

Note : ≤=pas plus grand que ; ≥=au moins. -= données non disponibles. CEMAC= Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; COMESA= Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE= Communauté de l'Afrique de l'Est ; ECOWAS= Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : Compilation de la CEA sur la base des documents des CER susmentionnées.

Pour de nombreux pays africains, le fait de ne pas satisfaire aux critères de convergence macroéconomique des CER est plus révélateur de leurs problèmes économiques et structurels généraux que d'une réticence à l'intégration régionale. Ces défis, tels que le poids de la dette, la vulnérabilité aux chocs extérieurs, la dépendance économique à l'égard d'une gamme étroite de produits de base, les faiblesses institutionnelles, les instabilités sociopolitiques et l'accès limité aux marchés internationaux des capitaux, peuvent sérieusement freiner un pays concernant ses objectifs macroéconomiques. Il ne s'agit pas d'un désengagement vis-à-vis de l'intégration régionale, mais d'une progression logique, car la stabilité macroéconomique nationale est une étape fondamentale pour atteindre les objectifs régionaux.

Pour améliorer la convergence, les CER devraient renforcer les capacités institutionnelles, améliorer la coordination des politiques entre les États membres et fournir une assistance technique et des programmes de renforcement des capacités. En adoptant une approche à géométrie variable, les CER peuvent permettre différents niveaux d'intégration entre les États membres, en tenant compte des différentes capacités et de la volonté d'approfondir la coopération. Grâce à ces mesures, les CER peuvent créer un environnement propice à la convergence macroéconomique, favorisant ainsi une intégration plus poussée en Afrique. Les avantages qui en découlent, notamment une plus grande stabilité, des investissements accrus et un marché régional plus intégré, sont essentiels à la réalisation du potentiel économique à long terme de l'Afrique.

Tableau 1.2
États membres respectant les objectifs annuels en matière d'inflation

CER	2020	2021	2022	2023	2024	2025
COMESA	13 (21)	13 (21)	6 (21)	7 (21)	10 (21)	11 (21)
CAE	5 (7)	4 (7)	3 (7)	3 (7)	5 (8)	5 (8)
SADC	5 (16)	1 (16)	1 (16)	1 (16)	1 (16)	1 (16)
CEDEAO	9 (15)	9 (15)	2 (15)	6 (15)	8 (15)	6 (12)
CEMAC	4 (6)	5 (6)	0 (6)	2 (6)	1 (6)	2 (6)

Note : Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre total d'États membres pour une année donnée. CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : Compilation de la CEA sur la base des données du FMI. Les projections du FMI ont été utilisées pour 2024 et 2025.

Tableau 1.3
États membres respectant les objectifs de ratio dette/PIB

CER	2020	2021	2022	2023	2024	2025
COMESA	8 (21)	8 (21)	9 (21)	10 (21)	8 (21)	9 (21)
CAE	4 (7)	2 (7)	4 (7)	2 (7)	2 (8)	2 (8)
SADC	8 (16)	8 (16)	8 (16)	7 (16)	9 (16)	10 (16)
CEDEAO	11 (15)	11 (15)	11 (15)	11 (15)	12 (15)	9 (12)
CEMAC	4 (6)	5 (6)	5 (6)	4 (6)	4 (6)	4 (6)

Note : Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre total d'États membres pour une année donnée. CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : Compilation de la CEA sur la base des données du FMI. Les projections du FMI ont été utilisées pour 2024 et 2025.

Tableau 1.4
États membres respectant les objectifs de déficit budgétaire par rapport au PIB

CER	2020	2021	2022	2023	2024	2025
COMESA	5 (21)	6 (21)	4 (21)	6 (21)	9 (21)	10 (21)
CAE	1 (7)	1 (7)	2 (7)	2 (7)	4 (8)	4 (8)
SADC	5 (16)	6 (16)	4 (16)	6 (16)	9 (16)	10 (16)
CEDEAO	1 (15)	2 (15)	1 (15)	2 (15)	5 (15)	5 (12)
CEMAC	2 (6)	1 (6)	4 (6)	4 (6)	2 (6)	3 (6)

Note : Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre total d'États membres pour une année donnée. CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : Compilation de la CEA sur la base des données du FMI. Les projections du FMI ont été utilisées pour 2024 et 2025.

Tableau 1.5
États membres respectant les objectifs en matière de réserves de change

CER	2020	2021	2022	2023	2024	2025
COMESA	10 (21)	10 (21)	10 (21)	9 (21)	9 (21)	9 (21)
CAE	3 (7)	3 (7)	0 (7)	0 (7)	0 (8)	0 (8)
SADC	5 (16)	4 (16)	4 (16)	4 (16)	4 (16)	4 (16)
CEDEAO	11 (15)	13 (15)	8 (15)	5 (15)	5 (15)	6 (12)

Note : Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre total d'États membres pour une année donnée. COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : Compilation de la CEA sur la base des données du FMI. Des projections ont été utilisées pour 2024 et 2025.

En ce qui concerne les critères de convergence définis par l'Assemblée des gouverneurs de l'Association des banques centrales africaines en 2017, dix pays remplissent tous les critères primaires en 2023, alors qu'ils n'étaient que trois en 2022.[21] Aucun pays ne remplissait les trois critères secondaires en 2022, mais deux étaient bien en conformité en 2023.

Tableau 1.6
Critères de convergence macroéconomique adoptés par l'Association des banques centrales africaines

CRITÈRES PRINCIPAUX	
1.	Taux d'inflation ≤ 7 %
2.	Déficit budgétaire global/PIB ≤ 5 %
3.	Financement du déficit budgétaire par la banque centrale ≤ 5 % des recettes fiscales du gouvernement de l'année précédente.
4.	Couverture des réserves extérieures/importations ≥ 3 mois
5.	Ratio dette publique (intérieure et extérieure)/PIB < 65 %
CRITÈRES SECONDAIRES	
6.	Recettes fiscales totales/PIB ≥ 20 %
7.	Variabilité du taux de change nominal ≤ ±10 %
8.	Investissement en capital du gouvernement/recettes fiscales ≥ 30 %

Depuis le début de l'année 2022, les gouvernements africains ont été confrontés à des pressions inflationnistes persistantes. En effet, l'inflation moyenne de l'Afrique restant élevée, dépassant 10 % depuis 2020, avec un pic de 16,6 % en 2023 avant une décrue à 16,1 % en 2024.[22] On estime que la guerre en Ukraine a contribué à hauteur d'environ 1,5 point de pourcentage à l'inflation de 12,8 % du continent en 2022, en raison notamment des perturbations de la chaîne d'approvisionnement et des hausses de prix des principaux produits de base qui ont suivi, notamment le pétrole, les denrées alimentaires et d'autres biens échangeables.[23] L'inflation moyenne en Afrique devrait rester élevée en 2025, en raison des chocs d'approvisionnement sur les marchés mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie dus aux conflits en cours.[24]

En 2000-21, l'Afrique est restée un importateur net de denrées alimentaires et, en 2022, 60,9 % de la population africaine souffrira d'une insécurité alimentaire modérée ou grave.[25] Pour lutter contre l'inflation alimentaire et la forte dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires, les pays africains devraient envisager de créer des marchés régionaux de produits agricoles afin de mettre en relation les producteurs excédentaires et les importateurs nets de produits de base essentiels tels que le blé, le sucre et le riz. Un tel cadre présenterait le double avantage de réduire la dépendance à l'égard de marchés mondiaux volatils et de favoriser le développement de chaînes de valeur régionales solides dans les secteurs de l'agroalimentaire et de l'industrie manufacturière légère.[26]

Depuis la crise financière mondiale de 2008, la dette africaine a augmenté. La dette publique en Afrique a atteint 1 800 milliards de dollars en 2022, soit une hausse de 183 % depuis 2010, qui a dépassé de manière vertigineuse la croissance économique, à un taux de 400 %.[27] En outre, les pays africains empruntent en moyenne à des taux quatre fois supérieurs à ceux des États-Unis et huit fois supérieurs à ceux de l'Allemagne.[28] La dette extérieure de l'Afrique en pourcentage des exportations est passée de 74,5 % en 2010 à 140 % en 2022. Pour les pays africains fortement dépendants des exportations des industries extractives à faible valeur ajoutée, le déséquilibre entre la dette et les exportations entrave la capacité des pays à assurer le service de leur dette extérieure en obtenant des devises étrangères.[29]

Le coût élevé des emprunts en Afrique est dû à de multiples facteurs. Il s'agit notamment du risque perçu en raison de l'instabilité politique, de la faible gouvernance et des conflits, ce qui se traduit par des taux d'intérêt plus élevés pour compenser le risque de défaillance. En outre, des notations de crédit inférieures, un accès limité aux marchés des capitaux et la dépendance à l'égard des exportations de produits de base contribuent à ces forts coûts d'emprunt. Le risque de change, les préoccupations relatives à la viabilité de la dette et l'infrastructure financière limitée ne font qu'aggraver le problème. Une étude a montré que le manque de données actualisées rendait difficile l'évaluation des risques et déformait les notations de crédit, lesquelles ne sont alors plus un reflet fidèle de la réalité, et a conclu que les pays africains pourraient accéder à 31 milliards de dollars supplémentaires de crédit souverain si les notations étaient basées plus strictement sur les fondamentaux économiques et moins sur des évaluations subjectives.[30]

Le poids écrasant de la dette détourne les ressources des investissements vitaux dans l'éducation, les soins de santé et les infrastructures, qui sont autant de pierres angulaires du développement de l'Afrique. Cette situation est d'autant plus alarmante que 32 des 44 PMA du monde se trouvent en Afrique. Selon les dernières analyses de viabilité de la dette publiées dans le cadre conjoint de la Banque et du Fonds pour la viabilité de la dette des pays à faible revenu (LIC-DSF),[31] 9 pays africains sont en situation de surendettement global,[32] 14 présentent un risque élevé de surendettement global[33] et 15 présentent un risque modéré de surendettement global.[34] Au plus fort de la crise du Covid-19, entre 2019 et 2021, 25 pays africains ont

dépensé plus pour le service de la dette que pour la santé.[35] En outre, sept pays africains ont dépensé plus en paiements d'intérêts que dans leur système éducatif, et cinq autres pays ont dépensé plus en paiements d'intérêts qu'en investissements.[36]

Une meilleure viabilité de la dette en Afrique est essentielle pour une meilleure santé financière et pour libérer une marge de manœuvre budgétaire. Celle-ci permettrait d'investir dans la réalisation à la fois des Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable et des aspirations de l'Agenda 2063 : The Africa We Want. Il est essentiel de favoriser une intégration financière plus poussée pour rompre le cycle du surendettement et des pénuries de liquidités en Afrique. Les marchés obligataires régionaux pourraient jouer un central en permettant une meilleure mobilisation de l'épargne, une mutualisation des risques et le financement de projets d'infrastructure cruciaux sur l'ensemble du continent.[37]

Au-delà des efforts internes, les pays africains doivent rester les champions de la réforme de l'architecture financière mondiale. Un système réformé est essentiel pour débloquer trois avantages cruciaux : un meilleur accès au financement, une meilleure gestion de la dette et une vulnérabilité réduite aux chocs extérieurs. La rationalisation des marchés financiers pourrait réduire les coûts de transaction, ouvrant la voie à des financements moins chers et à plus long terme et évitant de dépendre d'une dette à court terme onéreuse, qui contribue fortement au surendettement. En outre, des mécanismes de restructuration de la dette plus équitables et plus efficaces dans le cadre du système réformé permettraient aux pays africains de négocier un allègement en cas de crise, ce qui protégerait leurs économies et leurs sociétés et leur permettrait de continuer à se concentrer sur la mise en œuvre de leurs initiatives d'intégration régionale et continentale, y compris la ZLECAf.

Progrès dans l'intégration du commerce et des marchés

Les accords commerciaux régionaux et continentaux sont essentiels pour renforcer les avantages comparatifs des pays africains sur les marchés régionaux et mondiaux. Ces accords renforcent le pouvoir de négociation des pays, améliorent l'efficacité industrielle et stimulent la compétitivité. Par conséquent, ils facilitent l'accroissement du commerce intra-africain, augmentent les revenus, favorisent la croissance économique et contribuent à réduire la pauvreté et les inégalités.[38] La ZLECAf est une étape importante dans l'intégration de l'Afrique qui, si elle est correctement mise en œuvre, changera considérablement les réalités commerciales et la dynamique de développement de l'Afrique.

Commerce de marchandises

Tout accord de libre-échange devrait avoir un impact significatif sur le commerce total et sur le commerce des différents États membres et régions. Comme dans de nombreuses régions du monde, les pays africains ont été confrontés à de fortes pressions sur les taux de change, principalement dues à des facteurs externes, notamment le resserrement des conditions de financement et des termes de l'échange défavorables.[39] L'assouplissement des mesures d'atténuation des effets de la pandémie a stimulé une augmentation de la demande mondiale de biens et de services, tandis que l'allègement des contraintes de la chaîne d'approvisionnement a simultanément contribué à la croissance du commerce. Cependant, malgré les estimations initiales prévoyant que la croissance se poursuivrait, le commerce des biens et services de l'Afrique a été confronté à plusieurs difficultés en 2022 et 2023, notamment l'augmentation des coûts des importations en Afrique, en particulier des produits alimentaires et énergétiques, principalement en raison de

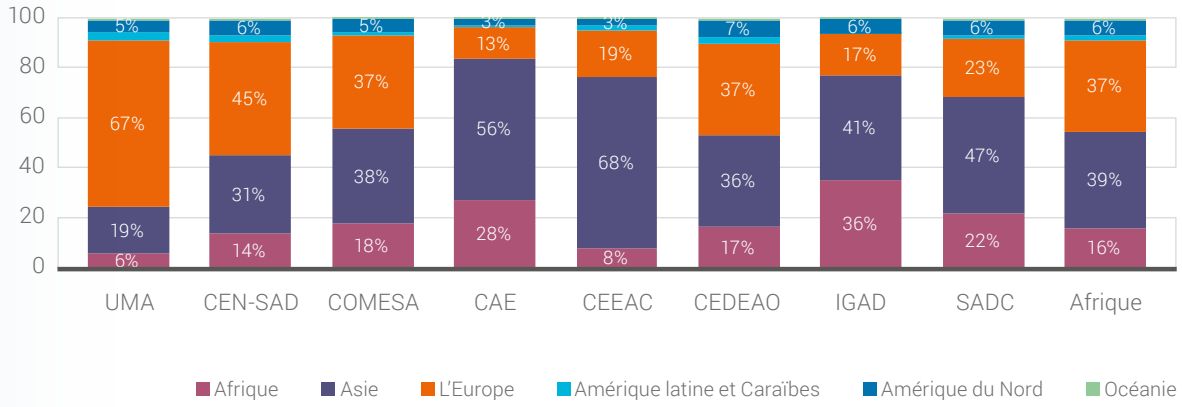
la guerre en Ukraine, en plus du resserrement des conditions de financement mondiales.[40] Le commerce intra-africain est la clé de la diversification économique en Afrique : les produits manufacturés constituent 43 % des exportations intra-africaines, tandis que les combustibles, les minerais, les métaux et les denrées alimentaires représentent 60 % des exportations totales de l'Afrique.[41]

Entre 2019 and 2023, les exportations de marchandises africaines étaient principalement destinées à l'Asie (39 %), suivie de l'Europe (37 %), de l'Afrique (16 %), de l'Amérique du Nord (6 %) et de l'Océanie (1 %) (figure 1.3). En 2023, les exportations et importations intra-africaines ne représentaient que 14.6 % du commerce total de l'Afrique, ce qui souligne la part relativement faible du commerce intérieur sur le continent.[42] La mise en œuvre complète de la ZLECAf devrait toutefois stimuler le commerce intra-africain d'environ 45 % d'ici 2045, en stimulant tous les principaux secteurs : l'agroalimentaire (60 %), l'industrie (48 %), les services (34 %), et l'énergie et l'exploitation minière (28 %).[43] La mise en œuvre de la ZLECAf réduira également la dépendance de l'Afrique à l'égard des importations de produits manufacturés, les secteurs agroalimentaire et industriel étant ceux qui devraient en bénéficier le plus. Malgré ces gains, les principales relations commerciales du continent restent en dehors de ses frontières, laissant l'Afrique de plus en plus et continuellement exposée aux chocs économiques mondiaux.

Au niveau régional, les CER continuent de commercer davantage avec d'autres régions du monde qu'avec le continent africain. Entre 2019 et 2023, l'Asie et l'Europe étaient les principales destinations des exportations des CER. L'Asie était la principale destination des exportations de la CEEAC (68 %), de la CAE (56 %), de la SADC (47 %), de l'IGAD (41 %), du COMESA (38 %) et de la CEDEAO (36 %), tandis que l'Europe était la principale destination des exportations de l'UMA (67 %) et de la CEN-SAD (45 %). L'IGAD (36 %), la CAE (28 %), la SADC (22 %), le COMESA (18 %) et la CEDEAO (17 %) affichaient les proportions les plus élevées d'exportations vers le reste de l'Afrique, par rapport à la moyenne africaine de 16,0 % (figure 1.3).

Figure 1.3

Exportations de marchandises des CER vers les régions du monde, moyenne 2019-23 (%)



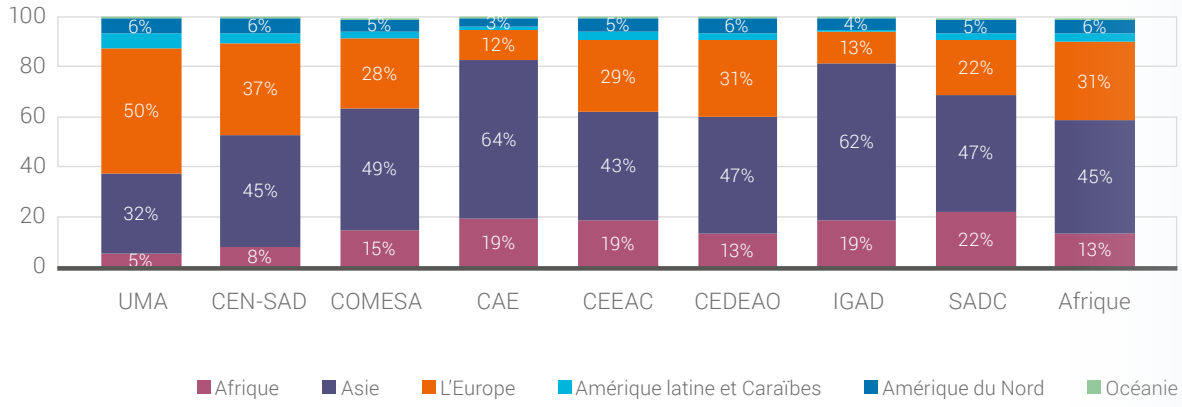
Note : UMA = Union du Maghreb arabe ; CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : analyse de la CEA basée sur les données de la CNUCED.

Les importations africaines ont suivi la même tendance que les exportations, toutes les CER important davantage depuis d'autres régions du monde que de l'Afrique. Entre 2019 et 2023, l'Asie et l'Europe ont représenté les parts les plus importantes des importations des CER. L'Asie était la principale source d'importations pour la CAE (64 %), l'IGAD (62 %), le COMESA (49 %), la CEDEAO (47 %), la SADC (47 %), la CENSAD (45 %) et la CEEAC (43 %), tandis que l'Europe n'était la principale source d'importations que pour l'UMA (50 %). La SADC (22 %), la CAE (19 %), la CEEAC (19 %) et l'IGAD (19 %) ont la part la plus élevée d'importations en provenance du reste de l'Afrique, comparées à la moyenne africaine, qui est de 13 % (figure 1.4).

Figure 1.4

Importations de marchandises des CER en provenance des régions du monde, moyenne 2019-23 (en pourcentage)



Note : UMA = Union du Maghreb arabe ; CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : analyse de la CEA basée sur les données de la CNUCED.

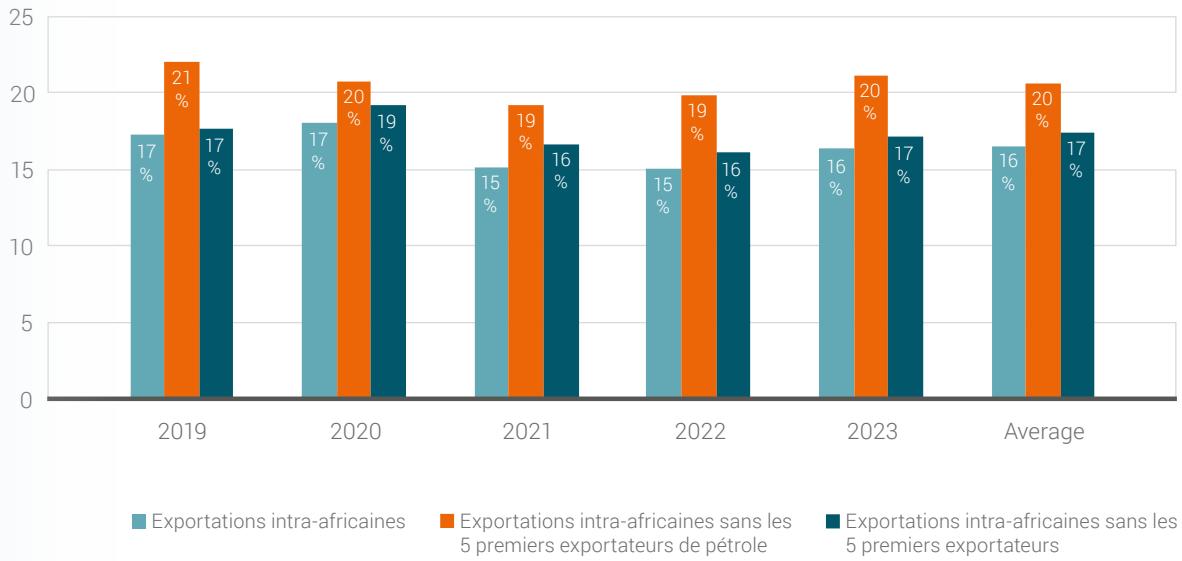
Si les flux commerciaux transfrontaliers informels (FCTI) étaient inclus dans les statistiques nationales, le volume global du commerce intra-africain augmenterait à la fois au niveau continental et au sein des CER. Une étude de la CEA a estimé que les échanges transfrontaliers informels représentent de 7 à 16 % de la valeur totale du commerce intra-africain. Plus précisément, on estime que les FCTI représentent 30 à 72 % de la valeur totale du commerce transfrontalier entre pays africains voisins. L'intégration de ces estimations dans la valeur totale du commerce formel ferait passer la part du commerce intra-africain dans l'ensemble du commerce africain (y compris le commerce avec les pays extérieurs au continent) de 14,5 % à 15-16,9 %.[44] En mai 2024, l'UA a introduit une méthodologie continentale de collecte des données FCTI en Afrique, qui vise à harmoniser la compilation des transactions FCTI, afin que ses États membres comptabilisent tous leurs flux commerciaux de manière exhaustive.[45]

Si l'on exclut de l'analyse les cinq plus grands exportateurs africains, on constate une légère augmentation des exportations intra-africaines, qui passent d'une moyenne de 16,0 % à 16,8 % en 2019-23. Au cours de cette période, par ordre décroissant, l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Algérie, l'Égypte et l'Angola ont représenté 51 % des exportations africaines vers le monde et 49 % des exportations intra-africaines. En outre, si l'on exclut de l'analyse les cinq plus grands exportateurs de pétrole africains, on constate une augmentation plus marquée

du commerce intra-africain, qui passe d'une moyenne de 16 % à 20 %. Au cours de la même période, le Nigéria, l'Angola, la Libye, l'Algérie et la République du Congo ont représenté 31 % des exportations africaines vers le monde, mais seulement 13 % des exportations intra-africaines (figure 1.5). Ces résultats montrent que la concentration du commerce sur quelques grands exportateurs, en particulier les exportateurs de pétrole, déséquilibre fortement les exportations intra-africaines.

Figure 1.5

Exportations intra-africaines, total et sans les cinq premiers exportateurs en général et les cinq premiers exportateurs de pétrole, 2019-23 (%)



Source : Analyse de la CEA sur la base des données de la CNUCED (UNCTADstat).

Bien que la décision de stimuler le commerce intra-africain et d'accélérer la mise en place de la zone de libre-échange continentale ait été prise en janvier 2012 lors de la 18e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, le plan d'action *Boosting Intra-African Trade* (« Stimuler le commerce intra-africain », BIAT) a été boudé par les États membres. Le BIAT vise à renforcer les capacités commerciales des pays africains, afin de leur permettre de tirer pleinement parti d'une intégration plus poussée. Il identifie sept domaines clés nécessitant des mesures : la politique commerciale, la facilitation des échanges, l'amélioration des capacités de production, les infrastructures liées au commerce, le financement du commerce, l'information commerciale et l'intégration des marchés de facteurs. Seuls 14 % des pays interrogés ont alloué un budget à la mise en œuvre des modules du BIAT. Une mise en œuvre réussie du BIAT devrait stimuler la diversification économique, favoriser les chaînes d'approvisionnement régionales, renforcer l'impact positif de la ZLECAf et contribuer à la transformation structurelle et au développement industriel en Afrique (encadré 1.2).

ENCADRÉ 1.2

Chaînes de valeur régionales en Afrique avec la mise en œuvre de la ZLECAf

La mise en œuvre de la ZLECAf offre des opportunités significatives pour développer des chaînes de valeur régionales en Afrique. Le paysage commercial de l'Afrique est marqué par l'exportation de biens intermédiaires à faible valeur ajoutée vers le reste du monde et l'importation de biens industriels à plus forte valeur ajoutée. Ce déséquilibre, ainsi que les droits de douane et les mesures non tarifaires (MNT) plus élevés en Afrique que dans le reste du monde, entrave le développement de chaînes de valeur régionales solides. La ZLECAf vise à remédier à cela en libéralisant les droits de douane et les MNT sur le continent, facilitant ainsi le commerce intra-africain de biens industriels et d'autres produits, promouvant la valeur ajoutée et encourageant le développement de chaînes de valeur régionales.

L'analyse empirique réalisée par la CEA et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable indique que la ZLECAf stimulera considérablement le commerce intra-africain, en augmentant les importations de biens intermédiaires et les exportations de produits finaux. Cela favorisera le développement de chaînes de valeur régionales dans divers secteurs. Les principaux avantages proviendront de l'augmentation des échanges de biens industriels et de produits agroalimentaires en Afrique, soutenue par le commerce des services pour la consommation intermédiaire.

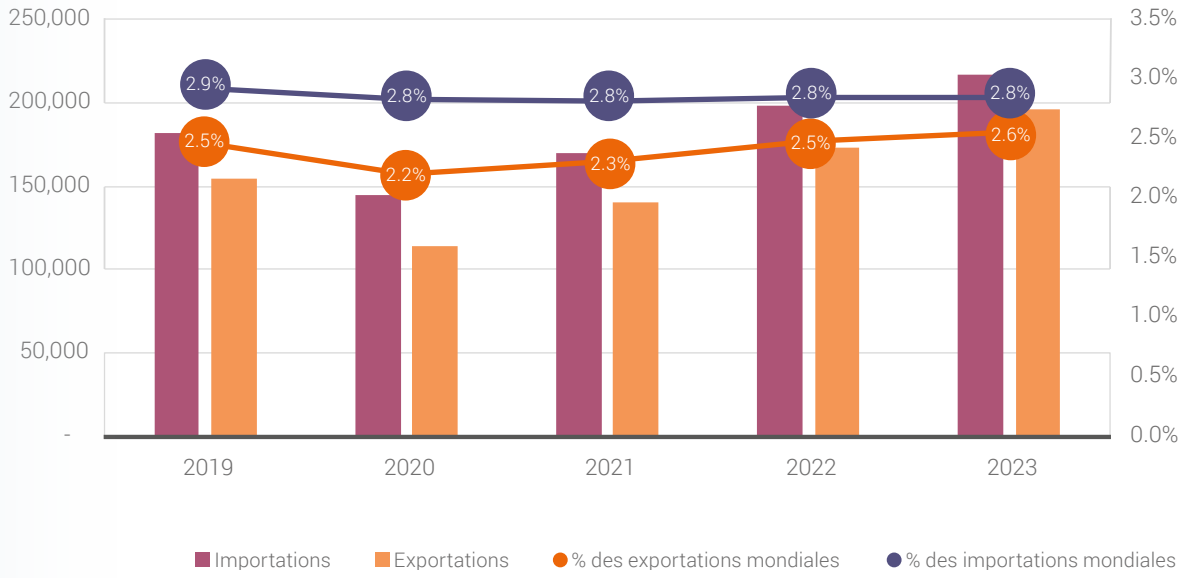
Les secteurs clés susceptibles de connaître une croissance substantielle et un développement de la chaîne de valeur comprennent le bois et le papier, l'automobile, les produits chimiques, les produits pharmaceutiques, les métaux, les textiles, les produits laitiers, le sucre, la viande, les aliments transformés, le tourisme, la communication, la santé, l'électricité et le pétrole raffiné. Bien que certains avantages puissent être sous-estimés, car l'analyse exclut les investissements, les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence et le commerce numérique, les résultats indiquent que la ZLECAf est cruciale pour la transformation industrielle de l'Afrique et le renforcement des chaînes de valeur régionales dans les secteurs industriels et agroalimentaires. Une mise en œuvre efficace demeure essentielle pour concrétiser ces avantages.[46]

Commerce des services

De nombreuses économies en développement excellent dans le commerce des services et, dans un monde toujours plus numérique, un développement tiré par les services pourrait devenir la norme.[47] L'Afrique est un acteur marginal dans le commerce mondial des services et un importateur net de services, représentant seulement environ 2,6 % des exportations mondiales de services et 2,8 % des importations mondiales de services en 2023 (figure 1.6). Malgré tout, le secteur des services représentait 46 % du PIB africain en 2023, contre 51 % en 2019.[48]

Figure 1.6

Commerce des services en Afrique : exportations et importations, 2019-23 (millions de dollars et pourcentage du commerce mondial)



Source : Analyse de la CEA basée sur l'ensemble de données de l'OMC-OCDE sur le commerce équilibré des services (BaTiS). https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_batis_e.htm. Consulté le 17 février 2025.

En valeur, les exportations africaines de services sont passées de 140 milliards de dollars en 2021 à 192 milliards de dollars en 2023, soit une croissance de 39 %. De même, les importations de services africains sont passées de 170 milliards de dollars en 2021 à 217 milliards de dollars en 2023, soit une hausse de 27 %.[49] En 2023, six pays seulement – l'Égypte, le Maroc, l'Afrique du Sud, la Tunisie, le Libéria et le Nigéria – représentaient 51 % des exportations africaines de services, tandis que six pays – l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Nigéria, l'Angola, le Maroc et le Ghana – représentaient 49 % des importations africaines de services.[50] Cette concentration du commerce des services entre quelques acteurs clés met en évidence la répartition inégale du commerce des services sur le continent. Pour parvenir à une croissance plus équilibrée et exploiter pleinement le potentiel du secteur des services, il est essentiel de soutenir et de développer les capacités des autres pays africains en matière de commerce des services.

Reconnaissance du commerce des services comme potentiel moteur de la croissance économique, de la création d'emplois, de la productivité et de la compétitivité, le protocole de la ZLECAf sur le commerce des services est entré en vigueur le 30 mai 2019. Il établit des règles de libéralisation du commerce des services entre les États membres, qui ont convenu de commencer par cinq secteurs de services prioritaires : le tourisme, les transports, les services financiers, les services aux entreprises et les services de communication. En février 2024, 22 « listes d'engagements spécifiques » avaient été adoptées dans ces cinq secteurs,[51] tandis que 26 offres supplémentaires dans les cinq secteurs prioritaires sont en cours de vérification par le Secrétariat de la ZLECAf pour s'assurer de leur conformité avec le protocole.[52] En 2023, des instruments juridiques supplémentaires ont été incorporés dans le cadre de la ZLECAf, notamment les protocoles sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique en matière de concurrence. Les protocoles sur les femmes et les jeunes dans le commerce et sur les échanges numériques sont en phase finale d'examen par les États membres.[53]

Dans tous les pays et régions d'Afrique, quels que soient les niveaux de développement et les défis politiques, le secteur des services deviendra la pierre angulaire de la productivité, de la compétitivité, de la création d'emplois, de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration du niveau de vie.[54] Étant donné que ce secteur se compose essentiellement de petites et moyennes entreprises, qu'il présente un degré élevé d'informalité et qu'il est très genré, il est impératif d'adopter des approches stratégiques pour le renforcer. L'exploitation de ce potentiel nécessite des politiques ciblées et des mécanismes de soutien pour développer ces entreprises et les faire rentrer dans le cadre de l'économie formelle.

Évolutions dans les domaines des infrastructures et de l'énergie

La construction d'infrastructures inclusives, abordables et accessibles est essentielle pour renforcer l'intégration régionale. Sans routes, chemins de fer, aéroports, ports et connectivité numérique et énergétiques adéquats, les biens et les services ne peuvent pas circuler à grande échelle, et le vaste potentiel de la zone de libre-échange africaine et d'une intégration plus profonde serait perdu.

Cette analyse est étayée par des estimations suggérant que la mauvaise qualité des infrastructures matérielles de l'Afrique augmente le coût du commerce intra-africain d'environ 30 à 40 %.[55] Cette augmentation s'explique par le fait que les déficits d'infrastructure, tels que les routes et les installations portuaires inadéquates associées à un mauvais entretien, peuvent avoir l'effet de barrières non tarifaires (BNT). Par exemple, les infrastructures telles que les routes d'accès aux frontières, les couloirs de circulation et les stationnements peuvent agir comme des BNT en provoquant des retards, en augmentant les coûts de transport et en créant de l'incertitude dans les chaînes d'approvisionnement. Le manque de grands axes routiers reliant l'Afrique de l'Ouest à l'Afrique centrale ou à l'Afrique australe en est un bon exemple, car il est plus rentable de transporter des marchandises de Lagos à Mombasa par la mer que par la route.[56]

En outre, une infrastructure déficiente entrave la croissance économique d'environ 2 % par an[57] et pourrait potentiellement réduire la productivité jusqu'à 40 %[58]. Cela représente un handicap énorme étant donné que le développement économique national et une capacité de production solide sont essentiels à un commerce intra-africain dynamique et à l'intégration économique.

De plus, une infrastructure adéquate ne fait pas que faciliter le commerce. Elle permet également de répartir les avantages du commerce de manière plus large et plus équitable. Une infrastructure bien développée aide les entreprises locales à atteindre des marchés plus importants. En outre, en permettant aux consommateurs d'accéder à une diversité de produits à bas prix, elles améliorent directement leur bien-être. Inversement, les surcoûts engendrés par une infrastructure médiocre peuvent faire grimper le prix des biens à la consommation jusqu'à 75 %.[59]

Les efforts déployés sur l'ensemble du continent se poursuivent. L'UA a notamment adopté le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) lors de sa 18e session ordinaire en 2012. En 2023, des progrès substantiels avaient été réalisés dans le cadre du PIDA dans plusieurs secteurs, notamment la construction de 16 066 km de routes et de 4 077 km de voies ferrées, ainsi que la production de 7 gigawatts (GW) d'énergie hydroélectrique. En outre, 3 506 km de lignes électriques ont été construits et la capacité du haut débit a été portée à 9 térabits. D'ici 2040, le PIDA vise à construire 30 700 km d'autoroutes, 30 200 km de voies ferrées, 16 500 km de lignes de transmission électrique, 54 GW de production hydroélectrique et 20 101 hm^3 de capacités de stockage d'eau.[60]

Transport routier

Sur l'ensemble du continent, le réseau routier s'étend sur quelque 3,1 millions de kilomètres.[61] L'Afrique du Nord représente près de 35 % de ce réseau routier, l'Afrique australe environ 20 % et l'Afrique centrale est en queue de peloton, avec environ 8 %. La densité routière en Afrique, à l'exception de l'Afrique du Nord, qui est relativement bien desservie, est environ un tiers de celle de l'Asie du Sud. Seulement 25 % des routes africaines sont asphaltées, ce qui double, voire triple les temps de trajet par rapport aux corridors de transport asiatiques.[62]

Pourtant, les Africains doivent encore compter sur les routes pour transporter 80 % des marchandises et 90 % des passagers.[63] Cette dépendance souligne l'immense effet de levier que l'amélioration de l'infrastructure routière pourrait avoir sur le développement de l'Afrique. Le transport routier est également essentiel pour exploiter tout le potentiel des autres infrastructures, par exemple en assurant la livraison sur le « dernier kilomètre », en reliant les terminaux ferroviaires et maritimes directement aux usines, aux entrepôts, aux commerces de détail et aux habitations, et en améliorant l'efficacité et la portée de l'ensemble du réseau de transport.

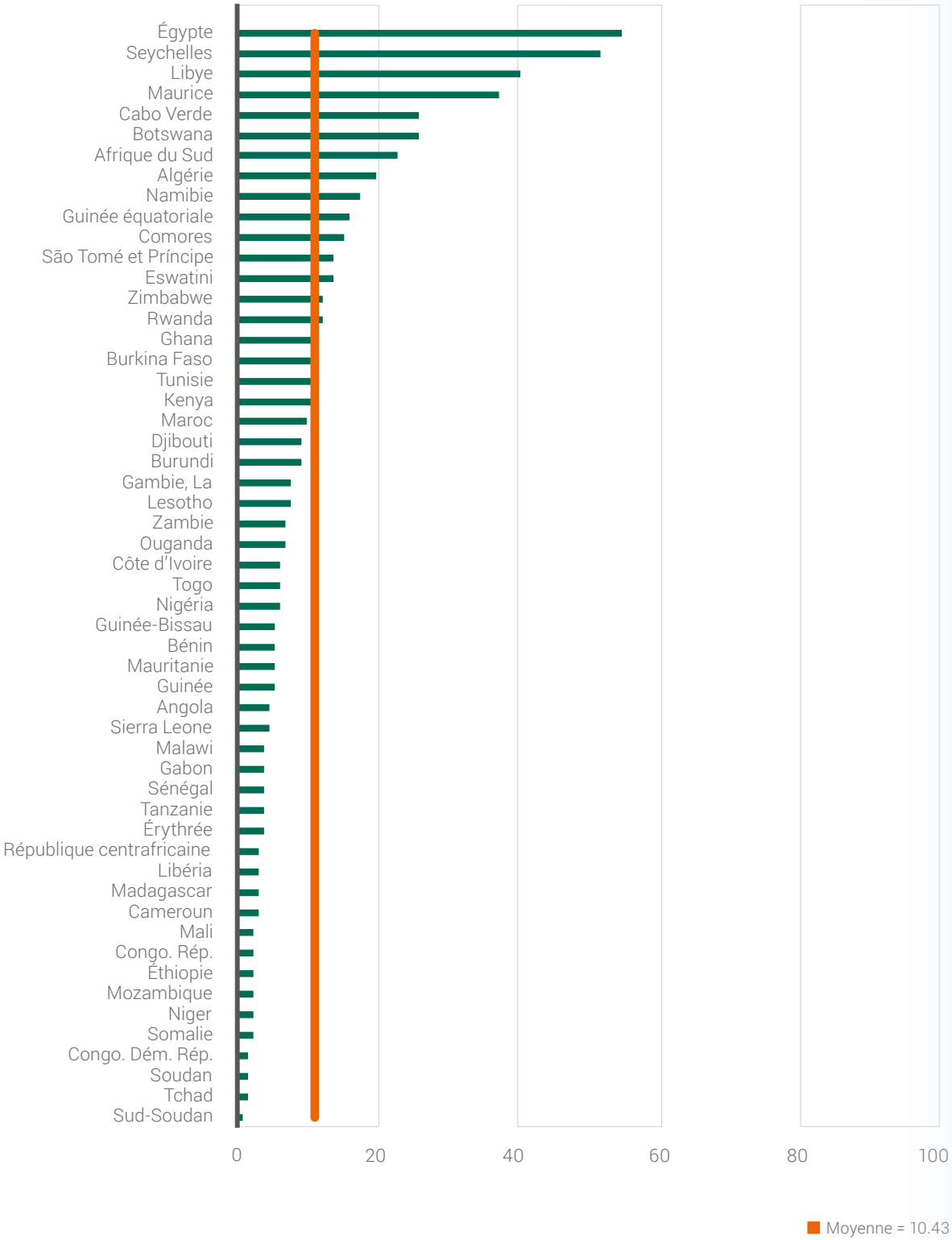
Si les projets d'infrastructure proposés[64] sont menés à bien, le réseau routier devrait permettre de traiter deux fois le volume de fret actuel sur le continent dans le cadre de la ZLECAf, passant de 201 millions de tonnes par an à plus de 400 millions de tonnes d'ici à 2030.[65] Cela indique que la modernisation et l'expansion des tronçons routiers clés sont essentielles pour tirer le plein parti des avantages de la ZLECAf. Un exemple frappant de ces efforts est l'avancement du PIDA, y compris dans la construction de routes (voir ci-dessus), et le fait que près de 120 postes frontaliers à guichet unique ont été planifiés ou créés, ce qui est essentiel pour connecter cette infrastructure transfrontalière.[66]

En tant qu'éléments de base de ces efforts, les CER jouent un rôle important dans la planification et la coordination, la mobilisation des ressources, l'appui technique, le suivi et l'évaluation de leurs sections correspondantes. Par exemple, le corridor Nord-Sud, qui fait partie du PIDA, est administré par l'accord tripartite de zone de libre-échange COMESA-CEA-SADC. Ce corridor multimodal s'étend de Dar es-Salaam en Tanzanie à Durban en Afrique du Sud, en passant par la Zambie, le Zimbabwe, le Malawi et le Botswana. Le corridor est une artère vitale pour le commerce et le transport dans ces régions, car il permet aux pays enclavés d'accéder à la côte de l'Afrique de l'Est et à l'océan Indien par le port de Dar es-Salaam. Le corridor Nord-Sud est devenu le corridor de transport le plus fréquenté de la région du COMESA, avec un volume de marchandises transportées estimé à 40 milliards de dollars par an.[67]

Sur l'indice composite des transports de la BAD pour 2022, qui prend en compte à la fois les routes asphaltées et le réseau routier total, l'Égypte est la mieux classée, et le Sud-Soudan la moins bien classée, lorsqu'ils sont évalués par rapport aux paramètres du nombre total de routes revêtues (km pour 10 000 habitants) et de la longueur des réseaux routiers asphaltés ou non (figure 1.7). En 2012-22, l'indice a montré une baisse marginale, de 10,98 à 10,43,[68] qui peut être partiellement attribuée à la forte croissance démographique du continent, réduisant ainsi le score sur 10 000 habitants.

Figure 1.7

Indice composite des transports de la BAD, 2022



Source : CEA sur la base de l'indice de développement des infrastructures en Afrique, 2022.

Transport ferroviaire

De tous les modes de transport, le rail reste le moins développé en Afrique. Le réseau s'étend sur quelque 97 915 km.[69] Compte tenu de la vaste superficie du continent (30,2 millions de km²), cela donne une densité ferroviaire d'environ 2,8 km pour 1000 km², soit bien moins que la moyenne mondiale de 23 km pour 1000 km². Sur ce total, environ 48 000 km sont des chemins de fer régionaux, avec des variations notables d'une région à l'autre de l'Afrique.[70] Néanmoins, le système ferroviaire africain présente un potentiel d'expansion considérable et pourrait servir de catalyseur pour le commerce et l'intégration régionale. Compte tenu de sa capacité à transporter de grandes quantités de marchandises lourdes et volumineuses sur de longues distances, le transport ferroviaire pourrait s'avérer plus rentable que le transport routier.

Des initiatives stratégiques ambitieuses, telles que les projets ferroviaires modernes du PIDA, promettent d'établir des connexions essentielles entre les principales capitales et régions d'Afrique. Entre 2012 et 2023, le PIDA a construit 4 077 km de lignes ferroviaires, ce qui représente 14 % de l'objectif de 30 200 km à l'horizon 2040. Compte tenu de la nature hautement réglementée du développement des chemins de fer, ces projets ferroviaires modernes nécessitent une collaboration étendue avec de multiples parties prenantes du secteur des transports afin de respecter les normes juridiques, de sécurité, opérationnelles et environnementales.

Les investissements dans des projets ferroviaires pourraient avoir des avantages à long terme, notamment en facilitant le commerce et l'intégration régionale, en décongestionnant le trafic, en diminuant les émissions, en améliorant la sécurité et en promouvant une croissance économique durable et inclusive. Par exemple, le chemin de fer à écartement standard Mombasa-Nairobi – une ligne de 472 km – relie la ville portuaire de Mombasa au Kenya à la capitale, Nairobi. Achevée en 2017, elle a permis de réduire le temps de trajet entre les deux villes d'environ 12 heures à seulement 4,5 heures. Le chemin de fer devrait s'étendre jusqu'à Kampala, en Ouganda, et Kigali, au Rwanda, une fois toutes les phases achevées.[71]

En outre, le Protocole ferroviaire de Luxembourg à la Convention du Cap relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, qui entrera en vigueur le 8 mars 2024, est un mécanisme d'aide au financement de l'acquisition de matériels d'équipement de grande valeur, et concerne de nombreuses économies africaines. Cette convention est conçue pour préserver les intérêts des prêteurs étrangers sur les matériels d'équipement mobiles dans le monde entier, en facilitant la location, l'achat ou l'obtention de ces matériels. Le protocole pourrait réduire les coûts de financement pour les pays africains de 1,6 à 13,5 % de la valeur actuelle du matériel roulant. En Afrique du Sud, par exemple, où les deux principaux opérateurs possèdent du matériel roulant d'une valeur de plus de 5 milliards de dollars, les économies potentielles liées au refinancement dans le cadre du protocole sont estimées à environ 400 millions de dollars.[72]

L'amélioration de la connectivité est essentielle pour faire face à l'augmentation attendue du commerce ferroviaire. Si les projets prévus[73] se concrétisent, les échanges devraient passer de 0,8 million de tonnes par an actuellement à environ 40 millions de tonnes d'ici 2030 dans le cadre de la ZLECAf.[74]

Transport aérien

L'Afrique ne représente que 2,1 % de l'activité mondiale de transport aérien, y compris le fret et les passagers. Le coefficient de remplissage moyen en passagers[75] est de 71,7 %, soit le plus faible de toutes les régions du monde.[76] Le trafic de passagers en Afrique provient principalement de 10 pays, recouvrant environ 600 millions de personnes. Une augmentation de 1 % du trafic en provenance du reste du continent pourrait se traduire par 6 à 7 millions de passagers supplémentaires par an.[77]

Bien que la pandémie de Covid-19 ait nui au secteur du transport aérien, le trafic de passagers aériens à destination, en provenance et à l'intérieur de l'Afrique montre des signes de reprise, les voyages aériens ayant rebondi à 93 % des chiffres de 2019 en février 2023, avec une reprise complète prévue pour 2024. Le fret aérien a connu une reprise plus rapide, dépassant de 31,4 % le niveau de 2019.[78]

À l'avenir, le potentiel de croissance est immense, en particulier avec la mise en œuvre de la ZLECAf, qui devrait doubler le nombre de tonnes transportées par avion chaque année, de 2,3 millions à 4,5 millions d'ici 2030, à condition que les aéroports critiques[79] soient optimisés.[80] La mise en œuvre du marché unique du transport aérien en Afrique (MUTAA) constitue une autre opportunité de taille. Ce projet phare de l'Agenda 2063 de l'UA vise à créer un marché unifié du transport aérien pour contribuer à la libéralisation de l'aviation civile en Afrique, en servant de moteur à l'intégration. En février 2025, 38 pays, soit 69 % des membres de l'UA, s'étaient engagés à adhérer au MUTAA. Ces pays représentent plus de 80 % du marché actuel de l'aviation en Afrique.[81]

Transport maritime

Le réseau maritime africain, qui comprend 142 liaisons reliant 65 ports, assure 22,1 % du transport intra-africain de marchandises.[82] L'Afrique possède un littoral de 30 725 km et de nombreux fleuves et lacs qui offrent un grand potentiel de conversion en voies navigables rentables, économes en énergie et respectueuses de l'environnement.[83]

Bon nombre de ces ports sont toutefois confrontés à des problèmes d'efficacité, car ils sont nettement plus petits et plus lents que les ports équivalents du reste du monde. En moyenne, les marchandises restent immobilisées pendant plus de deux semaines, alors qu'elles attendent moins d'une semaine en Asie, en Europe et en Amérique latine.[84] En outre, les coûts de manutention associés dans les ports africains sont environ 50 % plus élevés que dans d'autres régions.[85] Cette inefficacité se reflète dans le temps d'arrivée moyen[86] : ils sont de 27,8 heures en Afrique contre 7,6 heures en Amérique du Nord et 10,9 en moyenne dans le monde.[87]

Néanmoins, avec l'augmentation du volume du commerce maritime mondial, le développement de l'infrastructure maritime a suscité un regain d'intérêt ces dernières années, ce qui s'est traduit par une forte réduction des temps d'arrivée dans les ports de la région africaine, de huit heures entre 2021 et 2022[88], stimulé par des réductions considérables des temps d'arrivée dans des ports tels que Monrovia, au Libéria (moins 87 %), Lagos, au Nigéria (72 %) et Tema, au Ghana (69,3 %). Ces progrès sont prometteurs, étant donné les prévisions selon lesquelles, avec la mise en œuvre de la ZLECAf et l'amélioration du réseau de ports clés,[89] la demande annuelle de fret maritime pourrait passer de 58 millions de tonnes actuellement à 132 millions de tonnes d'ici à 2030.[90]

Technologies de l'information et de la communication

L'utilisation d'internet sur le continent est en moyenne de 40 % et tombe à 28 % dans les 33 PMA africains.[91] Le taux de pénétration d'internet varie de 82 % aux Seychelles à 5,8 % au Burundi.[92]

L'utilisation limitée de l'internet est largement due à la cherté des données et des appareils. Par exemple, en moyenne, les Africains doivent payer près de 3 dollars pour un gigaoctet de données mobiles, alors que les Asiatiques ne paient qu'un dollar environ. Il existe également des variations considérables entre les pays africains, du Zimbabwe (43,75 dollars), du Sud-Soudan (23,70 dollars), de la République centrafricaine (10,90 dollars) au Ghana (0,40 dollar), en passant par le Nigéria (0,39 dollar) et le Malawi (0,38 dollar).[93] Par conséquent, le marché dans la plupart des pays africains est essentiellement divisé en deux segments : l'un fournissant des technologies numériques de base telles que l'internet à bas débit et les téléphones semi-numériques à la majorité, et l'autre s'adressant à une élite minoritaire et proposant des solutions avancées.

Ce n'est pas seulement la quantité mais aussi la qualité de la connexion qui compte. En Afrique, la dépendance à l'égard des réseaux 3G est relativement élevée, puisqu'ils représentent 55 % de l'ensemble des connexions. Les taux d'adoption de la 4G et de la 2G sont plus faibles (22 % chacun) ; les connexions 5G représentent moins de 1 % du total des connexions, loin derrière la moyenne mondiale de 12 %. Néanmoins, l'adoption de la 5G dans la région devrait atteindre 16 % d'ici à 2030.[94]

Il est encourageant de constater que l'Afrique a trouvé des moyens créatifs de contourner les obstacles traditionnels, tels que l'absence d'infrastructures terrestres, par exemple en exploitant les téléphones mobiles.[95] Avec 781 millions de comptes, l'Afrique est aujourd'hui en tête du marché mondial de l'argent mobile. En termes de valeur des transactions, l'Afrique détient les deux tiers du secteur mondial de l'argent mobile, avec 836,5 milliards de dollars sur un total mondial de 1260 milliards de dollars en 2022.[96] Si l'adoption aussi rapide de l'argent mobile illustre l'approche bien particulière de l'Afrique pour surmonter les contraintes, elle indique que les Africains sont largement prêts à adopter des solutions diverses et avancées en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC).

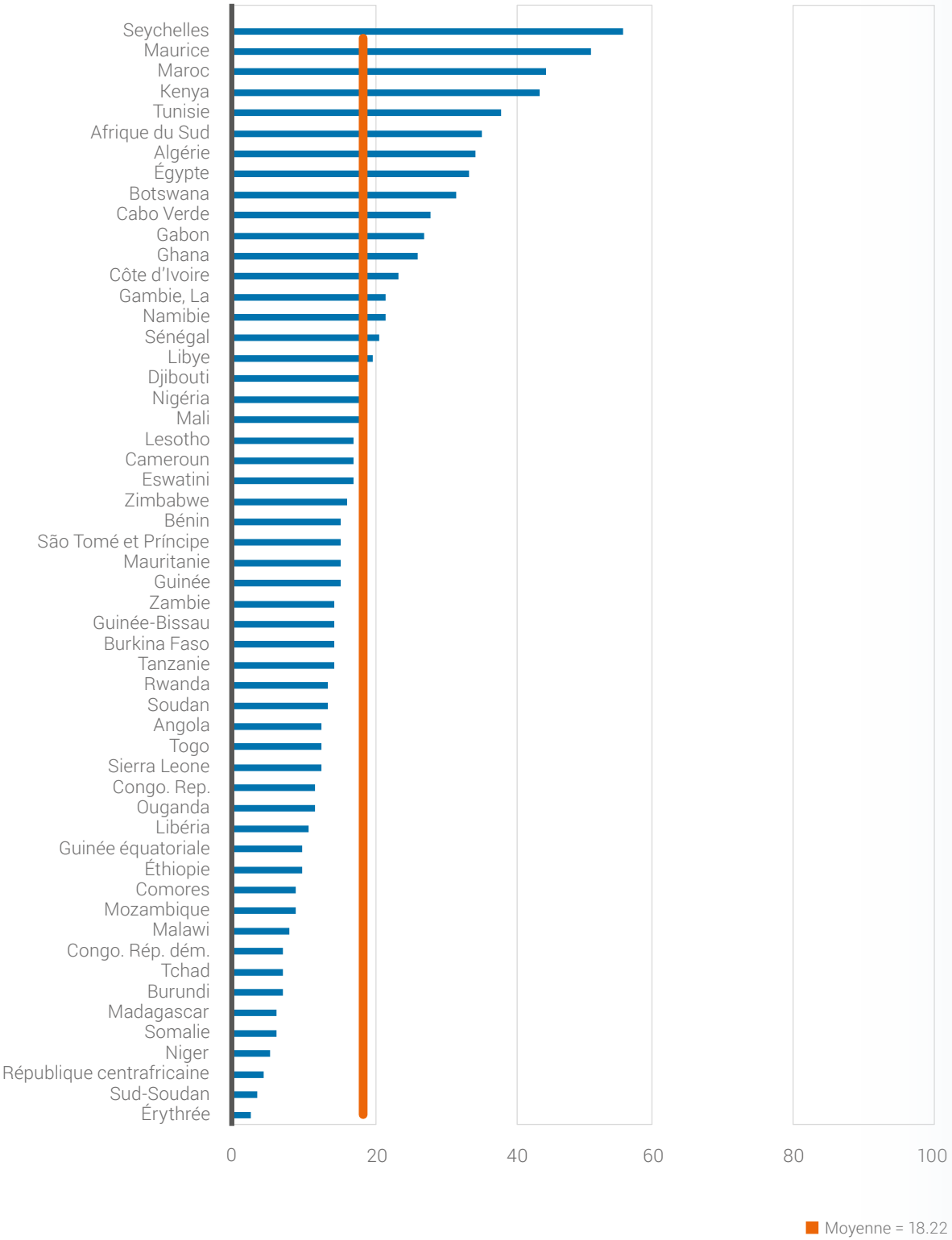
La collaboration transfrontalière dans le secteur des TIC est étroite. Le COMESA en est un excellent exemple, puisqu'il a adopté en 2018 une zone de libre-échange numérique pionnière. Cette initiative a été inspirée par le fait qu'une augmentation de 10 % de l'utilisation des technologies du commerce numérique pourrait potentiellement conduire à une augmentation de 5,5 % des exportations intra-COMESA.[97]

L'Afrique australe est une autre région déterminée à développer et intégrer les TIC, comme en témoigne la mise en œuvre par la SADC de 29 stratégies, plans, prototypes de lois et lignes directrices liés à la réglementation des TIC depuis 2012.[98] En outre, le projet de câble sous-marin de télécommunications Amilcar Cabral est une étape importante pour la connectivité sous-marine dans la région de la CEDEAO.[99]

Alors que les initiatives numériques prolifèrent en Afrique, une approche continentale coordonnée est impérative pour établir les priorités, et procéder à une mise en œuvre, un suivi et une évaluation efficaces. Les progrès du PIDA en matière de TIC sont remarquables : 17 pays sont connectés au réseau grâce à des câbles de fibre optique. La capacité des TIC est d'environ 9 térabits, dépassant l'objectif de 6 térabits d'ici 2020. Dans le cadre du PIDA, la Convention de l'UA sur la cybersécurité et la protection des données personnelles a été établie

Figure 1.8

Indice composite TIC de la BAD, 2022



Source : Indice de développement des infrastructures en Afrique, 2022.

comme cadre pour la cybersécurité, l'organisation des transactions électroniques, la protection des données personnelles, la promotion de la cybersécurité et de l'e-gouvernance, et la lutte contre la cybercriminalité. La convention a été signée par 19 États membres et ratifiée par 15.[100]

L'indice composite des TIC de la BAD compile des paramètres nationaux tels que le nombre total d'abonnements à la téléphonie fixe et mobile, le nombre d'utilisateurs d'internet et le nombre d'abonnés à l'internet fixe à haut débit. Ces indicateurs sont donnés pour 100 habitants, et la capacité totale de la bande passante internet internationale est exprimée en mégabits par seconde (figure 1.8). Les Seychelles se classent au premier rang, l'Érythrée au dernier. La moyenne régionale a connu une croissance constante au cours de la dernière décennie, passant de 4,94 en 2012 à 18,22 en 2022, mais la moyenne reste faible en termes globaux.

L'énergie

La fonctionnalité des infrastructures repose sur l'électricité. Avec environ 600 millions d'Africains dépourvus d'un branchement au réseau électrique, soit environ 43 % de la population, le déficit d'accès à l'électricité de l'Afrique est le plus important au monde.[101]

L'indice composite de l'électricité 2022 de la BAD donne une idée de l'état de préparation des infrastructures énergétiques nationales de l'Afrique, en englobant la production totale d'électricité mesurée en millions de kilowattheures par heure et par habitant, en tenant compte de l'énergie importée de l'étranger et en comptabilisant l'énergie produite par le secteur privé et le secteur public (figure 1.9). La Libye est en tête du classement et le Tchad occupe la dernière place. Bien que l'indicateur ait connu une croissance au cours de la dernière décennie, le rythme a été lent : il est passé de 9,09 en 2012 à 11,98 en 2022.

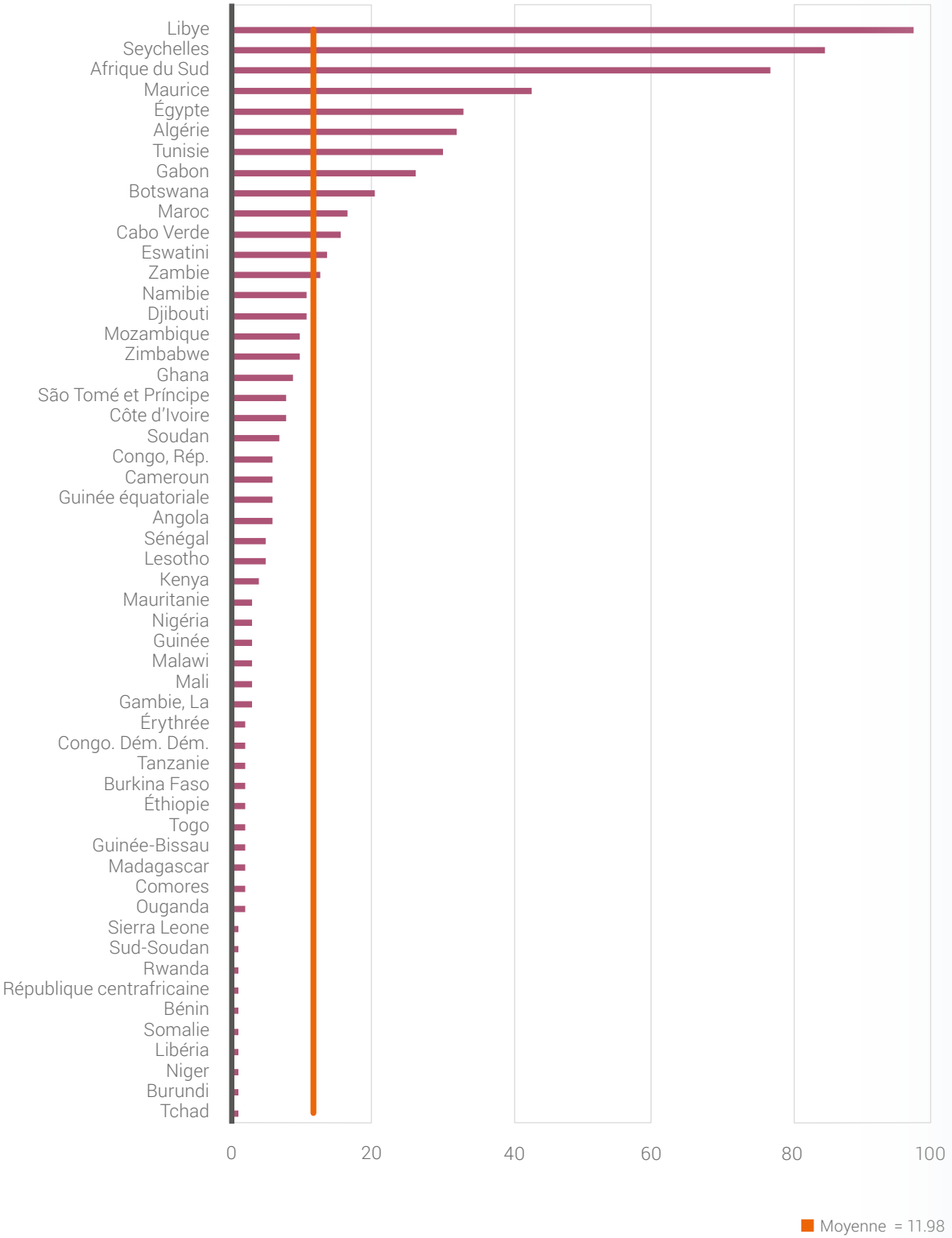
Pourtant, l'Afrique a connu une augmentation significative de sa production globale d'électricité, qui a presque doublé, passant de 16 144 mégawatts en 2013 à 31 690 mégawatts en 2021.[102] Dans le cadre du PIDA, entre 2012 et 23, 3 506 km de lignes de transmission ont été construits pour acheminer 232 GW d'électricité, améliorant ainsi l'interconnexion des réseaux électriques africains. L'hydroélectricité est l'énergie renouvelable la plus répandue dans le secteur de l'électricité, avec plus de 54 bassins fluviaux partagés en Afrique. Le PIDA a permis d'atteindre une capacité hydroélectrique installée de 7 GW, qui devrait passer à 54 GW d'ici 2040.[103]

Malgré ces progrès, un écart important subsiste par rapport au taux d'accès moyen à l'électricité dans le monde, qui dépasse les 90 %.[104] Les solutions de remplacement sont coûteuses : par exemple, l'électricité produite par des générateurs en Afrique est trois à six fois plus chère que ce que les consommateurs du réseau électrique paient généralement dans le monde.[105] Les conséquences négatives sur le commerce et le développement sont incontestables. En Afrique du Sud, les pannes d'électricité pourraient avoir réduit le PIB de 7 à 8 % en 2022.[106]

En réponse aux goulets d'étranglement auxquels est confronté le secteur de l'énergie en Afrique, un plan directeur des systèmes électriques continentaux africains est en cours d'élaboration en tant que précurseur de la mise en place du marché unique africain de l'électricité (African Single Electricity Market – AfSEM). L'AfSEM s'appuiera sur les cinq pools énergétiques régionaux existants : Central African Power Pool, Eastern Africa Power Pool, Comité maghrébin de l'électricité, Southern African Power Pool et West African Power Pool. Dans le cadre du scénario d'intégration continentale totale envisagé par l'AfSEM, les volumes d'échanges d'électricité en Afrique devraient être multipliés par plus de 14 d'ici à 2040.[107]

Figure 1.9

Indice composite de l'électricité de la BAD, 2022

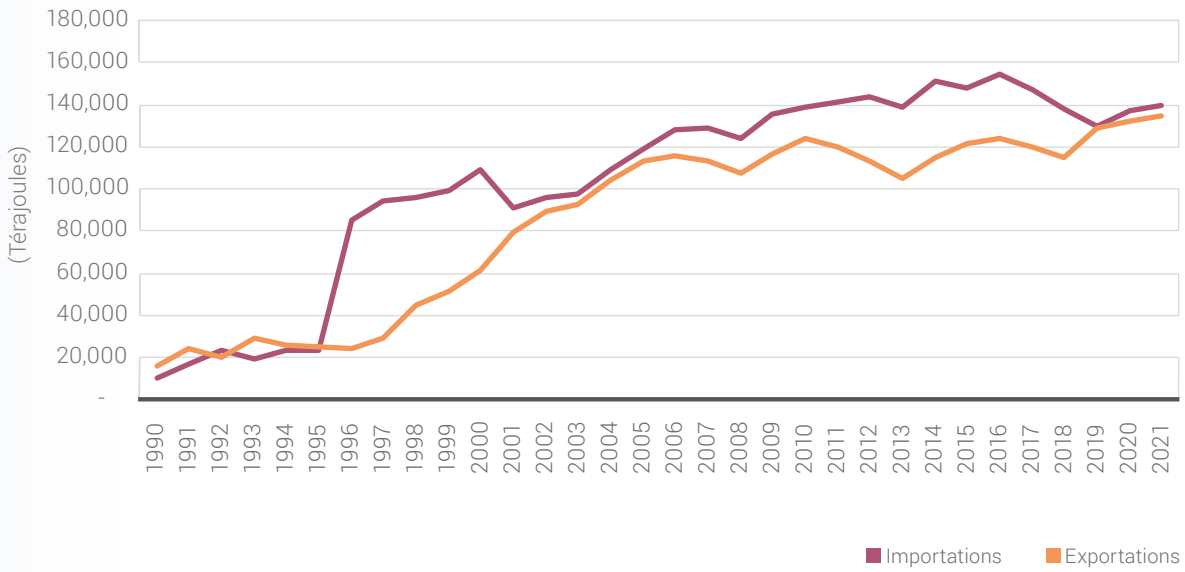


Source : Indice de développement des infrastructures en Afrique. 2022.

L'AfSEM sera essentiel pour surmonter la faible capacité de production, les coûts élevés, l'instabilité de l'approvisionnement en énergie et les faibles taux d'accès. Les exportations et les importations d'électricité de l'Afrique sont actuellement équivalentes (figure 1.10). La production locale de charbon, de pétrole non raffiné et de gaz est importante, mais ces ressources sont exportées principalement vers l'Europe et l'Asie. La production d'électricité est très concentrée : cinq pays seulement représentent 75 % de la production totale de l'Afrique. Le sous-investissement dans les infrastructures énergétiques et électriques, associé au manque de lignes de transmission électrique transfrontalières, complique le commerce intra-africain de l'électricité. Par conséquent, si certains pays ont un excédent, d'autres dépendent fortement des importations d'énergie pour répondre à la demande intérieure, avec des parts très variables ; par exemple, le Sénégal importe 95 % de ses besoins en énergie, et le Togo 59 %. Étant donné que, selon les prévisions, la demande totale d'énergie de l'Afrique dépassera sa production d'ici 2039, l'AfSEM deviendra essentielle pour renforcer la coopération régionale en matière d'énergie et garantir une sécurité énergétique durable.[108]

Figure 1.10

Exportations et importations d'électricité en Afrique, 1990-2021



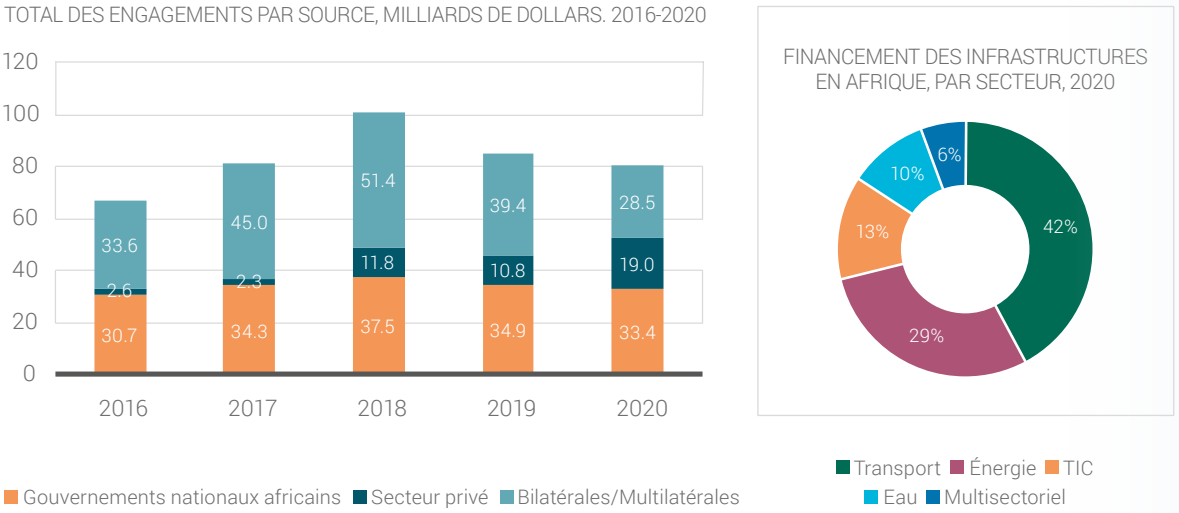
Source : IEA World Energy Balances.

Financement des infrastructures

Selon le dernier rapport de la BAD sur les *Tendances du financement des infrastructures en Afrique*, les engagements globaux d'investissements dans les infrastructures ont sensiblement diminué en 2019-2020, en grande partie à cause de la pandémie de Covid-19, qui a détourné ces fonds (figure 1.11). À plus long terme, cependant, la présence croissante de l'investissement privé dans les infrastructures africaines semble une tendance particulièrement prometteuse, bien qu'encore limitée. Les secteurs des transports et de l'énergie sont les principaux bénéficiaires du financement des infrastructures.

Figure 1.11

Engagements et financements dans les infrastructures, Afrique



Source : CEA, d'après les tendances du financement de l'infrastructure en Afrique 2019-2020 de la BAD.

L'investissement direct étranger (IDE) est indispensable pour combler les déficits de financement de l'Afrique. L'une des principales raisons est qu'il offre aux PMA des alternatives aux coûteux marchés de capitaux internationaux, où ils peuvent se voir imputer des frais jusqu'à sept fois plus élevés que ceux des pays développés.[109] Il est inquiétant de constater que les flux d'IDE vers l'Afrique sont restés statiques, oscillants autour de 40 à 50 milliards de dollars par an, une tendance qui s'est amorcée bien avant la pandémie.[110] La difficulté de l'Afrique n'est pas un manque de potentiel d'investissement, car elle attire régulièrement des investissements nouveaux. On l'a constaté en 2022, lorsqu'elle a accueilli six des 15 plus grands mégaprojets mondiaux, notamment dans les domaines de l'hydrogène, des chemins de fer, des ports et de l'énergie solaire. Le problème principal est de convertir l'intérêt initial en projets tangibles : 80 % des projets d'infrastructure lancés en Afrique échouent au stade de l'étude de faisabilité et de la planification.[111]

Des stratégies innovantes sont adoptées pour encourager l'investissement privé. Un aspect essentiel consiste à réduire les incertitudes et les risques auxquels sont confrontés les investisseurs. Par exemple, le capital public est utilisé pour attirer l'investissement privé avec des garanties de crédit et d'autres mécanismes d'amélioration du crédit.[112] En particulier, les partenariats public-privé (PPP) offrent des solutions non seulement pour combler les déficits de financement, mais aussi pour corriger les inefficacités opérationnelles, telles que la sous-collecte dans les services publics d'électricité et d'eau, les pertes de distribution et les sureffectifs.[113]

Certains des plus grands projets d'infrastructure ne peuvent être entrepris dans aucun autre cadre parce qu'il n'y a pas assez d'argent public pour financer l'initiative et que le secteur privé est réticent à participer sans garanties du gouvernement, en particulier dans les secteurs les moins viables, tels que l'eau, l'assainissement et les transports. En réalité, les PMA financent 43 % de leurs projets d'énergie renouvelable par le biais de PPP,

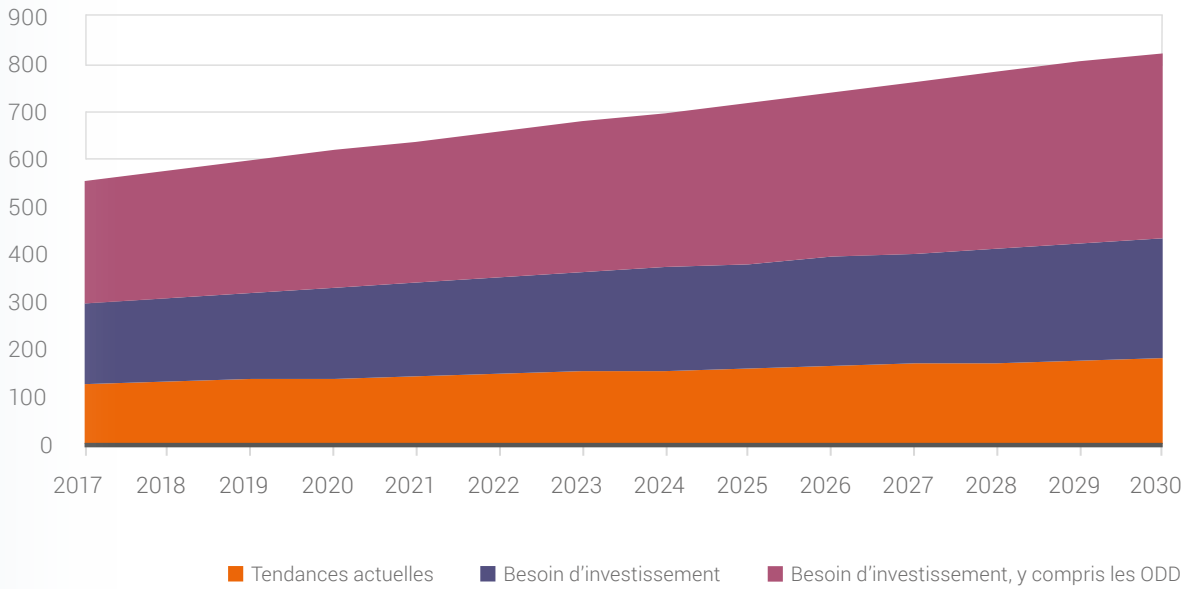
qu'ils soient autonomes ou soutenus par des banques multilatérales de développement. Ce chiffre s'élève à 15 % dans les économies en développement et tombe à 3 % dans les pays développés. La situation est similaire pour les projets relatifs aux combustibles fossiles : 40 % dans les PMA, 20 % dans les pays en développement et 8 % dans les économies développées.[114]

En outre, l'on reconnaît toujours davantage la nécessité de renforcer les cadres politiques et réglementaires au niveau continental, pour améliorer l'environnement d'investissement. L'élaboration de cadres réglementaires complets et intégrés, notamment pour le transport routier, l'énergie solaire, les marchés de l'électricité, la sécurité énergétique, les données sur la bioénergie et l'hydrogène vert, en est un excellent exemple. Ces initiatives ont été examinées au niveau de l'UA avec le soutien de la CEA, de l'Agence de développement de l'Union africaine – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD), de la Commission africaine de l'énergie (AFREC), de la BAD et de ses partenaires.[115]

La BAD estime que le continent aura besoin de 170 milliards de dollars par an d'ici 2025 pour l'infrastructure, les deux tiers étant nécessaires pour de nouveaux projets et le reste pour l'entretien.[116] Le Global Infrastructure Hub – une initiative du G20 – prévoit également des déficits d'investissement croissants dans les infrastructures africaines au cours des prochaines décennies (figure 1.12). La demande réelle d'infrastructures pourrait dépasser les projections actuelles, compte tenu du potentiel de la ZLECAf de stimuler le commerce intra-africain de 33,5 % d'ici 2045, par rapport à des scénarios sans zone de libre-échange.[117] En outre, compte tenu de l'énorme expansion démographique prévue en Afrique, il est évident que ses infrastructures seront bientôt soumises à d'intenses pressions.

Figure 1.12

Investissements en infrastructures en Afrique : tendances et besoins actuels, 2017-30, milliards de dollars



Source : CEA basée sur les Perspectives mondiales de l'infrastructure du G20.

Intégration sociale

Soins de santé

La santé est essentielle à la construction d'économies robustes et résilientes. Non seulement il génère des revenus et des emplois, mais le secteur de la santé soutient la croissance économique et le bien-être. Une main-d'œuvre en bonne santé alimente la croissance économique, tandis que la croissance économique permet d'investir dans les soins de santé. Le secteur de la santé en Afrique est toutefois confronté à des défis importants, notamment des niveaux d'endettement élevés, des chocs exogènes, l'inflation, le resserrement des conditions financières mondiales et une forte dépendance à l'égard des importations. Les crises récentes, en particulier la crise du Covid-19, ont mis en évidence cette relation.

Le financement de la santé en Afrique se caractérise par de faibles dépenses publiques, des systèmes de prépaiement sous-développés, des paiements directs élevés et une forte dépendance à l'égard des donateurs extérieurs.[118] En 2021, l'Afrique du Sud était le seul pays africain à atteindre l'objectif recommandé par l'Organisation mondiale de la santé, à savoir consacrer 5 % du PIB aux dépenses de santé.[119] Selon les estimations de la CEA, les dépenses de santé en Afrique sont insuffisantes pour répondre aux besoins croissants de financement de la santé et à l'augmentation de la demande, ce qui entraîne un déficit de financement de 66 milliards de dollars par an.[120] Par conséquent, les dépenses privées sont devenues la principale composante des dépenses de santé, ces paiements dépassant 50 % des dépenses de santé actuelles dans 11 des 52 pays africains en 2021.[121]

Les transitions démographiques, urbaines et épidémiologiques de l'Afrique devraient accroître la pression sur les systèmes de santé nationaux. Entre 2022 et 2050, la population africaine devrait doubler et atteindre 2,9 milliards d'habitants.[122] Avec un taux de fécondité proche de trois naissances par femme, l'Afrique représentera plus de la moitié de la croissance démographique mondiale au cours de cette période, de sorte que plus de la moitié de la population du continent sera constituée d'enfants (0-14 ans) et de jeunes (15-24 ans).[123] Bien que l'Afrique reste essentiellement rurale (un peu plus de 40 % de sa population vivait dans des zones urbaines en 2018), le continent s'urbanise plus rapidement que toute autre région du monde et devrait voir plus de la moitié de sa population résider dans des zones urbaines d'ici 2035.[124]

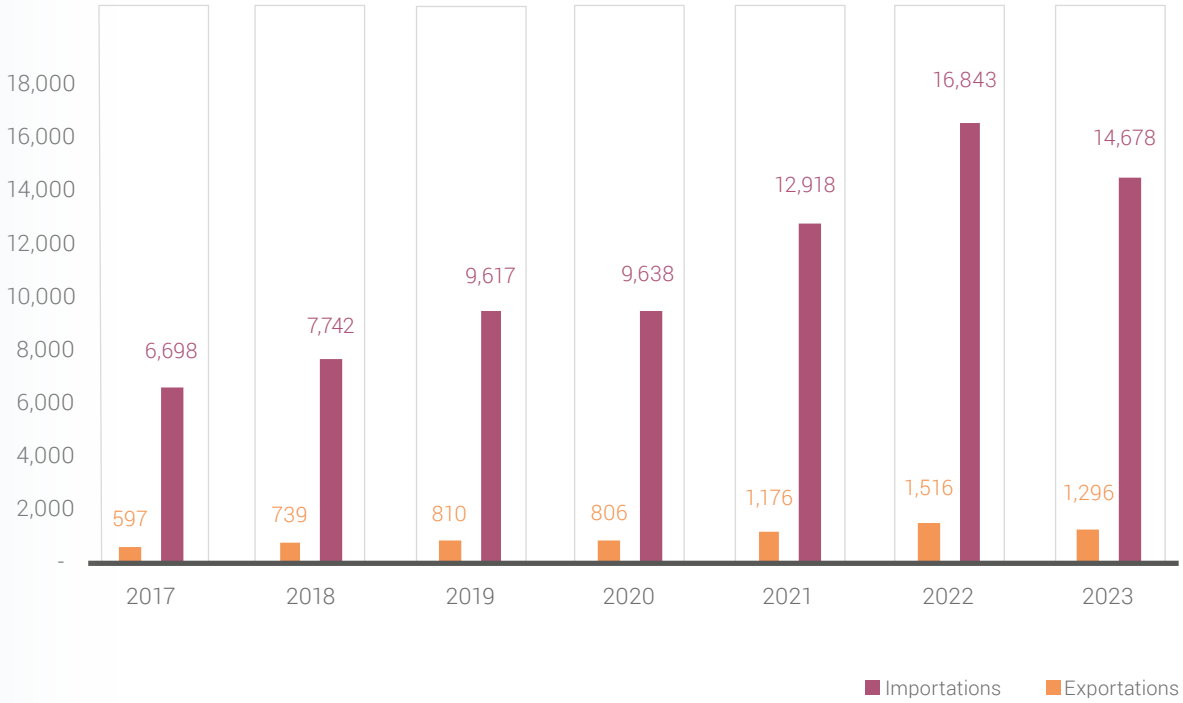
L'exode rural s'accompagne souvent de changements de régime alimentaire, de sédentarité et d'une baisse de la qualité de vie, ce qui entraîne une mauvaise alimentation, des maladies respiratoires et des conditions d'assainissement et de logement inadéquates. En l'absence d'une planification urbaine adéquate, de nombreux néo-urbains risquent de se retrouver dans des bidonvilles où les services et les infrastructures sont insuffisants, ce qui accroît l'exposition aux maladies transmissibles. Cette transition pourrait entraîner une augmentation de la charge de morbidité, avec une persistance des maladies transmissibles, tandis que les maladies non transmissibles se diffuseront toujours plus sur le continent. Cette augmentation prévue de la charge de morbidité plombera encore davantage les systèmes de santé, d'où la nécessité de renforcer l'accès équitable à des biens et services médicaux sûrs, efficaces et abordables pour la prévention, le diagnostic et le traitement, afin d'assurer la santé et la résilience économiques de l'Afrique à l'avenir.

L'Afrique est très dépendante des importations de produits pharmaceutiques. En 2023, ces importations s'élevaient à 14,7 milliards de dollars, pour des exportations nettement inférieures (1,3 milliard de dollars) (figure 1.13). Cette dépendance excessive à l'égard des importations est due aux faibles capacités de

production du continent et commerce intra-africain. À titre d'exemple, l'Afrique compte 375 fabricants de produits pharmaceutiques, un chiffre dérisoire par rapport à d'autres puissances mondiales comme la Chine et l'Inde, qui comptent respectivement quelque 5 000 et 10 500 fabricants.[125] En outre, la capacité de production actuelle de l'Afrique est principalement orientée vers des activités à faible valeur ajoutée dans les chaînes de valeur mondiales, telles que le reconditionnement de médicaments importés et les opérations de « remplissage et finition », avec seulement quelques installations capables de produire des ingrédients pharmaceutiques actifs de grande valeur. Ce scénario offre au secteur privé d'importantes possibilités d'investissement et de développement des capacités de fabrication de produits pharmaceutiques en Afrique.

Figure 1.13

Exportations et importations africaines de produits pharmaceutiques, 2017-23, en millions de dollars



Source : analyse de la CEA basée sur les données de https//donnees.banquemondiale.org/theme/21.

Grâce notamment à son protocole sur le commerce des services, la ZLECAf facilite le commerce intra-africain des services, ce qui peut permettre de réduire les coûts pour les entreprises et de tirer parti des avantages comparatifs. Or, ce protocole n'a pas donné la priorité aux soins de santé et à l'éducation, ce qui limite les avantages directs. Ces domaines seront inclus dans les négociations futures. En outre, les décideurs africains devraient combler les lacunes des politiques en matière de télémédecine, en mettant l'accent sur les normes éthiques et la confidentialité des données afin d'instaurer la confiance dans la télémédecine. Un approvisionnement énergétique peu fiable et l'insuffisance et le coût excessif d'internet sont des obstacles supplémentaires aux services de télémédecine en Afrique.

La ZLECAf permettra également la mise en place de chaînes de valeur régionales dans le domaine des soins de santé. Le renforcement des systèmes de soins de santé permet non seulement de garantir les services essentiels, mais aussi de répondre à la demande croissante de services spécialisés de haute qualité, ce qui pourrait accroître les recettes des économies africaines. Investir dans la croissance des secteurs public et privé des soins de santé est donc fondamental pour favoriser la croissance économique, car, comme on l'a dit, la bonne santé des populations est un *moteur de* la croissance, et pas seulement une conséquence de celle-ci.

L'éducation

D'ici 2050, l'Afrique devrait compter 2,9 milliards d'habitants, et la population en âge de travailler devrait passer de 224 millions en 2030 à 730 millions en 2050.[126] Pour exploiter le potentiel de cette jeunesse, l'Afrique doit investir en priorité dans l'éducation, qui est un outil essentiel pour l'autonomisation des individus, la croissance économique et la mobilité sociale. L'Aspiration 1 de l'Agenda 2063 souligne l'engagement de l'Afrique à nourrir le capital humain et social par une révolution de l'éducation et des compétences, en donnant la priorité à l'innovation, à la science et à la technologie. Cette vision a abouti à l'adoption de la Stratégie continentale pour l'éducation en Afrique (CESA 16-25) en janvier 2016, qui sert de plan directeur pour la transformation des systèmes d'éducation et de formation sur le continent. En outre, la 37e session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA à Addis Abeba a décrété 2024 l'« Année de l'éducation », exhortant les gouvernements à accélérer les efforts pour parvenir à une éducation inclusive et de qualité pour tous.

Malgré ces engagements, l'Afrique est à la traîne par rapport à d'autres régions du monde en ce qui concerne les indicateurs d'éducation. L'Afrique, à l'exclusion de l'Afrique du Nord, compte la plus grande population non scolarisée au monde : on estime qu'un enfant sur cinq en âge de fréquenter l'école primaire (18,8 %), un adolescent sur trois en âge de fréquenter l'école secondaire inférieure (36,7 %) et un jeune sur deux en âge de fréquenter l'école secondaire supérieure (57,5 %) ne sont pas scolarisés.[127] L'Afrique représentait également 59 % (52,9 millions) de la population analphabète mondiale en 2022.[128]

En 2021, les dépenses d'éducation en Afrique ont connu une modeste augmentation réelle de 2 % par rapport à 2020, principalement alimentée par une hausse des investissements gouvernementaux, constituant 69 % des dépenses totales, mais la part moyenne du PIB allouée à l'éducation par les gouvernements africains a stagné à 3,7 % en 2021, en deçà des repères recommandés au niveau international de 4 % du PIB et de 15 % des dépenses publiques totales. Sur les huit CER reconnues par l'UA, seules deux atteignent le seuil de 4 % du PIB.[129] L'UNESCO estime qu'il faudrait 77 milliards de dollars supplémentaires par an pour que les pays africains atteignent leurs objectifs en matière d'éducation et garantissent une éducation de qualité pour tous.[130]

Au niveau continental, le lancement opérationnel de l'Université panafricaine traduit les efforts de l'UA pour revitaliser l'enseignement supérieur et la recherche en Afrique. La CUA a identifié des thèmes essentiels dans les cinq instituts de cette université : Sciences de l'eau et de l'énergie (PAUWES, Algérie) ; Sciences fondamentales, technologie et innovation (PAUSTI, Kenya) ; Sciences de la vie et de la terre (PAULESI, Nigéria) ; Gouvernance, sciences humaines et sociales (PAUGHSS, Cameroun) ; et Sciences de l'espace (PAUSS, Afrique du Sud).

L'un des objectifs du CESA 16-25 était d'établir un cadre continental de qualifications, ce qui est fait depuis 2019. Dans la CAE, les États membres se sont engagés à conclure des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) afin de reconnaître les qualifications universitaires et professionnelles obtenues dans d'autres États partenaires. Quatre ARM ont été négociés et signés dans les domaines professionnels de la comptabilité, du génie civil, de l'architecture et des sciences vétérinaires, et des ARM concernant les avocats et l'arpentage sont en cours de négociation (dans la CAE). De même, en 2016, la SADC a adopté son cadre de qualifications pour la comparabilité et la reconnaissance des qualifications complètes, le transfert de crédits, la création de normes régionales et la facilitation de l'assurance qualité. Une étude réalisée en 2022 a montré que six pays disposent de cadres nationaux de certification (CNC) : trois commencent à mettre en œuvre des CNC, cinq en élaborent un et deux en sont à stade très précoce d'élaboration de CNC.[131]

Les États membres de la CEDEAO ont adopté un protocole sur l'éducation et la formation en 2003 afin de promouvoir l'accès à l'éducation pour les citoyens ouest-africains. La convention de la CEDEAO sur la reconnaissance et l'équivalence des diplômes, certificats et autres qualifications des États membres a été adoptée en 2013. Elle vise à promouvoir la coopération régionale en matière d'évaluation et de reconnaissance des certificats entre les États membres, bien que ces derniers soient à des stades différents de l'élaboration de leurs CNC.[132] L'IGAD est en train d'élaborer un cadre régional de qualifications pour favoriser la mobilité et la comparabilité des qualifications.[133] Le développement des ARM est indispensable pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et encourager la coopération régionale dans le domaine de l'éducation.

Gouvernance, paix et sécurité, et intégration de l'Afrique

La gouvernance, la paix et la sécurité sont essentielles à l'intégration régionale de l'Afrique. La bonne gouvernance est essentielle pour protéger les droits de l'homme et garantir que tous les citoyens ont leur mot à dire dans leur gouvernement. Les gouvernements responsables, transparents et inclusifs sont plus susceptibles de coopérer sur des questions régionales et donc de faire avancer le programme d'intégration continentale. Paix et sécurité sont essentielles pour un développement économique durable. En cas de conflit ou d'instabilité, il est extrêmement difficile pour les gouvernements d'attirer les investissements, de créer des emplois, de réduire la pauvreté et de fournir à la population des services publics essentiels, tels qu'une éducation et des soins de santé de qualité. L'Afrique doit relever des défis pour atteindre ces objectifs, mais citons parmi les plus importants la corruption, les conflits et le terrorisme.

La corruption menace la paix et la sécurité en Afrique, car elle sape la confiance dans les gouvernements et les institutions qui ne favorisent pas une distribution équitable des ressources, ce qui peut entraîner des troubles sociaux, du ressentiment et de l'instabilité. Lorsque des fonctionnaires détournent des fonds publics, ils détournent de précieuses ressources des services essentiels tels que l'éducation, les soins de santé et les infrastructures. La corruption crée également des opportunités pour les criminels d'exploiter le système, aidés par la complicité des fonctionnaires et opérant donc en toute impunité, ce qui favorise le crime en bande organisée et la violence.

Les conflits, outre qu'ils causent des souffrances humaines indicibles, détruisent le capital physique, d'investissement, de commerce et de productivité, exacerbant les besoins humanitaires et les crises politiques. Entre 2021 et 2024, des conflits majeurs et des passations de pouvoir non démocratiques ont eu lieu en Afrique du Nord, en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest. En Afrique du Nord, le conflit armé qui a éclaté au Soudan en avril 2023 a plongé le pays dans une crise humanitaire désastreuse. Selon le Haut Commissariat

des Nations unies pour les réfugiés (HCR), en janvier 2025, 12,5 millions de personnes avaient été déplacées de force, dont plus de 8,8 millions à l'intérieur du pays, et plus de 3,4 millions de réfugiés, demandeurs d'asile et rapatriés avaient fui le Soudan vers les pays voisins, principalement l'Égypte et le Tchad, mais aussi la Libye, le Sud-Soudan, l'Éthiopie, l'Ouganda et la République centrafricaine.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies a estimé que 25 millions de personnes, soit la moitié de la population soudanaise, avaient besoin d'une aide humanitaire et d'une protection.[134] Bien que l'IGAD s'efforce de rétablir la paix au Soudan et que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA ait suspendu la participation du Soudan à toutes les activités de l'UA jusqu'à la mise en place d'une autorité transitoire dirigée par des civils, le conflit faisait toujours rage en février 2025.[135]

En Afrique de l'Est, la Somalie continue de lutter contre les attaques terroristes et la violence d'Al-Shabaab, aggravant l'insécurité alimentaire et la malnutrition chez les enfants.[136] La Somalie compte 3 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays.[137] L'IGAD s'est efforcée de soutenir la construction de l'État, le renforcement des capacités, la consolidation de la paix et la réconciliation en Somalie avec l'UA et les Nations Unies ; toutefois, à la mi-juin 2023, la paix n'avait pas été rétablie, ce qui mettait en péril la sécurité des pays voisins. L'IGAD s'est également efforcée de ramener la paix dans la région du Tigré en Éthiopie. En novembre 2022, le gouvernement éthiopien a signé un accord de paix avec les forces tigréennes, sous le contrôle d'un comité conjoint composé de représentants des deux parties, de l'IGAD et de l'UA.[138]

L'extrémisme violent reste un problème en Afrique de l'Ouest, la zone des trois frontières du Burkina Faso, du Mali et du Niger dans le Liptako-Gourma et l'intersection du Cameroun, du Tchad, du Niger et du Nigéria dans le bassin du lac Tchad étant les plus touchées.[139] La mauvaise gouvernance, la corruption, les fréquents changements de dirigeants, la pauvreté, les inégalités et les violations des droits de l'homme figurent parmi les causes sous-jacentes de l'extrémisme violent qui mine la région du Sahel depuis 2012.

Au cours de la dernière décennie, l'extrémisme violent a déplacé 2,6 millions de personnes dans le Liptako-Gourma et 2,8 millions dans le bassin du lac Tchad, et des centaines de milliers de réfugiés ont traversé la frontière pour se rendre dans les pays voisins.[140] Selon le projet Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), en 2022, la violence a explosé dans le Liptako-Gourma, le nombre de décès liés à la violence politique ayant augmenté de 77 % au Burkina Faso et de 150 % au Mali par rapport à 2021.[141] Bien que la CEDEAO ait appliqué des sanctions et suspendu des États membres après des coups d'État, la CER a eu des difficultés à contrer les actions non démocratiques et les violations constitutionnelles.

Sur le plan politique, en janvier 2024, le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont officiellement notifié leur retrait de la CEDEAO en réponse aux sanctions qui comprenaient des interdictions de voyager, des gels d'avoirs contre des dirigeants clés, des suspensions financières et commerciales, et des fermetures de frontières. Selon le traité de la CEDEAO, le retrait d'un État membre devient effectif un an après la notification. Bien que la CEDEAO ait levé la plupart des sanctions en février 2024, les trois pays sont restés déterminés dans leur décision de quitter l'organisation. En juillet 2024, les trois pays ont signé un traité établissant l'Alliance des États du Sahel, approfondissant ainsi la coopération entre eux. Leur retrait de la CEDEAO a pris effet en janvier 2025, et son impact sur les relations économiques et politiques fondamentales entre les trois pays reste à voir.

En tant que pays enclavés, leurs routes commerciales dépendent fortement des membres de la CEDEAO disposant d'une façade maritime. Leur sortie de la CEDEAO est susceptible d'imposer des charges économiques supplémentaires, telles que la réintroduction de barrières tarifaires et l'augmentation des coûts

de transaction, ce qui rendrait les importations plus chères et les exportations moins compétitives. En outre, la libre circulation des personnes dans la région et les efforts conjoints pour lutter contre l'insécurité régionale seront probablement perturbés. Si le Burkina Faso, le Mali et le Niger n'ont pas explicitement manifesté leur volonté de se retirer de l'UEMOA, leur départ de la CEDEAO compliquera sans doute la coordination des politiques économiques et le maintien de leur monnaie commune, le franc CFA ouest-africain.[142]

Libre circulation des personnes : état des lieux, progrès et défis

La libre circulation des personnes est essentielle à l'intégration régionale, car elle peut accroître le commerce et le tourisme, améliorer la mobilité de la main-d'œuvre et promouvoir l'esprit d'entreprise et l'innovation.[143] Toutefois, depuis la publication d'*ARIA X*, peu de progrès ont été réalisés au niveau continental en ce qui concerne la libre circulation des personnes en Afrique, et des revers ont été enregistrés au sein des CER.

La CEDEAO, la SADC, le COMESA et l'IGAD ont adopté des protocoles spécifiques sur la libre circulation des personnes en plus de leurs traités constitutifs, tandis que la CAE, la CEEAC et l'UMA ont intégré des dispositions relatives à la libre circulation dans leurs traités.[144] Parmi les huit CER reconnues par l'UA, la CEDEAO et la CAE sont celles qui ont le plus progressé pour faire de la libre circulation des personnes une réalité dans leurs régions. La CEDEAO a aboli les visas et les permis d'entrée pour tous les citoyens de la CEDEAO en prévoyant un séjour de 90 jours sans visa, l'adoption du passeport de la CEDEAO et du système d'assurance automobile de la carte brune de la CEDEAO, et l'élimination des formalités rigides à la frontière, bien qu'elle doive encore mettre en œuvre les droits de résidence et d'établissement.

La CAE a pris des dispositions concernant la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services dans son traité fondateur et dans le protocole du marché commun de 2009. Bien qu'elle ait adopté le passeport CAE, celui-ci n'a pas été déployé dans tous les États membres, la République démocratique du Congo et le Sud-Soudan n'ayant pas encore adhéré au processus.

Le retrait du Burkina Faso, du Mali et du Niger de la CEDEAO et la formation de l'Alliance des États du Sahel risquent d'entraver la libre circulation des personnes au sein de la CEDEAO. Les trois pays ont également annoncé l'introduction de nouveaux passeports biométriques, ce qui pourrait compliquer davantage la mobilité transfrontalière dans la région.

L'instauration de la libre circulation des personnes est cruciale pour la mise en œuvre de la ZLECAf, car elle peut stimuler le commerce intra-africain, faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et le transfert de compétences, accroître les possibilités d'emploi et contribuer à l'intégration sociale.[145] Les CER devraient donc donner la priorité à l'avancement des initiatives de libre circulation dans leurs régions et améliorer les droits d'entrée, de résidence et d'établissement. En outre, elles devraient encourager la ratification du protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement (le protocole sur la libre circulation des personnes).

Le succès de l'intégration continentale dépend de la détermination des dirigeants africains à poursuivre les idéaux, la vision et les objectifs de la CEA, concrétisés par ses programmes visant à instaurer les libertés indispensables en matière de commerce et de circulation des ressources et des personnes à travers le continent.

Conclusion et recommandations

Conclusion

Malgré les progrès de l'intégration continentale et régionale, des défis persistent. L'instabilité politique, les disparités économiques, les déficits d'infrastructure, les contraintes financières et la mise en œuvre limitée des politiques continuent d'entraver l'intégration. Il est donc impératif de favoriser une collaboration plus étroite entre les nations africaines et les CER pour soutenir les initiatives d'intégration régionale. Pour surmonter les obstacles qui s'opposent encore à l'intégration africaine, il faut agir avec résolution, afin d'accélérer la mise en œuvre d'initiatives essentielles telles que la zone de libre-échange africaine (ZLECAf), de favoriser la convergence macroéconomique, d'exploiter les investissements du secteur privé et de tirer parti des protocoles sectoriels tels que le protocole de la ZLECAf sur le commerce des services. En accordant également la priorité à la collaboration et à des initiatives audacieuses telles que le protocole sur la libre circulation des personnes, les nations africaines peuvent exploiter tout le potentiel de l'intégration régionale et faire progresser le continent vers une prospérité pérenne et un développement durable.

Recommandations

- *Accélérer la mise en œuvre de la ZLECAf pour faciliter l'intégration productive et stimuler le commerce intra-africain en renforçant les chaînes de valeur régionales et continentales.* Saisir l'opportunité de la ZLECAf pour renforcer l'intégration productive et stimuler le commerce intra-africain peut réduire les coûts de production et cultiver de nouvelles activités régionales de chaîne de valeur.
- *Promouvoir la convergence macroéconomique en vue d'une intégration financière et monétaire plus poussée, parallèlement à l'adoption d'une approche à « géométrie variable ».* L'approfondissement de l'intégration financière, notamment par le biais des marchés obligataires régionaux, peut faciliter la mobilisation de l'épargne, la mise en commun des risques et la mobilisation des investissements du secteur privé afin d'accroître le financement innovant des projets d'infrastructure commerciale essentiels, notamment dans le cadre du Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), rompant ainsi le cycle du surendettement et des pénuries de liquidités en Afrique. Le fait d'autoriser des mesures à géométrie variable peut accélérer l'adoption d'une monnaie commune.
- *Mettre en œuvre le protocole de la ZLECAf sur les échanges de services afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services de santé en Afrique.* Le secteur de la santé et des services sociaux est l'un des sept secteurs supplémentaires à libéraliser au cours de la deuxième phase des négociations sur le commerce des services de la ZLECAf. Dans ce contexte, il convient de mener rapidement à bien les négociations sur l'accès au marché et le traitement national dans ce secteur, afin d'améliorer les services de santé en réduisant les coûts et en facilitant l'accès à des services de haute qualité, ainsi qu'en promouvant des solutions socio-économiques plus larges et un développement inclusif.
- *S'attaquer aux causes profondes des instabilités politiques et des conflits.* Cela implique de renforcer le lien entre l'intégration des marchés et le développement sectoriel, ainsi qu'entre l'intégration et les initiatives de développement national visant à garantir l'inclusion. Des efforts soutenus sont nécessaires pour appuyer la bonne gouvernance et des transitions démocratiques efficaces dans les États membres.

Le lancement de la ZLECAf est la pierre angulaire de l'intégration de l'Afrique au cours des dernières années. Le chapitre suivant élargit la focale sur ce thème, en passant en revue les fondements théoriques et empiriques des zones de libre-échange – telles que la ZLECAf –, des unions douanières et des marchés communs.

Références

ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project). 2023. "The Sahel: Geopolitical Transition at the Center of an Ever-Worsening Crisis." https://acleddata.com/conflict-watchlist-2023/sahel/.

ADEA (Association pour le développement de l'éducation en Afrique) et APHRC (African Population and Health Research Center). 2023. *Report of Case Studies on Responses to the COVID-19 Pandemic in Africa's Educational Systems.* Abidjan and Nairobi: Association for the Development of Education in Africa & African Population and Health Research Center. https://www.adeanet.org/en/publications/report-case- studies-responses-covid-19-pandemic-africa-educational-systems.

AIE (Agence internationale de l'énergie). 2024. IEA World Energy Balances. Disponible à: https://www.iea.org/data- and-statistics/data-product/world-energy-statistics-and-balances.

AUDA-NEPAD (Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). 2023a. Programme de développement des infrastructures en Afrique : First 10-Year Implementation Report. AUDA- NEPAD, Midrand.

AUDA-NEPAD (Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). 2023 b. The African Continental Power Systems Masterplan: Synthesis Report—Quantifying the Transformative Value of a Continent-Wide Electricity Power Network. AUDA-NEPAD, Midrand.

AUDA-NEPAD (Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). n.d. PIDA Projects Dashboard. AUDA-NEPAD, Midrand. https://www.au-pida.org/pida-projects/.

Association of African Central Banks. 2023. Summary Report on the Implementation of the African Monetary Cooperation Program (AMCP) for 2022. Association of African Central Banks, Livingstone.BAD (Banque africaine de développement). 2014. *Tracking Africa's Progress in Figures.* https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Tracking_Africa's_Progress_in_Figures.pdf

BAD (Banque africaine de développement). 2019. *African Regional Integration Index Report 2019.* https://www.integrate- africa.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/ARII-Report2019-FIN-R40-11jun20.pdf.

BAD (Banque africaine de développement). 2020. *Designing the African Development Bank's PPP Framework.* AfDB, Abidjan. https://www.afdb.org/sites/default/files/2020/09/15/afdb_ppp_framework_whitepaper.pdf

BAD (Banque africaine de développement). 2022. *Africa Infrastructure Development Index (AIDI), 2022.* AfDB, Abidjan. https://infrastructureafrica.opendataforafrica.org/pbuerhd/africa-infrastructure-development-index- aidi-2022#.

BAD (Banque africaine de développement) et UA (Union africaine). 2024. *Africa Visa Openness Report 2024.* AfDB, Abidjan. https://www.visaopenness.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/2024_AVOI_final_R3_20nov24_2.pdf

BAD (Banque africaine de développement). 2023. *From Millions to Billions: Financing the Development of African Cities.* AfDB, Abidjan. https://www.afdb.org/en/documents/millions-billions-financing-development- african-cities

Banque mondiale et UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2023. Education Finance Watch 2023 Special Edition for the African Union Year of Education 2024. Disponible à: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/70f42d39bab0a849b36b2de4208a35e1-0140022024/original/EFW2023-Africa- edition.pdf.

Banque mondiale. 2020. Access to Electricity (% of Population). Disponible à: https://data.worldbank.org/indicator/ EG.ELC.ACCS.ZS.

Banque mondiale. 2021. The Digital Economy for Africa Initiative. Disponible à: https://www.worldbank.org/en/ programs/all-africa-digital-transformation/de4a-operations

Banque mondiale. 2024. Debt Sustainability Analysis (DSA). Disponible à: https://www.worldbank.org/en/programs/ debt-toolkit/dsa

Banque mondiale et S&P Global Market Intelligence. 2023. The Container Port Performance Index 2022: A Comparable Assessment of Performance Based on Vessel Time in Port. Banque mondiale, Washington, DC.

Baldwin, R., and R. Forslid. 2020. "Globotics and Development: When Manufacturing is Jobless and Services are Tradable." Working Paper 26731, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Briceño-Garmendia, V. F. 2010. *Africa's Infrastructure, A Time for Transformation.* Banque mondiale, Washington, DC.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2019a. Healthcare and Economic Growth in Africa. CEA, Addis Abeba. Disponible à: https://repository.uneca.org/handle/10855/43118#:~:text=Health%20spending%20in%20Africa%20remains,fiscal%20space%20for%20the%20public.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2019 b. Regional Integration Index (ARII) Platform. CEA, Addis Abeba. https://arii.uneca.org/?httproute=True.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021a. Assessing Regional Integration in Africa (ARIA X): Africa's Services Trade Liberalization and Integration under the AfCFTA. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021 b. Mapping and Demand Analysis of Essential Medical Products and Technologies for Maternal, New-Born, and Child Health and Hypertension in Africa. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2022a. Assessment of Progress on Regional Integration in Africa. CEA, Addis Abeba. Disponible à: https://hdl.handle.net/10855/49374.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2022 b. Implications of the African Continental Free Trade Area for Demand for Transport Infrastructure and Services. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2023a. Economic Report on Africa 2023: Building Africa's Resilience to Global Economic Shocks. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2023b. Free Movement of Persons for Trade: Towards an Accelerated Ratification of the African Union Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2023c. The AfCFTA – What You Need to Know: Frequently Asked Questions & Answers. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2024. Economic Report on Africa 2024: Investing in a Just and Sustainable Transition in Africa. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2025. Economic Report on Africa 2025: Advancing the Implementation of the African Continental Free Trade Area: Proposing Transformative Strategic Actions. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). À paraître a. Harnessing the AfCFTA's Agenda for Effective and Efficient Healthcare Ecosystems in Africa. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). À paraître b. Action Plan for Boosting Intra-African Trade (BIAT): Progress, Implementation Challenges and Implications for the AfCFTA. CEA, Addis Abeba.

CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2018. "Validation of Draft ECOWAS Framework on Recognition and Equivalence of Degrees." Disponible à: https://old22.ecowas.int/?p=29960.

CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2022. ECOWAS Macroeconomic Convergence Report. Available at: https://amao-wama.org/wp-content/uploads/2023/01/Macroeconomic-Convergence-Report-2021.pdf.

Center for Preventive Action. 2023, Août 10. "Violent Extremism in the Sahel." Disponible à: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel.

CIA (Central Intelligence Agency). 2024. "Roadways: The World Factbook." CIA. Disponible à: www.cia.gov (consulté 25 Juin 2024).

Cilliers, J. 2024. "Background Note on Africa's Current Path Energy Future to 2043." *ISS Africa*. Disponible à: https://futures.issafrica.org/special-reports/other/Energy/.

David, A. C., A. Nguyen-Dong, et H. Selim. 2022. *Strengthening the WAEMU Regional Fiscal Framework.*

Fond monétaire international, Washington, DC. https://www.imf.org/media/Files/Publications/WP/2022/English/wpiea2022049-print-pdf.ashx.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2023a. A World of Debt: A Growing Burden to Global Prosperity. CNUCED, Genève. Disponible à: https://unctad.org/system/files/official-document/ osgmisc_2023d4_en.pdf

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2023 b. "A World of Debt: Regional Stories." CNUCED, Genève. Disponible à: https://unctad.org/publication/world-of-debt/regional-stories (consulté le 30 Décembre 2023).

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2023c. List of Least Developed Countries. Disponible à: https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2023 d. World Investment Report 2023. UNCTAD, Genève.

CNUCEDstat (Statistiques de la CNUCED) 2024. Merchandise Trade Matrix, Annual. Disponible à: https://unctadstat.unctad.org/ (accédé le 16 juillet 2024).

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2023. Report on the Achievement of Macroeconomic Convergence by COMESA Member Countries in 2022. CS/CMI/MERP/XVII. Disponible à: https://cmi. comesa.int/wp-content/uploads/2024/04/3.-Report-on-achievement-of-Macroeconomic-Convergence- by-COMESA-member-countries-in-2022-for-MERP-Sub-Com.doc.

CUA (Commission de l'Union africaine et AUDA-NEPAD (Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). 2022. Second Continental Report on the Implementation of Agenda 2063. AUC et AUDA-NEPAD, Midrand

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). n.d. Mutual Recognition Agreements. Disponible à: Dihel, N., et G. Goswami. 2016. The Unexplored Potential of Trade in Services in Africa. Banque mondiale, Washington, DC. https://www.eac.int/ education/mutual-recognition-agreements.

Escribano, A. J. 2008. "Impact of Infrastructure Constraints on Firm Productivity in Africa." Working Paper 9, Africa Infrastructure Sector Diagnostic, Banque mondiale, Washington, DC.

Existent Ltd. 2022. *Worldwide Mobile Data Pricing 2022.* Disponible à: https://www.cable.co.uk/mobiles/worldwide-data-pricing/#regions.

Existent Ltd. 2023. *Worldwide Mobile Data Pricing 2023.* Disponible à: https://www.cable.co.uk/mobiles/worldwide-data-pricing/.

Export-Import Bank of India. 2018. *Connecting Africa: Role of Transport Infrastructure.* Export-Import Bank of India.

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2023. *World Food and Agriculture Statistical Yearbook 2023.* FAO, Rome.

Felbab-Brown, V. 2023, Janvier 27. "Somalia's Challenges in 2023." Disponible à: https://www.brookings.edu/articles/somalias-challenges-in-2023/.

Gaarder, E., D. Luke, et L. Sommer. 2021. Towards an Estimate of Informal Cross-Border Trade in Africa. CEA, Addis Abeba.

GI Hub (Global Infrastructure Hub). n.d. *Infrastructure Outlook: Africa.* Disponible à: https://outlook.gihub.org/region/Africa.

GSMA. 2023a. *The Mobile Economy 2023.* GSMA, London.

GSMA. 2023b. *The State of the Industry Report on Mobile Money 2023.* GSMA, London.

IATA (Association du transport aérien international). 2023. "IATA's 'Focus Africa' to Strengthen Aviation's Contribution to African Development." Press Release, 3 Avril. Disponible à: https://www.iata.org/en/pressroom/2023- releases/2023-04-03-01/.

ICA (Infrastructure Consortium for Africa) et BAD (Banque africaine de développement). 2022. *Infrastructure Financing Trends in Africa 2019–2020.* ICA et AfDB.

IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). 2020. *Regional Education Policy Framework.* IGAD, Djibouti. Disponible à: https://igad.int/wp-content/uploads/2021/07/IGAD-Regional-Education-Policy- Framework-2020.pdf.

Karingi, S., S. Mevel, C. Mitaritonna, et Y. Zheng. 2024. "Implementing the AfCFTA Agreement and Implications for Africa's Regional Value Chains." Disponible à: https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=7312

Lauder, H. M. 2023. "After Agreement in Ethiopia's Tigray Region, What Stands in the Way of Lasting Peace?" 7 Février. Disponible à: https://theglobalobservatory.org/2023/02/peace-agreement-ethiopia-tigray/.

McKinsey & Company. 2020. "Solving Africa's Infrastructure Paradox." 6 Mars. Disponible à: https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox.

Mitchell, J. 2021. "Will Africa's Road to Prosperity Be Blocked by Environmental Concerns?" 4 Juin. https://www.investmentmonitor.ai/sectors/infrastructure/africa-road-rail-environmental-concerns/.

Nations Unies. 2023. "Sudan Crisis: UN Launches Record Country Appeal for 18 Million in Need." Press Release, 17 mai. Disponible à: https://news.un.org/en/story/2023/05/1136737.

Nations Unies. 2025. World Economic Situation and Prospects 2025. Nations Unies, New York.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et OMC (Organisation mondiale du commerce). 2025. *Balanced Trade in Services Dataset.* Disponible à: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_ batis_e.htm (consulté le 7 février 2025).

OMC (Organisation internationale du commerce) Stats. 2024. Commercial Services Exports by Main Sector—Preliminary Annual Estimates Based on Quarterly Statistics (2005-2023) (Million US Dollar). Disponible à: https://stats.wto.org/ (consulté le 17 juillet 2024).

OMS (Organisation mondiale de la santé). 2024, July 18. Global Health Observatory Data Repository. OMS, Genève.

OMS AFRO (Bureau régional pour l'Afrique de l'Organisation mondiale de la santé). 2023. Technical Efficiency of Health Systems in the WHO African Region. OMS, Brazzaville.

ONU-Habitat : Programme des Nations Unies pour les établissements humains). 2014. The State of African Cities 2014: Re- imagining Sustainable Urban Transitions. UN-HABITAT, Nairobi.

Pichon, E. 2024. "'Sahelexit' in West Africa: Implications for ECOWAS and the EU." European Parliamentary Research Service. Disponible à: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762295.

PIDA (Programme de développement des infrastructures en Afrique). n.d. *Construction of Amilcar Cabral Submarine Cable System.* Disponible à: https://pp2.au-pida.org/approved-project/?entry=o2vo6.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2023. Lowering the Cost of Borrowing in Africa: The Role of Sovereign Credit Ratings. UNDP. Disponible à: https://www.undp.org/africa/publications/lowering-cost- borrowing-africa-role-sovereign-credit-ratings.

Rail Working Group. 20 20. *The Luxembourg Rail Protocol to the Cape Town Convention: Its Positive Impact on the Cost of Financing Railway Rolling Stock in Africa.* Disponible à: https://www.oxera.com/about-us/media-centre/the-luxembourg-rail-protocol-could-see-a-big-boo.

SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe). 2019. *Status of Integration in the Southern African Development Community.* Southern African Development Community Secretariat, Gaborone.

SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe). 2022. *Southern African Development Community Regional Qualifications Framework (SADCQF).* Disponible à: https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-07/ SADCQF_review%20implem%20report_FINAL3%2023052022_Secretariat_EN.pdf.

Sguazzin, A. 2023. "African Infrastructure Gets Boost From $12 Billion Climate Fund." *Bloomberg*, 21 mars. Disponible à: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-21/african-infrastructure-gets-boost-from-12-billion-climate-fund#xj4y7vzkg.

STATAFRIC (Institut de statistique de l'UA). 2024, Mai. *Continental Guidelines for Collecting Informal Cross-Border Trade Statistics (ICBT) in Africa.* Disponible à: https://statafric.au.int/en/news/press-releases/2024-05-16/continental-guidelines-collecting-informal-cross-border-trade.

The Economist. 2022. "Trade Flaws." *The Economist,* 26 mars.

The Economist. 2023. "Fear of the Failed State." *The Economist,* 27 mai.

Tralac (Trade Law Centre). 2023. *Trade in Services in the AfCFTA: Factsheet.* 7 novembre. Disponible à: https://www.tralac.org/resources/infographic/16187-trade-in-services-in-the-afcfta-factsheet.html.

Transparency International. 2023. *Corruption Perceptions Index 2022.* Transparency International, Berlin.

UA (Union africaine Union). 2022. "AUC and Kingdom of Morocco Sign the Revised Constitution of the AFCAC and the MoI of the SAATM." Press Release, 17 Mars. https://au.int/en/pressreleases/20220317/auc-and-kingdom-morocco-sign-revised-constitution-afcac-and-moi-saatm.

UA (Union africaine). 2023. "Statement by Commissioner Political Affairs, Peace and Security, to the UN Security Council: 22 Mai 2023 on the Report of the UNSG on Sudan." https://www.peaceau.org/en/article/statement-by-commissioner-political-affairs-peace-and-security-to-the-un-security-council-22-may-2023- on-the-report-of-the-unsg-on-sudan.

UA (Union africaine). 2024. Report of the 4th Ordinary Session of the STC on Transport, Transcontinental and Interregional Infrastructure & Energy (STC-TTIIE). AU, Addis Abeba. https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/10510/EX%20CL%201472%20%28XLIV%29%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

UA (Union africaine). n.d. Towards the African Integrated High Speed Railway Network (AIHSRN) Development. UA, Addis Abeba.

UIT (Union internationale des télécommunications). 2022. ITU DataHub: Individuals Using the Internet. Disponible à: https://datahub.itu.int/data/?i=11624&e=1.

UIT (Union internationale des télécommunications). 2023. Measuring Digital Development: Facts and Figures: Focus on Least Developed Countries. UIT, Genève.

UNDESA (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies). 2019. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision.* UNDESA, New York.

UNDESA (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies). 2022. *World Population Prospects 2022.* UNDESA, New York.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l›éducation, la science et la culture). 2024. *UNESCO Welcomes Ambitious African Union Education Goals.* 21 février. Disponible à: https://www.unesco.org/en/articles/unesco- welcomes-ambitious-african-union-education-goals

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l›éducation, la science et la culture) et UA (Union africaine). 2023. *Education in Africa: Placing Equity at the Heart of Policy.* UNESCO, Paris. Disponible à: https://www.unesco. org/en/articles/education-africa-placing-equity-heart-policy-continental-report.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l›éducation, la science et la culture) Institut de Statistiques. 2024. UNESCO Institute for Statistics [database]. Disponible à: http://sdg4-data.uis.unesco.org/ (accédé le 2 mai 2024).

UNHCR (Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés). 2023a. "Somalia Refugee Crisis Explained." Press Release ,17 juillet. Available at: https://www.unrefugees.org/news/somalia-refugee-crisis- explained/#:~:text=Today%2C%20there%20are%20more%20than,people%20internally%20displaced%20 across%20Somalia.

UNHCR (Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés). 2023 b. *Sudan Situation.* Disponible à: https://data.unhcr.org/en/situations/sudansituation.

UNHCR (Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés). 2025. Operational Data Portal: Sudan *Situation.* Available at: https://data.unhcr.org/en/situations/sudansituation?_gl=1*z0n13y*_gcl_au*MjYwMzMxOTE1LjE3MzczNTM5NTQ.*_rup_ga*MTkxMjEyNDI5LjE3MzczNTM5NTQ.*_rup_ga_EVDQ TJ4LM Y *M TczO Tg4NDUxNC4yLjE uM TczO Tg4NDUyNC41MC4wLjA.*_ga*MTkxMjEyNDI5LjE3MzczNTM5NTQ.*_ga_X2YZPJ1XWR*MTczOTg4NDUxNC4xLjEuMTczOTg4NDUyNC41MC4wLjA (consulté le 18 Février 2025).

UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance) et CUA (Commission de l'Union africaine). 2024. *Education Spending in Africa: The Impacts of COVID-19 and Possible Recovery Pathways.* UNICEF et CUA. Disponible à: https:// www.unicef.org/esa/documents/education-spending-africa.

ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine) Secretariat. 2024. Progress Report on the Implementation of the AfCFTA to the 37th Ordinary Session of the African Union Assembly of Heads of State and Government. AfCFTA, Addis Abeba. https://au-afcfta.org/publications/.

CHAPITRE 2

Fondements théoriques et empiriques des zones de libre-échange, unions douanières et marchés communs

Introduction

Les accords d'intégration régionale ou accords commerciaux régionaux (ACR), c'est-à-dire toutes les formes d'accords commerciaux préférentiels qui libéralisent le commerce autrement qu'au niveau multilatéral, se sont répandus en Afrique conformément au traité d'Abuja qui a établi la Communauté économique africaine. Sur les 361 ACR recensés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2024, 112 sont des zones de libre-échange (ZLE) et 17 des unions douanières. L'Afrique en compte le plus grand nombre (6), suivie par l'Amérique et l'Europe (4), la Communauté des États indépendants (2) et le Moyen-Orient (1)[146].

L'initiative la plus récente visant à intégrer les pays africains est la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) ratifiée en mai 2019. La plupart de ces pays participent à l'intégration régionale en étant membres d'une ou plusieurs des nombreuses communautés économiques régionales (CER) et de l'Union africaine (UA). Ils ont fait de l'intégration régionale une composante importante de leurs stratégies de développement, principalement pour des raisons économiques, à savoir surmonter les désavantages associés à un faible pouvoir de négociation et aux coûts élevés de négociation afin de créer des économies d'agglomération, améliorer l'efficacité et la productivité et accroître le bien-être, la paix et la stabilité dans les pays participants[147].

Ce chapitre présente le contexte théorique et empirique d'*ARIA XI* en exposant les principales théories qui sous-tendent l'intégration économique régionale, y compris le séquencement et les avantages et inconvénients théoriques des étapes. Il présente ensuite les théories de l'intégration régionale puis discute des avantages et inconvénients théoriques des zones de libre-échange, unions douanières et marchés communs en exposant les justifications théoriques et empiriques des uns et des autres. Il quantifie ensuite les avantages commerciaux et économiques d'une union douanière continentale africaine (UDCAf) et d'un marché commun continental africain (MCCAf) et se clôture par une conclusion et des recommandations.

Comme il s'agit d'un chapitre théorique et empirique où les principes et les attentes sont exposés et validés par modélisation et calcul, il est nécessaire de le relier aux chapitres 4 à 6 (les chapitres 3 et 7 sont largement indépendants de l'analyse théorique de ce chapitre). Le lien avec le chapitre 4 fait référence aux étapes de l'intégration régionale telles qu'illustrées dans les processus d'intégration économique en Afrique et ailleurs. Étant donné que l'instauration d'un tarif extérieur commun (TEC), étape naturelle suivant une ZLE et décrit dans ce chapitre théorique, est au centre de la formation d'une union douanière, le niveau de facilité ou de difficulté d'établir un TEC continental devient l'objet du chapitre 5. Et comme les barrières non tarifaires (BNT) et les mesures non tarifaires (MNT) restreignant les échanges commerciaux sont implicites dans l'analyse théorique de l'intégration économique et sont censées être éliminées au stade de la ZLE, le chapitre 6 traite des BNT, des MNT et des questions de coordination et d'harmonisation des politiques et des normes au sein d'un marché commun.

Théories de l'intégration régionale

Aperçu des structures d'intégration régionale

L'intégration régionale, le régionalisme ou la régionalisation se réfèrent à un processus et un état. L'*intégration régionale* est une caractéristique intrinsèque de la mondialisation et englobe plusieurs domaines d'étude, notamment l'économie, les sciences politiques, l'histoire et les relations internationales. Le *régionalisme* est une entente économique établie par des accords régionaux. La *régionalisation* consiste à combiner les marchés d'une région par le biais du commerce et de l'investissement.

L'intégration économique régionale est alors un mélange de régionalisme et de régionalisation. Elle se réfère à une zone géographique où les flux commerciaux entre pays de la zone sont importants et basés sur des règles communes dont la coordination est assurée par une organisation créée à cet effet. L'intégration régionale implique donc un groupe de nations travaillant de manière coordonnée pour réduire les obstacles à la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux entre les États parties afin de faciliter la croissance du commerce et le développement économique dans la région.

Le vaste espace géographique de l'Afrique se compose de pays différents par leur taille et leur stade de développement et englobe 8 CER reconnues par l'UA. Bien que les progrès de l'intégration régionale varient d'une CER à l'autre, elles ont des objectifs et des mandats originaux qu'elles poursuivent dans l'intérêt de leurs membres. Plus précisément, les CER s'efforcent d'accroître les échanges de biens et de services entre leurs membres et d'assurer la circulation des personnes afin de créer une interconnexion et une résilience permettant de lutter contre le sous-développement, la pauvreté et les conflits.

Cette vision a commencé bien avant l'indépendance des États africains et s'est poursuivie par la suite. Par exemple, 3 CER africaines figurent parmi les premiers groupes d'intégration au monde : l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), créée en 1910 ; l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), créée en 1962 et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), créée en 1994.

La structure conceptuelle fondamentale qui sous-tend l'analyse d'*ARIA XI* est la façon dont les économistes classent l'intégration régionale (Tableau 2.1). Cette classification va de la ZLE à l'union douanière, le marché commun, l'union économique et l'union politique. Une ZLE implique l'abolition des barrières commerciales

entre ses membres, chaque nation conservant ses propres barrières commerciales avec les non-membres. Une union douanière est une phase d'intégration additionnelle où tous les membres de la ZLE conviennent d'appliquer le même taux de droits de douane aux non-membres, autrement dit le TEC. Un marché commun est une autre phase au cours de laquelle les membres acceptent la libre circulation entre eux de la main-d'œuvre, des capitaux et d'autres facteurs de production. Une union économique est un niveau encore plus élevé d'intégration économique qui implique l'utilisation de politiques économiques harmonisées et l'adoption de règles et d'une monnaie commune.

La phase la plus avancée est une union politique où les pays membres acceptent d'adopter des règles et des réglementations communes par l'intermédiaire d'une autorité supranationale, ce qui leur permet d'approfondir, de coordonner et d'harmoniser des politiques communes. L'Union européenne (UE) est un exemple mondial de ce stade le plus élevé, où les États membres abandonnent certains aspects de leur souveraineté à l'institution supranationale, en l'occurrence la Commission européenne.

Tableau 2.1
Caractéristiques de l'intégration régionale

TYPE D'ACCORD	LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LES MEMBRES	POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE	LIBRE MOBILITÉ DES FACTEURS	POLITIQUES MONÉTAIRES ET FISCALES COMMUNES	UN GOUVERNEMENT
Zone de libre-échange	Oui	Non	Non	Non	Non
Union douanière	Oui	Oui	Non	Non	Non
Marché commun	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Union économique	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Union politique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : CEA, d'après UNECA (2012), ARIA V.

Relations internationales versus économie

Deux grands groupes intellectuels proposent d'expliquer le processus et le développement d'une architecture de gouvernance régionale comme suit. L'un adopte *une conception basée sur les relations internationales* et suggère que l'intégration régionale implique la création de communautés interdépendantes, la formation d'alliances régionales, la réalisation d'une sécurité régionale collective et, dans une moindre mesure, la réduction de la probabilité de conflit et de guerre[148]. L'autre groupe propose *une conception économique* de la justification et des avantages d'une intégration économique régionale et de ses impacts sur les membres et les non-membres.

Conception basée sur les relations internationales

La conception basée sur les relations internationales se divise en deux grandes catégories : les théories classiques et les théories contemporaines, les premières prônant *le fonctionnalisme* et *le néo-fonctionnalisme*, les secondes promouvant *l'intergouvernementalisme libéral* et *le néo-transactionnalisme* (Tableau 2.2).

Le fonctionnalisme, défendu par Mitrany (1975), affirme que les États sont enclins à coopérer et à établir une autorité supranationale fonctionnelle parce que certains besoins sont transnationaux et ne peuvent être satisfaits que par des moyens transnationaux. L'intégration devient alors un effet inévitable du développement, effet qui oblige les États à coopérer avec des institutions fonctionnelles internationales. Le fonctionnalisme est considéré comme extrêmement eurocentrique et a été développé en réaction à la possibilité qu'un État devienne une forme dépassée d'organisation sociale.

Le néo-fonctionnalisme, théorie défendue par Ernst Haas (1950), explique l'importance des institutions supranationales régionales dans la progression de l'intégration européenne. Il a postulé que l'importance des États-nations diminuerait à tel point qu'ils seraient incapables de contrôler le processus d'intégration. Au contraire, le processus donnerait plus de pouvoir aux élites régionales, aux groupes d'intérêt et aux acteurs supranationaux qui façonneraient le processus dans leur intérêt.

L'intégration régionale est également considérée comme un processus graduel et progressif, qui commence par une coopération de faible niveau et progresse par étapes entraînant vers des niveaux d'intégration plus profonds. Cet effet d'entraînement représente une situation où, une fois lancée, l'intégration devient rapidement autosuffisante en prenant en compte de nouveaux secteurs. De plus, avec l'efficacité croissante des groupes intégrés par rapport aux États-nations pour traiter certains problèmes, les groupes d'intérêt nationaux commencent à opérer au niveau régional et les décideurs politiques nationaux commencent à rechercher des solutions régionales aux problèmes nationaux.

Développés au début des années 1990, l'intergouvernementalisme libéral et le néo-transnationalisme considèrent les États-nations comme des acteurs clés du processus d'intégration, comme des entités ayant un rôle à jouer dans la détermination des résultats de l'intégration régionale aux côtés des acteurs transnationaux et supranationaux. L'intergouvernementalisme s'intéresse à la domination des États-nations souverains et au pouvoir de négociation qui en découle. Il affirme que les États sont des acteurs centraux de l'intégration régionale et qu'ils maximisent leurs intérêts économiques dans un contexte d'interdépendance régionale.

Tableau 2.2
Caractéristiques comparatives des théories de l'intégration régionale : La construction des relations internationales

	THÉORIES CLASSIQUES		THÉORIES CONTEMPORAINES	
	FONCTIONNALISME	NÉO-FONCTIONNALISME	INTERGOUVERNEMENT-ALISME LIBÉRAL	NÉO-TRANSACTIONNALISME
Acteurs clés	Organes techniques	États Négociateurs supranationaux Élites nationales et régionales	États les plus puissants	États Négociateurs supranationaux Agents économiques transnationaux
Force motrice	Besoins techniques	Entraînement	Négociations interétatiques	Transactions transnationales Négociations supranationales
Domaine	Le monde	La région	L'État/la région	La région

Source : CEA, adapté de Malamud (2001).

Conception économique

La conception économique de l'intégration économique régionale se concentre sur les justifications et les gains ainsi que sur ses impacts sur les membres et les non-membres. L'explication de base d'une union douanière[149] constitue un premier éclaircissement économique de l'intégration. Ce principe a été élargi au fil du temps pour démontrer les impacts immédiats et à long terme. Les impacts à long terme ont couvert des domaines liés à la façon dont la taille de la zone intégrée peut, entre autres, réduire les coûts de production, aider la zone à augmenter son pouvoir de négociation et générer une plus grande industrialisation locale associée à un meilleur transfert des facteurs de production entre les pays de l'union douanière.

L'intervention théorique de Viner a identifié deux types de changement dans les prix relatifs associés à un changement dans la structure des tarifs douaniers[150]. Le premier type augmente le bien-être économique induit par la suppression des barrières commerciales entre les membres. Qualifié de *création d'échanges,* il stimule l'augmentation des échanges au sein de l'union douanière, la production se déplaçant des producteurs à coûts élevés vers les producteurs à faibles coûts. Il conduit également à une allocation plus efficace des ressources, ce qui profite finalement aux membres. Le second type est *le détournement d'échanges*, provoqué par le déplacement des importations des producteurs à faibles coûts extérieurs à l'union douanière vers les producteurs à coûts plus élevés de l'union douanière et qui, à son tour, déplace la production des producteurs à faibles coûts vers les producteurs à coûts élevés, avec pour résultat une utilisation inefficace des ressources et une réduction du bien-être économique total.

L'impact net d'une union douanière dépend donc du rapport entre création d'échanges et détournement d'échanges. Il dépend de la taille de l'union douanière, du niveau du TEC appliqué aux pays non membres (par rapport au tarif moyen des États membres avant création de l'union douanière), de la mesure dans laquelle les produits des membres sont substituables ou complémentaires et des différences entre les membres des coûts unitaires de leurs industries protégées de même type[151].

Les économistes se sont également interrogés sur les raisons qui poussent les pays à adhérer à une union douanière. Leurs réponses se retrouvent dans les critères suivants : avantages à l'exportation qu'offre l'union[152,153] une protection du marché peu coûteuse[154], une influence sur les prix mondiaux avec un avantage sur les termes de l'échange[155] et la possibilité de renforcer le pouvoir de négociation des États membres dans les négociations commerciales multilatérales.

Les impacts à long terme, cumulatifs, continus, mais aussi beaucoup plus importants d'une union douanière incluent une croissance économique plus rapide due à l'élargissement du marché, un accroissement de l'efficacité économique dû à la concurrence et une augmentation des investissements directs et de l'innovation due à l'élargissement du marché et à l'intensification de la concurrence. En d'autres termes, les entreprises bénéficient au sein d'une union douanière de faibles coûts unitaires grâce à l'élargissement du marché, ce qui crée une plus grande variété de produits et des prix plus bas. Cet avantage découle également de la formation de capital humain résultant de l'investissement des entreprises de l'union douanière et qui entraîne la diffusion des connaissances.

Les penseurs et intellectuels africains du développement ont reconnu la nécessité d'un développement coopératif par le biais de regroupements régionaux des nations. Amilcar Cabral, Kwame Nkrumah, Adebayo Adedeji et d'autres panafricanistes ont démontré la nécessité d'une « réalité africaine » ou unité africaine qui résiderait dans l'intégration continentale. La perspective africaine, appelée « développementalisme régional », est née de la première expérience de l'Afrique en matière d'intégration économique. Elle suppose, selon les termes de Thandika Mkandawire, un rôle beaucoup plus actif des États et une sorte de substitution régionale des importations. Cette perspective met donc l'accent sur la coopération entre les nations en voie d'intégration dans des domaines tels que l'intégration commerciale mutuellement bénéfique, le développement industriel, l'amélioration des chaînes de valeur régionales, l'investissement dans les infrastructures transfrontalières et la facilitation du commerce, ainsi que l'instauration de la démocratie, d'une bonne gouvernance, de la paix et de la sécurité[156].

L'approche africaine de l'intégration régionale inclut une flexibilité basée sur des objectifs fonctionnels particuliers et le principe d'une « géométrie variable » qui permet différentes vitesses de libéralisation en fonction des capacités économiques et des intérêts des membres. Cela se reflète également dans la libéralisation tarifaire de la ZLECAf qui permet aux PMA et non-PMA de libéraliser leurs tarifs respectivement sur 10 et 5 ans pour atteindre une libéralisation de 90 % des lignes tarifaires et sur 13 et 10 ans pour atteindre 97 % de ces mêmes lignes tarifaires. Cela a été fait pour minimiser l'impact des pertes de recettes douanières et pour atténuer les impacts négatifs sur les pays qui dépendent fortement des recettes des droits d'importation (voir chapitre 5). Dans la SACU, ce principe d'asymétrie, inscrit dans son approche de l'intégration régionale, permet d'atteindre en partie la flexibilité en autorisant la protection des nouvelles industries contre les produits concurrents des pays membres et non membres de la SACU pendant une période ne dépassant pas 8 ans. Dans le TEC de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), elle prend la forme d'un 5e groupe de droits de douane au taux de 35 % sur les produits économiquement stratégiques.

Connexion et séquencement entre ZLE, unions douanières et marchés communs

Bien que le concept d'intégration économique existe depuis fort longtemps, il s'est popularisé après la Seconde Guerre mondiale[157]. Les caractéristiques d'un accord d'intégration régionale sont déterminées par une politique commerciale géographiquement discriminatoire. L'article fondateur de Balassa (1961) qui classe l'intégration économique régionale par degré d'intégration décrit clairement chaque étape et ses caractéristiques distinctives. Ainsi, partant de la zone commerciale préférentielle de base, une ZLE, une union douanière et un marché commun présentent chacun des caractéristiques additionnelles (Tableau 2.1). Il s'agit donc d'une hiérarchie de réalisation qui apporte un impact économique supplémentaire, même si les régionalistes du développement s'opposent à sa linéarité.

Une comparaison entre une ZLE et une union douanière révèle les points suivants : (a) des ZLE peuvent se chevaucher, mais les unions douanières ne peuvent se chevaucher, principalement en raison du fait qu'un membre d'une union douanière doit obtenir l'approbation des autres membres s'il veut devenir membre d'une ZLE, ce qui implique la disparition probable des unions douanières créées au niveau des CER une fois l'union douanière continentale formée ; (b) les ZLE permettant à chaque pays d'instaurer des barrières commerciales externes, les règles d'origine (RdO) sont nécessaires pour décourager le « détournement du commerce », c'est-à-dire le fait qu'un bien ou un service entre par le pays membre ayant le plus bas taux tarifaire pour être transbordé dans

la ZLE (les TEC des unions douanières excluent le besoin de RdO) ; (c) pour qu'une ZLE conduise à un marché commun ou un marché unique, elle doit d'abord évoluer vers une union douanière où sera instauré comme condition préalable un système tarifaire unifié ; (d) un membre de la ZLE peut faire pression pour obtenir dans le contexte des RdO une meilleure protection destinée à écarter la concurrence, ce qui sera compensé par des prix élevés (nets de taxes) dans d'autres pays partenaires, alors qu'une union douanière fera nécessairement la moyenne des intérêts des membres (pays à tarifs plus élevés et pays à tarifs plus faibles) et (e) d'autres investissements étrangers peuvent être attirés par une union douanière s'ils se caractérisent par un taux de rendement réel plus élevé résultant des nouveaux échanges ou d'une meilleure efficacité économique induite par l'union douanière.

Compte tenu de ces différences, une ZLE ne peut que conduire à des échanges commerciaux moindres qu'une union douanière. De plus, une ZLE entraîne un détournement des échanges plus important qu'une union douanière. En bref, les impacts potentiels d'une ZLE sur le bien-être sont inférieurs à ceux d'une union douanière créatrice d'échanges.

Les étapes de l'intégration économique suggèrent une évolution naturelle des ZLE vers des unions douanières et des marchés communs (et d'autres étapes plus avancées, voir Tableau 2.1). Cette question du séquencement de l'intégration économique implique qu'une étape ultérieure suit nécessairement une étape précédente qui aura été entièrement mise en œuvre. Dans le contexte du modèle Balassa, une union douanière ne suivra l'étape de la ZLE que si tous les droits de douane et les BNT ont été éliminés lors de l'étape du libre-échange. Cependant, la nouvelle régionalisation observée dans les nouveaux modèles d'intégration montre l'émergence d'autres dynamiques d'intégration. La première est l'idée d'un « régionalisme de développement » qui est apparue au début des années 1970 dans le débat sur l'intégration. La seconde est l'idée que certaines étapes ultérieures peuvent être engagées sans mise en œuvre complète des étapes antérieures.

Des exemples de nouvelle régionalisation sont[158] : (a) en Amérique latine, l'Équateur et le Panama ont adopté une dollarisation complète alors que l'Argentine maintenait une caisse d'émission par rapport au dollar américain au cours des années 1990 ; (b) dans l'UE, où les pays d'Europe centrale et orientale sont censés pouvoir adhérer à l'Union économique et monétaire après seulement deux ans sans avoir été autorisés à devenir membres à part entière du marché commun et (c) l'UA, créée en 2002 en s'inspirant largement de l'UE et qui regroupe huit CER reconnues par l'UA, le parapluie de la Communauté économique africaine et des projets ambitieux de lancement d'une union monétaire africaine.

Le lancement de la ZLECAf, sa signature et sa ratification par 54 des 55 pays africains et l'adoption par certains pays d'un protocole sur la libre circulation des personnes semblent également illustrer une nouvelle régionalisation, car les étapes 4 et 5 du traité d'Abuja (voir « Introduction et contexte d'*ARIA XI* ») n'avaient pas été achevées avant l'adoption de la ZLECAf. Certains analystes pourraient même considérer la ZLECAf comme un « redémarrage » plutôt qu'un « bond » de l'intégration continentale résultant de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des étapes décrites dans le traité d'Abuja.

Cette question du séquencement de l'intégration économique est examinée plus en détail dans le chapitre 4 où sont examinés les processus d'intégration économique en Afrique, dans l'UE, en Amérique du Sud et en Asie

Avantages et inconvénients théoriques des ZLE, unions douanières et marchés communs, et leur pertinence pour l'expérience d'intégration de l'Afrique

Avantages théoriques

Une comparaison entre le total des gains économiques résultant de la création d'échanges dans le cadre d'une ZLE et les impacts du détournement d'échanges permet de déterminer les gains ou les pertes découlant de cette ZLE. Les impacts dynamiques d'une ZLE suggèrent que l'augmentation des échanges entre les membres accélère souvent la croissance économique.

Les unions douanières favorisent la centralisation des décisions économiques par la création et la gestion d'un TEC. Elles permettent la redistribution des recettes réelles entre les pays membres et le reste du monde à travers les termes de l'échange. Cependant, les impacts liés à la création et au détournement d'échanges ont lieu dans les unions douanières comme dans les ZLE.

Un marché commun supprime non seulement les barrières commerciales, mais aussi les obstacles à la circulation internationale des facteurs de production. Cela entraîne des impacts additionnels et le total des avantages de la création d'un marché commun peut être décrit comme une somme multipliée des impacts obtenus dans une union douanière. Ce peut être de nouveaux investissements sous la forme d'afflux dans le groupe d'investissements directs étrangers (IDE), un détournement d'investissement d'un pays membre vers un autre en réponse aux impacts de la création d'échanges, des économies d'échelle et une spécialisation qui se traduisent par une réorganisation de la production[159].

L'intégration régionale a pour avantage de minimiser la menace de conflit (ce qui n'est pas nécessairement le cas avec une union douanière), de renforcer la paix et la sécurité entre les États membres et d'amplifier la voix des petits pays vulnérables lorsqu'ils s'adressent au reste du monde en raison d'un pouvoir de négociation accru et des coûts de négociation réduits. L'intégration régionale, y compris celle de l'Afrique, se manifeste parfois en plus des intérêts économiques par une préoccupation bureaucratique d'unification politique pour répondre aux problèmes sécuritaires. L'intégration régionale repose donc sur « la force du nombre et de l'unité » pour accélérer le rythme du développement et assurer la sécurité[160] alors même qu'il est important pour les pays en développement de mettre un terme à leur marginalisation et aux impacts négatifs d'un système géopolitique et économique mondial en pleine turbulence[161]. C'est pourquoi l'Afrique a besoin d'une politique commerciale extérieure commune pour renforcer sa capacité de réaction (réalisable grâce aux accords de l'UDCAf et du MCCAf) pour accroître son commerce intrarégional et son influence dans le paysage géopolitique mondial actuel caractérisé par un nationalisme économique croissant.

La possibilité de baisser et/ou d'éliminer les barrières commerciales en libéralisant les règles régissant le commerce et l'investissement des pays membres constitue le principal avantage économique et impact des ACR. Les théories commerciales traditionnelles postulent que le libre-échange sera bénéfique aux pays commerçants, car il offre aux consommateurs et aux entreprises la possibilité de s'approvisionner auprès de la source d'approvisionnement la moins chère, ce qui entraîne une production induite par un avantage comparatif[162]. Néanmoins, l'analyse des gains d'un accord d'intégration régionale à l'aide des théories commerciales traditionnelles est limitée par sa seule caractéristique qui combine les éléments du libre-échange entre ses membres et du protectionnisme à l'encontre des non-membres.

Les avantages de l'intégration régionale pour les pays membres se traduisent par la proposition selon laquelle l'intégration régionale peut réduire les coûts de production et les prix à la consommation, produire une gamme de produits diversifiés et engendrer la spécialisation. Elle crée également des marchés plus vastes et augmente la disponibilité des facteurs de production et la productivité, ce qui attire les investissements étrangers directs avec les avantages qui en découlent pour les entreprises étrangères opérant dans la région. L'intégration régionale est liée à la coordination et au pouvoir collectif de négociation, à une meilleure gestion et à une utilisation durable des ressources partagées, à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté et au développement autonome[163].

Indépendamment des gains ou des pertes commerciales, une union douanière a d'autres impacts bénéfiques, tels que des économies administratives résultant de la suppression des douaniers et des patrouilles frontalières. Cependant, l'impact net des économies administratives et des pertes d'emplois pourrait compromettre les objectifs de développement en Afrique où l'un des plus grands défis auxquels sont confrontés les États membres ou leurs CER est un fort taux de chômage. Mais d'autres gains peuvent être l'amélioration collective des termes de l'échange d'une union douanière à vocation commerciale due à la réduction de la demande d'importations et de l'offre d'exportations aux non-membres et la possession par l'union douanière d'un meilleur pouvoir de négociation des accords commerciaux multilatéraux que celui de tous ses membres pris séparément[164].

La littérature regroupe les effets supplémentaires de l'intégration sur l'ensemble de l'économie en deux catégories : (a) une augmentation du taux de croissance des facteurs de production entraînant une croissance plus rapide de la production et (b) l'augmentation dans l'union économique du taux d'avancée technologique qui conduit à une croissance rapide de la production avec des facteurs de production constants. La concurrence accrue, les économies d'échelle et de variété, la stimulation de l'investissement (en particulier IDE), le transfert de technologie, la réforme des politiques structurelles et une meilleure utilisation des ressources économiques, ainsi que l'amélioration de la compétitivité et de la croissance à long terme, sont d'autres effets à l'échelle de l'économie[165].

La vague croissante de régionalisme et l'explosion du nombre d'ACR entre nations ont suscité l'intérêt pour l'analyse empirique de leur efficacité. La méthodologie des analyses incluant leurs avantages et leurs inconvénients va des systèmes simples aux systèmes très complexes. Il suffit ici d'exposer les impacts de quelques études empiriques de ce type. Une étude, testant les impacts commerciaux de 12 ACR différents dont l'UE, l'Association européenne de libre-échange, l'Espace économique européen (EEE), l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Marché commun du Sud (Mercosur) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) conclut que l'effet de création d'échanges est surestimé[166] et fragile.

Néanmoins, la prépondérance des preuves récentes semble soutenir l'idée que les accords d'intégration régionale soutiennent le commerce bilatéral[167]. De même, il a été démontré que l'appartenance à une union monétaire est bénéfique pour le commerce et les revenus[168], avec des résultats indiquant que cette appartenance triple le commerce avec d'autres membres de l'union monétaire, et que les échanges stimulent à leur tour le revenu par habitant tout en favorisant le commerce bilatéral et l'ouverture globale. Il n'y a aucune preuve de pertes commerciales découlant de la création d'une union monétaire. Une autre étude a montré qu'en moyenne, une ZLE double pratiquement après 10 ans les échanges bilatéraux entre les pays membres[169], avec des résultats similaires documentés au niveau du secteur manufacturier[170].

La littérature sur les liens entre ACR et chaînes de valeur mondiales montre que la profondeur des ZLE a un impact positif sur le commerce total et les exportations de valeur ajoutée étrangère entre les pays membres, améliore le niveau des exportations des chaînes de valeur simples et complexes et augmente les exportations de valeur ajoutée de tous les sous-éléments des chaînes de valeur mondiales échangées aux différents niveaux[171]. Une association positive existe entre ZLE et chaînes de valeur dans les différents contextes[172].

L'impact sur la croissance des accords d'intégration régionale donne des résultats similaires encourageants. Par exemple, la croissance augmente de manière significative en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines, à Singapour et en Thaïlande suite à l'intégration économique[173]. De même, il a été constaté que l'intégration économique augmentait de façon significative la croissance économique en Asie du Sud[174]. En dehors des flux commerciaux, la littérature fournit également des preuves de l'impact des ACR sur d'autres résultats tels que les IDE, les chaînes de valeur mondiales/régionales et la croissance économique. En utilisant quatre groupements régionaux (UE, ALENA, Mercosur et ASEAN), il a été démontré que l'intégration régionale a des impacts positifs et significatifs sur les IDE[175] et, en particulier, que les IDE intra-ASEAN étaient motivés par l'intégration économique tandis que les fondamentaux macroéconomiques motivaient les IDE en provenance du reste du monde[176].

Inconvénients théoriques

Bien que l'unité politique et la sécurité territoriale soient d'importantes justifications non économiques de l'intégration régionale, les différences entre les systèmes idéologiques et politiques peuvent toujours donner l'impression que les avantages économiques de l'intégration sont inégaux et entraîner des conflits et des tensions entre les pays membres, en particulier lorsque les pays les plus puissants de l'union dictent les politiques et les réformes. De plus, la théorie relève certains inconvénients associés à l'intégration régionale, tels que les risques d'ingérence et une certaine perte de souveraineté nationale, ainsi que le poids des obligations financières résultant des conséquences de l'adhésion de certains pays membres en difficulté économique.

Les ZLE détruisent également les rentes économiques en réduisant les incitations à faire pression pour obtenir des tarifs extérieurs plus élevés de la part des industries en concurrence avec les importations[177]. Une étude indique qu'une large libéralisation entraîne une augmentation des investissements et une croissance plus rapide, à la fois à court et à long terme, alors qu'une adhésion à un ACR réduit les parts d'investissement et la croissance économique[178].

Le tableau 2.3 résume les avantages et les inconvénients des accords de libre-échange, des unions douanières et des marchés communs.

Tableau 2.3

Avantages et inconvénients des trois étapes de l'intégration économique régionale

STADE DE L' INTÉGRATION RÉGIONALE	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Zone de libre-échange	• Accroissement des échanges, si les avantages économiques de la création d'échanges sont plus importants que ceux du détournement d'échanges. • Accélération de la croissance économique • Affaiblissement et/ou élimination des barrières commerciales par la libéralisation des règles régissant le commerce et l'investissement des pays membres	• Suppression des échanges si les avantages économiques de la création d'échanges sont inférieurs à ceux du détournement d'échanges. • Contraction économique • Libre-échange entre les membres et protectionnisme à l'égard des non-membres • Avantages économiques inégaux de l'intégration • Destruction de la rente induite par la réduction des incitations à faire pression pour obtenir des tarifs extérieurs plus élevés de la part des industries en concurrence avec les importations
Union douanière	• Accroissement des échanges, si les avantages économiques de la création d'échanges sont plus importants que ceux du détournement d'échanges. • Accélération de la croissance économique • Centralisation des décisions économiques favorisée par la création et la gestion d'un TEC • Redistribution du revenu réel entre les pays membres et le reste du monde par l'effet des termes de l'échange • Les voix des petits pays vulnérables sont amplifiées lorsqu'ils négocient avec le reste du monde, grâce à un pouvoir de négociation accru et des coûts de négociation réduits. • Effets d'échelle (baisse des coûts de production et des prix à la consommation), effets de variété (gamme de produits diversifiés) et effets d'accumulation (spécialisation) • Création de marchés plus vastes, disponibilité accrue des facteurs de production et augmentation de la productivité • Économies administratives grâce à la suppression des douaniers et des patrouilles frontalières • Amélioration collective des termes de l'échange dans le cadre d'une union douanière qui entraîne une distorsion des échanges • Augmentation du taux de progrès technologiques entraînant une croissance rapide de la production avec des intrants constants • Augmentation de la concurrence, des économies d'échelle et de la variété • Stimulation de l'investissement, en particulier des IDE et du transfert de technologie • Réforme des politiques structurelles et meilleure utilisation des ressources économiques	• Économies administratives résultant de la suppression des douaniers et des patrouilles frontalières, ce qui risque d'accroître le chômage. • Les différences de systèmes idéologiques et politiques peuvent engendrer des conflits et des tensions entre les pays membres. • Obligations financières lourdes dues à l'adhésion de pays membres en difficulté économique
Marché commun	• Suppression des obstacles à la circulation internationale des facteurs de production, au-delà de la suppression des barrières commerciales • Création d'investissements sous la forme flux d'IDE externes vers le groupe • Coordination et pouvoir de négociation collective, meilleure gestion et utilisation durable des ressources partagées	• Détournement des investissements d'un pays membre vers un autre en réponse aux effets de création d'échanges, aux économies d'échelle et à la spécialisation entraînant une réorganisation de la production. • Ingérence et perte de souveraineté nationale

Note : TEC= tarif extérieur commun ; IDE= investissement direct étranger.

Source : Compilation de la CCE pour ARIA XI.

Impacts de la ZLECAf et des ZLE au niveau des communautés économiques régionales, unions douanières et marchés communs

La plupart des études empiriques portant sur les pays africains montrent que les blocs régionaux ont un impact important et significatif sur le commerce bilatéral, même si les avantages comparatifs ou les structures d'approvisionnement sont similaires[179]. La zone de libre-échange de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a augmenté les échanges de bœuf et de maïs au sein du bloc SADC[180], les membres échangeant entre eux 94 % en plus de maïs qu'ils échangeaient avec le reste du monde. De plus, l'analyse des données a montré que la ZLE de la CEDEAO est positivement et significativement associée à la fois à court et à long terme au commerce bilatéral du Ghana, augmentant entre 1995 et 2019 les flux commerciaux agrégés dans l'agriculture[181].

Une étude d'équilibre global des impacts de la ZLECAf, la plus récente ZLE à l'échelle du continent, montre que celle-ci est bénéfique et entraîne une augmentation globale du bien-être et de la consommation alimentaire au niveau des ménages et, plus spécifiquement, des résultats positifs modérés pour le commerce des cultures de rente kenyanes avec seulement de légères augmentations des exportations d'autres produits de base[182]. Du point de vue de l'équilibre partiel, l'impact de la ZLECAf sur le commerce intra-africain des marchandises suggère également qu'elle enregistre un gain commercial net positif.[183]

Dans l'ensemble, les conclusions des études des données africaines sur le lien entre ACR et croissance sont mitigées. Par exemple, l'impact macroéconomique de l'union monétaire dans l'UEMOA est tel que les pays qui utilisent la même monnaie ont tendance à commercer de manière disproportionnée, tandis que l'union monétaire affecte fortement et positivement la production des membres bien plus qu'elle n'affecte le commerce bilatéral[184]. Un autre courant d'analyse a montré que l'intégration commerciale régionale facilite la croissance économique mais engendre des divergences de revenus en Afrique[185], ce qui montre que la répartition des gains de l'intégration régionale favorise les économies les plus développées du continent.

Analyse quantitative des avantages commerciaux et économiques de l'UDCAf

Les modèles gravitationnels, les modèles d'équilibre partiel propriétaires tels que TRIST[186], WITS[187] et ATPSM[188] et les modèles d'équilibre général calculable (EGC) sont les principales méthodes quantitatives utilisées par les analystes commerciaux pour évaluer les avantages commerciaux et économiques de l'intégration régionale.

Les modèles gravitationnels[189] sont devenus le cheval de bataille de l'analyse empirique du commerce. Ils reposent sur des bases théoriques solides[190] et ont été récemment affinés pour renforcer la fiabilité des résultats[191]. Cependant, ils sont intrinsèquement limités dans leur capacité à saisir les liens entre les différents secteurs de l'économie et ne parviennent pas à fournir des processus d'intégration profonde une image complète des ajustements à l'échelle de l'économie et des implications en termes de bien-être.

De même, les modèles d'équilibre partiel, bien que faciles à analyser, n'offrent qu'une perspective limitée sur la dynamique complexe de l'intégration économique. Ils sont également incapables de saisir les liens intersectoriels et les impacts d'équilibre général de l'intégration économique à l'échelle continentale, y compris les ajustements du marché des facteurs et les impacts sur les revenus[192].

Les modèles EGC représentent le summum de l'analyse des politiques commerciales en offrant un cadre théorique rigoureux et empirique robuste pour évaluer les impacts multiformes des initiatives d'intégration économique. Basés sur la théorie de l'équilibre général et liés à des tableaux d'entrées-sorties détaillés, les modèles EGC constituent un outil inégalé pour saisir le réseau complexe d'interactions économiques, de liens intersectoriels et de rétroactions politiques qui caractérisent les économies modernes. La cohérence théorique des modèles EGC, combinée à leur capacité à incorporer de grandes quantités de données réelles, les place au carrefour de la théorie économique et de l'observation empirique. Les applications récentes de ces modèles à l'intégration économique africaine par Bouët et coll. (2024) et Abrego et coll. (2019) montrent la puissance de l'analyse EGC dans l'éclairage des divers impacts de la ZLECAf et des potentielles créations d'unions douanières, démontrant ainsi la capacité de ces modèles à capturer les synergies entre les différents instruments politiques et à optimiser les scénarios politiques complexes.

Approche de la quantification

Cette section s'appuie largement sur les travaux empiriques d'un document institutionnel de la CEA et du CEPII (CEA et CEPII à paraître), qui utilise une approche de modélisation EGC pour évaluer les implications économiques de l'adoption d'un TEC africain après mise en œuvre complète de la ZLECAf. Le modèle EGC MIRAGE-Power, calibré à l'aide de la base de données GTAP-Power 10.1 avec 2014 comme année de référence, incorpore des projections macroéconomiques détaillées du modèle de croissance *Macroeconometrics of the Global Economy* (MaGE). La force de ce modèle réside dans sa représentation complète de l'utilisation de l'énergie et de la production d'électricité et dans la prise en compte des principales politiques commerciales mises en œuvre entre 2014 et 2019 et des engagements climatiques. Le modèle fonctionne sur la base d'hypothèses spécifiques : un bouclage macroéconomique où la part des comptes courants varie en fonction des projections MaGE ; un capital mobile où tout nouveau capital est alloué sur la base de la rémunération réelle ; un agent représentatif allouant une part fixe des revenus à l'épargne et un marché du travail à la croissance exogène différenciée selon les compétences et une mobilité parfaite entre les secteurs à l'intérieur des régions[193].

La rigueur méthodologique du document est évidente et se reflète dans la conception des scénarios et le calendrier soigneusement élaborés. Le scénario de base inclut la réforme de la ZLECAf, y compris la libéralisation tarifaire et la réduction des MNT en Afrique dans la période 2021-2035. Sur ces bases, il modélise quatre scénarios distincts de TEC : deux scénarios étendant les structures régionales des TEC existants (EAC et CEDEAO) à l'ensemble du continent et deux scénarios à l'approche innovante d'optimisation pour déterminer les structures du TEC potentiellement optimales. Ces scénarios de TEC sont mis en œuvre en 2036-2037, après l'achèvement supposé de la ZLECAf. L'utilisation pour les scénarios d'optimisation d'une méthode de recherche par grille permettant aux tarifs de varier de 0 à 35 % par incréments de 5 % dans des groupes intermédiaires tout en maintenant les tarifs inchangés pour les biens essentiels et les produits sensibles, démontre une approche approfondie et multidimensionnelle de l'analyse politique. Cette méthodologie permet une évaluation complète des compromis et des résultats potentiels associés aux différentes structures du TEC et fournit ainsi des informations précieuses aux décideurs politiques.

L'approche analytique englobe un large éventail d'indicateurs économiques et utilise diverses techniques comparatives pour fournir une vision globale des impacts potentiels de l'adoption d'un TEC. En examinant dans le cadre de différents scénarios l'évolution des droits de douane, des flux commerciaux, du PIB, du bien-être, de

la valeur ajoutée et des recettes fiscales, le document offre une vue d'ensemble des implications commerciales et économiques au niveau du continent et des pays[194]. L'inclusion d'analyses sectorielles et nationales renforce la granularité des résultats, permettant une compréhension détaillée de la manière dont les différents secteurs économiques et pays pourraient être affectés par les différentes structures du TEC. Cette analyse à plusieurs niveaux est particulièrement précieuse compte tenu de la diversité des économies africaines et de la variété des potentiels impacts sur le continent. La prise en compte par l'étude de la conformité à l'OMC en garantissant que les tarifs moyens restent inférieurs aux niveaux antérieurs au TEC ajoute une dimension pratique cruciale à l'analyse des scénarios d'optimisation.

Bien que la méthodologie présente des limites, telles que l'utilisation de taux tarifaires appliqués plutôt que consolidés et l'agrégation de certains pays en groupements régionaux, elle représente néanmoins une approche de pointe pour l'analyse de scénarios complexes de politique commerciale. La prise en compte par l'étude des impacts du commerce informel, bien que limitée, et l'hypothèse d'une mise en œuvre complète de la ZLECAf d'ici 2035 offrent une perspective prospective cruciale pour la planification des politiques à long terme. Sa capacité à quantifier et à comparer les scénarios fournit une base de données essentielle pour les décideurs politiques qui envisagent le chemin difficile vers l'UDCAf et offre un aperçu des ajustements à court terme et des résultats économiques à long terme.

Néanmoins, les changements sont des écarts par rapport à la ligne de base dans la dernière année de l'analyse dynamique. La ZLECAf est intégrée dans la base de référence. Ainsi, dans les résultats, les gains modestes dans le commerce intra-africain ainsi que la valeur ajoutée liée à l'union douanière doivent être compris comme des impacts supplémentaires au commerce intra-africain catalysé dans la base de référence de la ZLECAf.

Principales conclusions : Impacts commerciaux et économiques de l'UDCAf

Cette section juxtapose les implications en termes de bien-être de la ZLECAf dans sa phase de mise en œuvre complète dans la période 2021-2035 et les scénarios d'union douanière mis en œuvre dans la période 2036-2037, après réalisation complète de la ZLECAf. Le scénario de base englobe la mise en œuvre des réformes de la ZLECAf qui incluent la libéralisation tarifaire et l'atténuation des MNT en Afrique dans la période 2021-2035. De plus, quatre scénarios uniques de TEC sont modélisés : deux extrapolent les structures régionales existantes de TEC (EAC et CEDEAO) à l'échelle continentale, et deux utilisent une méthodologie d'optimisation innovante pour déterminer les structures du TEC potentiellement optimales (CEA et CEPII à venir).

Le scénario Afrique TEC-EAC (colonne 1) augmenterait dans le cadre de la mise en œuvre complète de la ZLECAf le tarif moyen imposé par l'Afrique sur les importations en provenance de partenaires non africains de 7,4 % à 11,2 %, entraînant une légère augmentation du commerce intra-africain de 1,67 % (13,2 milliards USD) et une augmentation substantielle des recettes tarifaires de 32,5 % (58,8 milliards USD) (Tableau 2.4). Toutefois, ce scénario entraînerait également une légère baisse du PIB global (- 0,08 %) et du bien-être (- 0,05 %) par rapport à la mise en œuvre complète de la ZLECAf. Cela s'explique par le fait que le commerce total de l'Afrique (exportations et importations) diminuerait également en raison de la réduction des échanges avec le reste du monde. Il en résulte donc une diminution nette des échanges, puisque les échanges intra-africains augmentent, mais que les échanges de l'Afrique avec le reste du monde diminuent davantage.

Tableau 2.4
Évolution par rapport à la situation de référence (c'est-à-dire avec ZLECAf uniquement, sauf indication contraire) du PIB, du bien-être, du commerce, des revenus des facteurs et des recettes fiscales de l'Afrique selon les différents scénarios, 2045 (en %)

	AFRIQUE TEC-EAC (1)	AFRIQUE TEC-CEDEAO (2)	AFRIQUE OPTIMAL TEC-EAC (3)	AFRIQUE OPTIMAL TEC-CEDEAO (4)
Tarif moyen vis-à-vis des partenaires non africains	11,20	10,00	7,28	7,16
Tarif moyen	10,20	9,10	6,63	6,53
PIB	-0,08	0,20	0,39	0,61
Bien-être	-0,05	0,24	0,18	0,46
Importations (indice de Fisher en volume)	-1,40	-0,63	0,82	1,44
Exportations (indice de Fisher en volume)	-1,88	-0,80	1,01	1,86
Commerce intra-africain (par rapport à la ZLECAf)	1,67	1,07	-0,50	-0,24
Exportations hors d'Afrique (vol., au prix FOB 2014)	-3,28	-1,24	2,08	3,23
Importations hors Afrique (vol., au prix FOB 2014)	-2,05	-1,13	2,41	2,68
Taxe à la production	1,43	0,25	0,74	-0,58
Taxe sur la consommation	0,88	0,19	-0,05	-0,61
Recettes tarifaires	32,51	19,87	-2,01	-17,58
Total des recettes fiscales	8,02	4,70	-0,34	-4,31

Note : FOB = franco à bord.
Source : CEA et CEPII (à paraître).

Le scénario Afrique TEC-CEDEAO (colonne 2) donne un résultat plus équilibré en augmentant le tarif moyen de 7,4 % à 10 % tout en générant des augmentations modestes du PIB (0,20 %) et du bien-être (0,24 %), ainsi qu'une augmentation de 1,07 % du commerce intra-africain (8,5 milliards USD) et une augmentation de 19,87 % des recettes tarifaires (35,9 milliards USD).

Les deux scénarios soulèvent toutefois des inquiétudes quant au respect des règles de l'OMC en raison de l'augmentation moyenne des droits de douane. Ces résultats soulignent l'équilibre délicat entre la promotion du commerce intracontinental et le maintien de la compétitivité mondiale et mettent en évidence la nécessité d'examiner attentivement les implications économiques plus larges de l'harmonisation des droits de douane.

L'exploration des structures optimales du TEC offre une alternative convaincante, démontrant la possibilité de se conformer aux règles de l'OMC tout en réalisant des gains économiques. Le scénario Afrique optimal TEC-EAC (colonne 3) ramènerait le taux moyen des droits de douane à 7,28 %, assurant ainsi la conformité avec les règles de l'OMC, tout en augmentant le PIB de l'Afrique de 0,39 % et le bien-être de 0,18 %. De même, le scénario Afrique optimal TEC-CEDEAO (colonne 4) ramènerait le taux moyen à 7,16 % avec une croissance du PIB de 0,61 % et une amélioration du bien-être de 0,46 %.

Par ailleurs, ces scénarios optimaux conduisent à une expansion du commerce total de l'Afrique, les exportations augmentant respectivement de 1,01 % et 1,86 % et les importations de 0,82 % et 1,44 % dans les scénarios basés sur la CAE et la CEDEAO, et cela malgré de légères diminutions du commerce intra-africain (- 0,50 % pour les scénarios basés sur la CAE et - 0,24 % pour les scénarios basés sur la CEDEAO). La réduction des recettes tarifaires dans le cadre de ces scénarios (respectivement -2,01 % et -17,58 % dans les scénarios basés sur la CAE et la CEDEAO) peut représenter un défi pour certains gouvernements, mais pourrait être compensée par des avantages économiques plus larges et l'amélioration des relations commerciales internationales.

Par secteur, les résultats affichent d'importantes variations reflétant ainsi la diversité des paysages économiques africains (Tableau 2.5). Dans le cadre du scénario Afrique TEC-CAE, le secteur agroalimentaire verrait le commerce intra-africain augmenter de 5,32 % (7,1 milliards USD), tandis que le secteur industriel connaîtrait une croissance de 1,21 % (5,6 milliards USD). Le scénario Afrique TEC-CEDEAO profiterait principalement au secteur industriel avec une augmentation de 1,46 % (6,7 milliards USD) et au secteur énergie avec une augmentation de 2,16 % (3,8 milliards USD) du commerce intra-africain. Les scénarios optimaux montrent des changements intéressants entre secteurs dans la valeur ajoutée. Dans le cadre du scénario Afrique optimal TEC-CAE, par exemple, les céréales et autres cultures verraient une augmentation significative de la valeur ajoutée de 17,08 milliards USD, tandis que le scénario Afrique optimal TEC-CEDEAO augmenterait la valeur ajoutée dans le secteur métallurgique de 4,6 milliards USD.

Tableau 2.5
Évolution du commerce intra-africain selon différents scénarios, par rapport à la situation de référence (avec la ZLECAf uniquement), par secteur principal et sous-secteurs, 2045

	AFRIQUE TEC-CAE		AFRIQUE TEC- CEDEAO		AFRIQUE OPTIMAL TEC-CAE		AFRIQUE OPTIMAL TEC-CEDEAO	
SECTEUR/ SOUS-SECTEUR	MILLIONS USD	%	MILLIONS USD	%	MILLIONS USD	%	MILLIONS USD	%
Agriculture et alimentation	7 131,87	5,32	-2 072,66	-1,55	8 037,79	5,99	-3 787,96	-2,82
Riz et riz transformé	2 285,34	68,82	8,65	0,26	2 338,78	70,43	-159,03	-4,79
Autres céréales et cultures	1 343,86	11,80	-130,44	-1,15	1 481,23	13,00	625,52	5,49
Légumes, fruits, noix	633,56	4,04	-23,04	-0,15	336,83	2,15	-139,75	-0,89
Sucre	975,74	10,30	-222,33	-2,35	1 013,15	10,69	-467,26	-4,93
Bétail	203,91	4,52	28,38	0,63	152,94	3,39	42,20	0,93
Viande	105,11	3,58	105,61	3,59	134,87	4,59	112,51	3,83
Lait et produits laitiers	2 096,49	18,51	-691,82	-6,11	2 114,07	18,66	-668,19	-5,90
Autres aliments et boissons	-512,15	-0,68	-1147,66	-1,52	465,92	0,62	-3 133,96	-4,16
Énergie et mines	415,73	0,23	3 822,83	2,16	1414,89	0,80	414,50	0,23
Charbon	-29,07	-1,50	-17,01	-0,88	-46,37	-2,40	24,74	1,28
Pétrole	-169,57	-0,42	973,98	2,41	773,86	1,91	372,44	0,92
Gaz	-43,87	-0,82	11,19	0,21	18,48	0,34	47,57	0,89
Exploitation minière	1821,11	2,82	1 009,50	1,56	-740,03	-1,15	-956,03	-1,48

	AFRIQUE TEC-CAE		AFRIQUE TEC- CEDEAO		AFRIQUE OPTIMAL TEC-CAE		AFRIQUE OPTIMAL TEC-CEDEAO	
SECTEUR/ SOUS-SECTEUR	MILLIONS USD	%	MILLIONS USD	%	MILLIONS USD	%	MILLIONS USD	%
Électricité	-464,81	-1,58	257,63	0,88	458,46	1,56	736,25	2,51
Pétrole raffiné	-698,06	-1,96	1 587,53	4,46	950,48	2,67	189,53	0,53
Industrie	5 584,22	1,21	6 705,35	1,46	-13 717,04	-2,98	1 134,80	0,25
Sylviculture	-23,65	-2,73	-21,44	-2,47	-25,85	-2,98	2,57	0,30
Pêche	202,61	14,98	-61,06	-4,51	150,89	11,16	-100,13	-7,40
Textile, habillement et cuir	93,51	0,37	-2 195,62	-8,76	-5 357,97	-21,37	-7 740,77	-30,88
Bois et papier	2 301,68	5,39	529,40	1,24	3 541,40	8,29	-1 605,44	-3,76
Chimie, caoutchouc, plastiques, pharmacie	-3 994,78	-2,28	861,54	0,49	-1 672,62	-0,95	6 448,36	3,67
Métaux	10 335,44	10,18	4 071,50	4,01	-3 126,61	-3,08	1 663,97	1,64
Autres produits manufacturés	2 757,40	5,45	3 446,21	6,82	-1 379,22	-2,73	952,23	1,88
Véhicules et matériel de transport	-6 087,99	-9,74	74,82	0,12	-5 847,08	-9,35	1 514,02	2,42
Services	105,38	0,47	26,88	0,12	313,99	1,39	332,86	1,48
Autres services	56,02	1,16	24,07	0,50	105,48	2,18	64,99	1,34
Tourisme	-12,02	-3,45	0,28	0,08	-10,63	-3,05	5,28	1,51
Transport	24,96	0,87	-3,34	-0,12	41,02	1,43	43,99	1,53
Transport international	55,51	1,88	-20,96	-0,71	41,02	1,39	68,79	2,33
Communication	9,69	0,71	9,58	0,70	24,13	1,76	20,09	1,47
Services financiers	3,01	0,37	4,00	0,49	7,45	0,91	5,35	0,66
Services aux entreprises	-51,22	-0,86	-16,04	-0,27	70,78	1,19	77,96	1,31
Éducation	16,92	0,64	22,29	0,85	25,83	0,98	33,54	1,27
Santé	2,51	0,34	7,00	0,95	8,92	1,22	12,88	1,76
TOUS LES SECTEURS	13 237,19	1,67	8 482,40	1,07	-3 950,36	-0,50	-1 905,80	-0.24

Note : La variation est en volume au prix FOB de 2014, en millions USD.

Source : CEA et CEPII (à paraître).

Les impacts au niveau des pays varient considérablement, illustrant les défis de la mise en œuvre d'une structure uniforme du TEC. Par exemple, dans le cadre du scénario Afrique Optimal TEC-CAE (optimisé pour le commerce intra-africain), l'Égypte verrait son PIB augmenter de 2,74 % et ses exportations de 4,63 %, tandis que le Bénin connaîtrait une baisse de son PIB de 3,52 % et une diminution de ses exportations de 4,80 % (Tableau 2.6). De même, dans le cadre du scénario Afrique Optimal TEC-CEDEAO, le PIB de l'Égypte augmenterait de 3,14 % et les exportations de 6,50 %, tandis que l'île Maurice connaîtrait une baisse de son PIB de 0,59 % et une diminution de ses exportations de 4,59 % (Tableau 2.7). Cela suggère que certains pays doivent faire des compromis, ce qui nécessitera alors des discussions sur les différentes options de mécanismes de compensation pour garantir l'adhésion de tous les pays à l'UDCAf et au le MCCAf. L'une de ces options est la méthode de la SACU qui consiste à gérer les ressources pour soutenir son union douanière.

Tableau 2.6

Évolution du PIB, du bien-être et du commerce de l'Afrique et des pays/régions africains sur la base des options optimales conformes aux règles de l'OMC (limites 1 et 2 des TEC de la CEA(initialement fixées à 10 et 25 % passant à 20 et 0 %) dans le cadre du scénario Afrique Optimal TEC-CAE par rapport à la situation de référence (avec uniquement la ZLECAf), 2045.

	VARIATION (en %)					
RÉGIONS	PIB	BIEN-ÊTRE	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT. INTRA-AFRICAINES	EXPORT. INTRA-AFRICAINES
Afrique	0,39	0,18	0,82	1,01	-0,50	-0,50
Égypte	2,74	1,81	2,85	4,63	-13,41	6,25
Maroc	0,02	0,03	-1,37	-2,41	4,49	-2,37
rUMA	0,39	-0,32	1,00	1,08	7,41	0,21
Bénin	-3,52	-1,84	-1,50	-4,80	-4,77	-9,96
Côte d'Ivoire	-0,16	-0,48	-0,20	0,04	0,99	-1,32
Ghana	-0,06	-0,24	0,25	0,21	-1,70	1,05
Nigéria	-0,12	-0,03	0,17	0,18	0,54	-2,93
Sénégal	0,05	-0,27	0,50	0,65	-1,32	-2,65
rCEDEAO	0,76	0,20	1,42	1,89	-2,63	-3,39
Cameroun	0,89	0,29	5,61	7,50	-9,32	-0,37
rCEEAC	0,47	-0,07	2,83	2,49	-6,50	0,10
Éthiopie	0,71	0,07	4,46	6,19	-7,78	4,63
Kenya	0,63	0,38	2,24	4,31	-9,53	3,89
Maurice	-0,56	-0,54	-3,34	-4,83	10,45	-14,03
Mozambique	0,01	-0,53	-0,11	-0,20	0,03	-0,12
Rwanda	0,12	0,14	1,05	1,14	-1,32	0,44
Tanzanie	0,86	0,74	3,21	3,88	-2,09	-0,11
Ouganda	0,47	0,30	1,79	1,35	0,02	2,12
Zimbabwe	0,91	0,51	3,00	4,28	-5,08	5,79
Namibie	0,66	0,24	0,74	0,65	0,77	-0,20
Afrique du Sud	0,39	0,17	0,43	0,33	1,71	-0,06
rTFTA	-0,07	-0,20	-0,41	-0,45	2,52	-2.12

Note : rUMA = Reste de l'Union du Maghreb arabe (à l'exclusion de l'Égypte, du Maroc et de la Tunisie) ; rCEDEAO = Reste des pays de la CEDEAO (à l'exclusion du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Nigéria et du Sénégal) ; rCEEAC = Reste des pays de la CEEAC (à l'exclusion du Cameroun) ; rTFTA = Reste des pays de la zone de libre-échange tripartite. Une description complète de la composition des groupes est disponible à l'annexe 1 du document source.

Source : CEA et CEPII (à paraître).

Tableau 2.7

Évolution du PIB, du bien-être et du commerce des pays/régions d'Afrique dans le scénario Afrique Optimal TEC-CEDEAO par rapport à la situation de référence (avec uniquement la ZLECAF), 2045

	VARIATION (en %)					
RÉGIONS	PIB	BIEN-ÊTRE	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT. INTRA-AFRICAINES	EXPORT. INTRA-AFRICAINES
Afrique	0,61	0,46	1,44	1,86	-0,24	-0,24
Égypte	3,14	1,90	3,76	6,50	-13,61	3,69
Maroc	0,17	0,27	-1,31	-1,85	5,22	-7,57
rUMA	0,46	0,36	0,89	1,14	4,86	-3,12
Bénin	2,62	0,83	3,88	11,62	-7,41	7,86
Côte d'Ivoire	-0,04	-0,10	-0,51	-0,20	-0,08	-1,65
Ghana	0,41	0,45	1,09	1,18	-0,77	0,62
Nigéria	0,03	0,08	0,99	1,11	-3,49	0,28
Sénégal	0,52	0,18	1,32	2,56	-1,32	-0,90
rCEDEAO	-0,02	0,22	0,73	0,85	-1,02	-0,81
Cameroun	0,89	0,52	5,64	7,67	-11,32	-0,30
rCEEAC	0,73	0,50	3,79	3,20	-4,48	2,27
Éthiopie	0,80	0,28	4,45	6,38	-9,34	5,21
Kenya	1,33	0,64	4,32	8,59	-11,97	6,74
Maurice	-0,59	-0,47	-3,19	-4,59	9,47	-13,92
Mozambique	0,43	0,21	0,69	0,91	-0,59	0,34
Rwanda	0,34	0,41	1,59	1,59	1,67	-5,59
Tanzanie	1,63	1,58	6,43	7,85	-1,49	0,64
Ouganda	0,30	0,25	1,38	0,91	6,55	-1,43
Zimbabwe	0,72	0,39	2,16	2,94	-2,07	1,82
Namibie	0,94	0,18	0,28	0,66	1,19	0,18
Afrique du Sud	0,39	0,20	0,45	0,56	2,09	-0,37
rTFTA	0,23	0,22	0,63	0,73	2,28	-1,27

Note : rUMOA = Reste de l'Union du Maghreb arabe (à l'exclusion de l'Égypte, du Maroc et de la Tunisie) ; rCEDEAO = Reste des pays de la CEDEAO (à l'exclusion du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Nigéria et du Sénégal) ; rCEEAC = Reste des pays de la CEEAC (à l'exclusion du Cameroun) ; rTFTA = Reste des pays de la zone de libre-échange tripartite. Une description complète de la composition des groupes est disponible à l'annexe 1 du document source.

Source : CEA et CEPII (à paraître).

Cette analyse des structures potentielles du TEC africain révèle l'équilibre complexe nécessaire à la poursuite d'une intégration économique continentale. L'analyse empirique démontre que si l'extension des structures régionales existantes du TEC peut stimuler de manière significative le commerce intra-africain et les recettes tarifaires, elle peut se faire au détriment de la performance économique globale et de la conformité avec les règles de l'OMC. À l'inverse, les structures optimales du TEC offrent une voie vers une intégration conforme aux règles de l'OMC avec des impacts positifs sur le PIB et le commerce global, bien qu'entraînant une certaine réduction des gains commerciaux intra-africains, par rapport à ceux attendus de la réforme de la ZLECAf. Les différents impacts sectoriels, tels que l'augmentation du commerce agroalimentaire dans le cadre du scénario Afrique TEC-CAE ou l'augmentation de la valeur ajoutée du secteur des métaux dans le cadre du scénario TEC africain-CEDEAO, soulignent la nécessité d'une approche flexible et inclusive de l'harmonisation des droits de douane.

Les données empiriques présentées ci-dessus pour les deux années suivant la mise en œuvre complète du TEC fournissent de solides raisons de prendre en considération la clause d'habilitation de l'OMC de 1974, clause qui permet aux pays en développement, s'ils choisissaient le scénario TEC africain-CEDEAO ou Afrique TEC-CAE, de conclure des ZLE/ACR sans devoir passer par l'article 24. Bien que les deux scénarios augmentent les droits de douane moyens au-delà des niveaux actuels, ce qui pourrait être contraire aux règles de l'OMC, leurs avantages économiques substantiels pour l'Afrique méritent d'être pris en considération. Les points suivants constituent des arguments convaincants en faveur de la clause d'habilitation de 1974 :

- *Prioriser la croissance du commerce intra-africain :* les résultats empiriques montrent un potentiel significatif d'expansion du commerce intra-africain dans les deux scénarios. Cette croissance du commerce intracontinental est cruciale pour le développement économique de l'Afrique, car elle favorise les chaînes de valeur régionales et réduit la dépendance à l'égard des marchés extérieurs.
- *Tirer parti de l'augmentation des recettes tarifaires pour booster le développement* : les deux scénarios promettent une augmentation significative des recettes tarifaires. Ces ressources supplémentaires pourraient être stratégiquement investies dans les infrastructures essentielles, l'éducation et les technologies afin de combler les lacunes en matière de développement et de renforcer la compétitivité de l'Afrique à l'échelle mondiale.
- *Soutenir le développement sectoriel et la diversification économique* : l'analyse sectorielle révèle un potentiel de croissance significatif dans des secteurs clés. Ces gains pourraient stimuler la diversification et l'industrialisation de l'ensemble du continent.
- *Renforcer le pouvoir de négociation collectif de l'Afrique* : la mise en œuvre du TEC à l'échelle du continent renforcerait considérablement la position de l'Afrique dans les négociations commerciales mondiales. Les pays africains pourraient négocier plus efficacement avec leurs partenaires extérieurs, ce qui leur permettrait d'obtenir de meilleures conditions commerciales. Ce pouvoir de négociation accru pourrait contribuer à compenser tout impact négatif potentiel de tarifs moyens plus élevés sur le commerce extra-africain.
- *Accélérer la mise en œuvre de la zone de libre-échange africaine et approfondir l'intégration* : l'adoption d'un TEC représenterait une étape importante vers une intégration économique plus profonde, en s'appuyant sur la dynamique de la zone de libre-échange en Afrique. Elle simplifierait les procédures commerciales, réduirait la complexité des règles d'origine et créerait un marché africain plus cohérent.

- *Remédier aux disparités en matière de développement* : bien que l'étude de la CEA et du CEPII (à paraître) montre la variabilité des impacts au niveau des pays, un TEC soigneusement mis en œuvre pourrait contribuer à réduire sur le continent les disparités de développement. L'augmentation des recettes tarifaires et du commerce intra-africain pourrait être utilisée pour soutenir les économies moins développées, favorisant ainsi une croissance plus équilibrée à l'échelle de l'Afrique.
- *Stimuler l'investissement et l'industrialisation* : un TEC unifié pourrait rendre l'Afrique plus attrayante pour les IDE intracontinentaux et étrangers. Le marché plus vaste et plus intégré créé par un TEC offrirait des économies d'échelle et de gamme, ce qui pourrait catalyser les efforts d'industrialisation.

Certains des principaux défis mis en évidence par l'étude sont les suivants :

- *Problèmes de conformité avec les règles de l'OMC* : l'étude montre que l'extension des structures existantes du TEC (telles que celles de la CAE et de la CEDEAO) à l'ensemble du continent se traduirait probablement par des tarifs moyens plus élevés, ce qui poserait un problème de conformité avec les règles de l'OMC. La clause d'habilitation de 1974 reste donc un élément important à prendre en considération si des écarts par rapport aux règles de l'OMC devaient conduire à des différends importants avec les partenaires commerciaux et saper la crédibilité de l'Afrique dans les négociations commerciales internationales.
- *Détournement d'échanges* : la mise en œuvre d'un TEC continental pourrait entraîner un déplacement des échanges, les pays membres privilégiant les échanges intra-africains relativement inefficaces au détriment des échanges plus compétitifs avec d'autres régions. Cela pourrait avoir un impact négatif sur les relations commerciales des pays africains avec leurs partenaires non africains et entraîner des pertes économiques.
- *Disparités régionales* : l'Afrique se caractérise par la diversité de son développement économique, de son industrialisation et de ses capacités commerciales, de sorte que l'harmonisation des droits de douane entre des économies aussi diverses peut avantager ou désavantager de manière disproportionnée certaines régions ou industries. Ainsi, les régions dont les industries sont plus développées pourraient résister à l'imposition de droits de douane protégeant des secteurs moins compétitifs, ce qui entraînerait des tensions au sein de l'union douanière.
- *Coûts d'ajustement économique* : le passage à un TEC continental nécessiterait des ajustements importants pour les industries et les économies habituées à des régimes tarifaires différents. Certains secteurs pourraient avoir des difficultés à s'adapter à une concurrence accrue, ce qui entraînerait à court terme des perturbations économiques et des pertes d'emplois potentielles.

Voici quelques-unes des principales implications politiques tirées de la CEA et du CEPII (à paraître) :

- *L'harmonisation des droits de douane est une priorité* pour les pays membres africains afin de garantir la mise en œuvre efficace d'un TEC continental.
- *Il est recommandé de mettre en place des mécanismes de soutien* pour compenser les pertes potentielles de recettes pour les pays moins développés.
- *Le renforcement des capacités est important* pour que les fonctionnaires des douanes et du commerce puissent gérer la transition vers un TEC.
- *Il est fortement recommandé d'investir de manière significative* dans les infrastructures liées au commerce afin de soutenir l'augmentation des flux commerciaux et de l'intégration.

Étant donné que la clause d'habilitation de 1974 de l'OMC permet aux pays en développement de conclure des ZLE/ACR sans devoir passer par l'article 24, le choix du scénario Afrique TEC-EAC ou TEC africain-CEDEAO ne posera pas de problèmes diplomatiques insurmontables. Les avantages économiques potentiels pour l'Afrique sont considérables et d'une grande portée, s'alignant étroitement sur les objectifs de développement de l'Afrique, le traité d'Abuja et l'Agenda 2063. Les scénarios optima comme base d'un TEC africain pourraient également offrir des perspectives intéressantes, mais clairement différentes. C'est finalement aux États membres qu'il revient de décider par le biais d'un processus certes complexe visant à obtenir l'adhésion de tous, de l'approche à retenir.

Conclusion et recommandations

Conclusion

Les efforts d'intégration régionale en Afrique ont été un mélange de construits sociaux et de considérations commerciales ou économiques comme déterminants majeurs dans la pratique du régionalisme de développement, où l'approche africaine est une approche adaptée du marché occidental à laquelle s'ajoute une composante de développement intégrée. Un examen des travaux théoriques et empiriques a montré que l'intégration régionale comporte des avantages et des coûts qui dépendent de sa profondeur. Les avantages sont un accroissement à court et à long terme du commerce intrarégional dans les pays africains, générant une augmentation globale du bien-être et de la consommation alimentaire au niveau des ménages, ainsi qu'un gain commercial net positif au niveau de l'ensemble de l'économie. Les coûts comprennent une éventuelle ingérence et l'abandon d'une partie de la souveraineté nationale des États, des obligations financières accrues et la destruction de la rente suite à l'incapacité des entreprises nationales à faire pression pour obtenir des tarifs extérieurs plus élevés.

Les impacts positifs ont été déterminés en fonction des règles d'origine qui sont une composante importante des ZLE et qui en empêchent la pleine réalisation. On peut alors imaginer les gains considérables que l'UDCAf et le MCCAf généreront pour l'Afrique s'ils sont adoptés comme prévu par le traité d'Abuja. Une fois encore, alors que les ACR comme les unions monétaires affectent fortement et positivement la production et le commerce bilatéral des membres et ont des impacts positifs sur la croissance économique, la divergence des revenus des pays africains devrait être traitée par des politiques de redistribution des revenus.

L'Afrique expérimente actuellement la ZLECAf et devrait, dans quelques années, passer à l'UDCAf, non seulement parce qu'il s'agit de la prochaine étape naturelle du continuum de l'intégration économique, mais aussi parce que cette progression est expressément prévue à la fois par le traité d'Abuja et dans l'accord sur la ZLECAf. Il est également important de noter que les inconvénients de la ZLECAf par rapport à l'UDCAf peuvent rendre ce passage impératif afin d'obtenir de plus grands bénéfices de cette intégration. Comme on l'a vu, l'impact positif net d'une union douanière dépend de l'étendue de cette union, avantage pour l'Afrique qui bénéficie de sa taille mais est pénalisée par la petite taille de ses économies (Mkandawire op. cit.). La CEDEAO et la CAE sont déjà des unions douanières et le niveau de leur TEC pourrait inciter le reste du continent à envisager de l'adopter (voir « Analyse quantitative des avantages commerciaux et économiques d'une UDCAf » ci-dessus). Bien que le degré de complémentarité commerciale de l'Afrique soit faible, la complémentarité commerciale modérément élevée de l'Afrique du Sud et de l'Afrique du Nord devrait rendre plus opportune la création d'une UDCAf.

Un autre facteur est qu'une UDCAf disposant de 1,48 milliard de consommateurs aura probablement un impact important et favorable sur la consommation et améliorera donc le bien-être des pays africains et du monde entier, même si elle détourne certains échanges. Ceci sans compter les avantages à l'exportation qu'un producteur africain à faible coût peut pleinement utiliser pour exploiter son avantage comparatif afin d'augmenter la production de biens d'exportation et accroître le bien-être économique. En se transformant en une UDCAf, l'Afrique sera alors suffisamment importante économiquement pour influencer les prix mondiaux et obtenir des gains en termes de commerce, autre avantage potentiel pour le continent même si son union douanière détourne les échanges. Bon nombre des membres potentiels de l'UDCAf ont des liens commerciaux plus forts avec le reste du monde qu'entre eux-mêmes, de sorte que le détournement d'échanges aurait probablement tendance à être plus important que la création d'échanges, ce qui devrait probablement être compensé par des impacts importants sur la consommation et des gains sur les termes de l'échange.

La ZLECAf devrait être pleinement opérationnelle d'ici 2034. Mais elle pourrait souffrir de barrières commerciales extérieures permissives et individuelles des pays africains, ce qui nécessite des règles d'origine. Les RdO de la ZLECAf, établies pour décourager les détournements d'échanges, pourraient également devenir un fardeau. Étant donné qu'un TEC au sein de l'UDCAf ne nécessitera pas de RdO, les pays africains doivent se préparer à adopter l'UDCAf conformément au traité d'Abuja, ce qui permettra à chaque pays de mieux s'intégrer dans le commerce intracontinental et de renforcer l'intégration globale.

Recommandations

Compte tenu de l'analyse précédente, le présent chapitre formule les recommandations suivantes à l'intention des pays africains et des institutions qui soutiennent l'intégration régionale.

- *Les pays africains devraient continuer les réflexions et les actions visant à passer aux étapes suivantes de l'intégration continentale de l'Afrique et poursuivre parallèlement les efforts déployés pour accélérer la mise en œuvre intégrale de la ZLECAf.* Ces mesures constitueront une base solide pour la transition vers l'UDCAf et le MCCAf qui promettent des avantages économiques et commerciaux significatifs allant au-delà de ceux offerts par la ZLECAf. Il convient donc de mettre en œuvre des politiques visant à remédier à la répartition inégale des avantages de la ZLECAf, notamment en rendant pleinement opérationnel le Fonds d'ajustement de la ZLECAf afin de soutenir les pays, les secteurs et les communautés susceptibles d'être affectés par l'adoption d'un TEC.
- *Les pays africains devraient saisir l'occasion offerte par leur taille pour maximiser dans le cadre de l'UDCAf et du MCCAf leurs avantages commerciaux.* Le passage à une union douanière, puis à un marché commun, permettra à l'Afrique d'exploiter cette opportunité pour améliorer les termes de l'échange.
- *Les pays africains devraient en temps opportun aller de l'avant avec l'UDCAf.* Cela permettra de surmonter les lourdes RdO de la ZLE.
- *Les pays africains devraient mettre en œuvre un TEC efficace et effectif pour tout le continent, en tenant compte des résultats des quatre scénarios de la CEA et du CEPII (à paraître).* Les défis potentiels liés à la conformité avec les règles de l'OMC et à l'inégalité des impacts doivent être traités en tenant compte des impératifs de développement et des potentiels avantages à long terme pour le commerce mondial d'un TEC continental.

Le chapitre suivant donne un aperçu de la mise en œuvre de la ZLECAf, progrès et défis, en vue de tirer des leçons qui pourraient être appliquées aux efforts de l'Afrique dans l'instauration de l'UDCAf et du MCCAf.

Références

UA (Union africaine). 2020. UA (Union africaine). 2020. *African Trade Statistics 2020*. AU, Addis Abeba.

UA (Union africaine). 2022. *African Integration Report*. AU, Addis Abeba.

Agbude, G., A. L. Lawal, E. Ovia, et A. Cabral. 2015. "Amilcar Cabral and the Development Paradigms in Africa: Revisiting the Earlier Strategies for the African Union." *Journal of African Union Studies (JoAUS)* 4 (1).

Andersson, H. E. 2016. "Liberal Intergovernmentalism, Spillover and Supranational Immigration Policy." *Cooperation and Conflict* 51 (1): 38–54.

Asche, H. 2021. *Regional Integration, Trade, and Industry in Africa*. In *Advances in African Economic, Social and Political Development Series*, edited by D. Seck and J. U. Elu, 1–281. Springer Nature.

Balassa, B. 1960. "Towards a Theory of Economic Integration." *Kyklos* 14 (1).

Balassa, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Richard Irwin, Homewood, IL.

Baldwin, R. E. 2008. "Sequencing and Depth of Regional Economic Integration: Lessons for the Americas from Europe." *The World Economy* 31: 5–30.

Baldwin, R. E., et A. J. Venables. 1995. "Regional Economic Integration." In *Handbook of International Economics*, edited by G. Grossman and K. Rogoff, vol. III, Elsevier Science B.V.

Bonilla-Bolaños, A. 2021. "A Step Further in the Theory of Regional Integration: A Look at the South American Integration Strategy." *Journal of International Development* 33 (5): 845–873.

Cai, K. G. 2010. *The Politics of Economic Regionalism: Explaining Regional Economic Integration in East Asia*. Macmillan, Basingstoke.

Crowley, P. M. 2006. "Is There a Logical Integration Sequence After EMU?" *Journal of Economic Integration* 21 (1): 1–20.

De Lombaerde, P. 2019. *Regional Economic Integration: Conceptual Frameworks in Measuring, Monitoring, and Improving Performance in Regional Integration within ESCWA Region*. Regional Training Workshop, Economic and Social Commission for Western Asia.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2012. "The Theory of Free Trade Areas: The Case for an African Continental Free Trade Area." In *Assessing Regional Integration in Africa (ARIA V): Towards an African Continental Free Trade Area*. CEA, Addis Abeba.

Ekpo, A., A. Simpasa, et C. Chuku. 2018. "Greasing the Wheels of Regional Integration: Infrastructure as a Catalyst for Trade, Innovation, and Growth in Sub-Saharan Africa." In *Rethinking Regional Integration in Africa*. AERC Senior Policy Seminar XX.

Fadeyi, O., Y. Bahta, A. Ogundeji, et B. J. Willemse. 2014. "Impacts of the SADC Free Trade Agreement on South African Agricultural Trade." *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation* 15: 53–59.

Freund, C., et E. Ornelas. 2010. "Regional Trade Agreements." Policy Research Working Paper 5314, World Bank Development Research Group, Trade, and Integration Team, Washington, DC.

Fuggaza, M., et F. Robert-Nicoud. 2009. “The Emulator Effect of the Uruguay Round on U.S. Regionalism.” Working Paper, CNUCED, Genève.

Grimwade, N. 2013. *Theory of Economic Integration: A Review*. In *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2869-1.

Haas, E. B. 1961. “International Integration: The European and Universal Process.” *International Organization*15 (3): 366–392.

Hailu, M. B. 2014. “Regional Economic Integration in Africa: Challenges and Prospects.” *Mizan Law Review* 8 (2): 299–332.

Kang, Y. D. 2016. “Development of Regionalism: New Criteria and Typology.” *Journal of Economic Integration* 31: 234–274. https://doi.org/10.11130/jei.2016.31.2.234.

Khara, N. K. 2020. “Functionalism and Neofunctionalism: Some Critical Perspectives.” *IJARIIE* 6 (6): 1005–1008.

Kimbugwe, K., N. Perdikis, M. T. Yeung, et W. A. Kerr. 2012. *Regional Integration Theory. Economic Development Through Regional Trade*, 76–98. Palgrave Macmillan, London.

Kindleberger, C. P. 1966. “European Integration and The International Corporation.” *Columbia Journal of World Business* 1 (1).

Krueger, A. O. 1997. “Free Trade Agreements versus Customs Unions.” *Journal of Development Economics* 54: 169–187.

Krugman, P. 1991. “Is Bilateralism Bad?” In *International Trade and Trade Policy*, edited by E. Helpman and A. Razin, 9–23. MIT Press, Cambridge, MA.

Krugman, P. R. 1979. “Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade.” *Journal of International Economics* 9 (4): 469–479.

Krugman, P. R. 1983. “New Theories of Trade Among Industrial Countries.” *American Economic Review* 73 (2): 343–347.

Laursen, F. 2008. “Theory and Practice of Regional Integration.” *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* 8: 1–22.

Lawrence, R. 1996. *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Brookings Institution Press, Washington, DC.

Lipsey, R. G. 1960. “The Theory of Customs Unions: A General Survey.” *The Economic Journal* 70 (279): 496–513.

Machlup, F. 1976. *A History of Thought on Economic Integration*. In *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*, edited by F. Machlup. Macmillan Press Ltd., London.

Malamud, A. 2001. “Spillover in European and South American Integration: An Assessment.” Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington, DC.

Mkandawire, T. 2014. “On the Politics of Regional Integration.” Keynote address at the TRALAC Annual Conference, Cape Town. Disponible à: http://www.mandelaschool.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/78/News/MKANDAWIRE_Regional_Integration_Transcript.pdf.

Manu, C. 2021. "The Impact of Trade Agreement on Agricultural Trade Flow in West Africa." *International Journal of Economics and Finance* 13 (1): 1–89.

Marere, M. 2019. "African Continental Free Trade Area: A Dream or Reality?" Disponible à: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3469430.

McLaren, J. 2002. "A Theory of Insidious Regionalism." *Quarterly Journal of Economics* 117: 571–608.

Meade, J. E. 1955. *The Theory of Customs Unions*. North-Holland, Amsterdam.

Mitrany, D. 1975. "The Progress of the International Government." In *The Functional Theory of Politics*. St. Martin's Press, New York.

Moravcsik, A. 2005. "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy." *Journal of European Public Policy* 12: 349–386.

Moyo, I. 2020. "Regional Integration and Challenges of Implementation in Africa: Some Missing Gaps." In *The Palgrave Handbook of African Political Economy*, edited by S. Oloruntoba and T. Falola, 977–990. Springer Nature.

Nubong, G. 2020. "The Relevance of the European Union Integration Experience to the African Union's Integration Process." In *The Palgrave Handbook of African Political Economy*, edited by S. Oloruntoba and T. Falola, 1069–1086. Springer Nature.

Onditi, F. 2021. "Dominatarian Theory of Regional Integration." *Insight on Africa* 13 (1): 76–94.

Ornelas, E. 2005a. "Trade Creating Free Trade Areas and the Undermining of Multilateralism." *European Economic Review* 49: 1717–1735.

Ornelas, E. 2005b. "Rent Destruction and the Political Viability of Free Trade Agreements." *The Quarterly Journal of Economics* 120 (4): 1475–1506.

Ornelas, E. 2005c. "Endogenous Free Trade Agreements and the Multilateral Trading System." *Journal of International Economics* 67: 471–497.

Plummer, M. G., D. Cheong, et S. Hamanaka. 2010. *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements*. Asian Development Bank, Mandaluyong City.

Ravenhill, J. 2016. "Regional Integration in Africa: Theory and Practice." In *Region-Building in Africa*, edited by D. H. Levine et D. Nagar, 37–52. Palgrave Macmillan, New York.

Sakyi, D., et E. E. O. Opoku. 2014. "Regionalism and Economic Integration in Africa: A Conceptual and Theoretical Perspectives." ACBF Occasional Paper 22, Africa Capacity Building Foundation, Harare.

Salvatore, D. 2013. *International Economics*. 11th ed. John Wiley & Sons.

Santos Silva, J. M., et S. Tenreyro. 2006. "The Log of Gravity." *The Review of Economics and Statistics* 88 (4): 641–658.

Stone Sweet, A., et W. Sandholtz. 1998. "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity." In *European Integration and Supranational Governance*, edited by W. Sandholtz and A. Stone Sweet. Oxford University Press.

Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.

Wonnacott, P., et M. Lutz. 1989. "Is There a Case for Free Trade Areas?" In *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, edited by J. J. Schott, 59–84. Institute for International Economics, Washington, DC.

CHAPITRE 3

La ZLECAf : progrès et défis liés à la mise en œuvre

Introduction

Le démarrage des échanges dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) a marqué l'aboutissement de décennies d'efforts consentis par toutes les principales parties prenantes à l'intégration de l'Afrique, y compris les Communautés économiques régionales (CER), et a également représenté une étape majeure pour le continent. La mise en œuvre opérationnelle de la ZLECAf s'est fondée sur l'adoption de cinq instruments clés :[195]

- *Les règles d'origine (RdO) :* Un régime continental en principe convenu, qui régit et détermine les conditions dans lesquelles un produit ou un service est considéré comme étant entièrement originaire d'un pays africain et peut, à ce titre, être échangé en franchise de droits au sein de la ZLECAf.
- *Les concessions tarifaires :* Elles concernent les calendriers nationaux convenus pour une libéralisation tarifaire de 90 % à partir de 2021, et qui devrait s'étendre sur une période de 05 ans pour la plupart des pays qui n'appartiennent pas aux pays les moins avancés (non-PMA) et de 10 ans pour les pays les moins avancés (PMA), si l'on veut parvenir à une libéralisation complète des 90 % de produits non sensibles. Pour la libéralisation de lignes tarifaires supplémentaires de 7 %, qui couvrent les « produits sensibles », cette période est respectivement de 10 ans et de 13 ans, avec une période de transition de 05 ans (déductible) avant le lancement du décompte de la période de 10/13 ans.
- *Le mécanisme en ligne de notification, de surveillance et d'élimination des barrières non tarifaires :* Il s'agit d'un mécanisme en ligne pour le suivi et l'élimination de la pléthore de barrières non tarifaires, qui constituent un obstacle majeur au commerce intra-africain.
- *Le système de paiement et de règlement panafricain :* C'est un système continental destiné à faciliter les paiements en temps opportun, en totalité et en monnaie locale, ainsi que les règlements annuels nets en devises (encadré 3.1).

- *L'observatoire africain du commerce* : Il s'agit d'un portail d'informations commerciales qui contient toutes les statistiques commerciales, des informations clés sur les opportunités commerciales, des informations sur les exportateurs et les importateurs de divers pays africains, ainsi que d'autres données pertinentes, et dont le but est d'éliminer les obstacles au commerce liés au manque de données, d'informations et de connaissances en Afrique.

ENCADRÉ 3.1

La contribution des systèmes de paiement instantané à la promotion de l'inclusivité dans l'économie numérique au sein de la ZLECAf

L'ouverture de l'Afrique aux avancées technologiques et à l'évolution des réglementations a favorisé l'émergence de systèmes de paiement instantané inclusifs (SPI), qui transforment le paysage des transactions financières sur le continent. Ces systèmes sont des composantes essentielles de l'infrastructure publique numérique en Afrique, car ils agissent comme des passerelles vers l'inclusion financière numérique dans le cadre de la ZLECAf.

Ils facilitent les paiements numériques en temps quasi réel et fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, tout au long de l'année. Ils sont essentiels au développement de l'Afrique, car ils constituent l'épine dorsale de l'infrastructure publique numérique qui favorise l'inclusivité dans l'économie numérique. Pour être considérées comme des SPI inclusifs, ces plateformes doivent prendre en charge des transactions de faible valeur, peu coûteuses et irrévocables, basées sur une interopérabilité multilatérale et en boucle ouverte.

En 2023, les SPI ont traité 49 milliards de transactions, soit une augmentation de 47 % par rapport à 2022. Cette croissance met en évidence l'adoption croissante de ces systèmes à travers l'Afrique. En 2023, le continent disposait de 28 SPI nationaux et de trois SPI régionaux.

Source : Fondation AfricaNenda, CEA et Groupe de la Banque mondiale (2024). Rapport 2024 sur l'état des lieux des systèmes de paiement instantané inclusifs en Afrique. Disponible à l'adresse : https://www.africanenda.org/fr/siips2024

Ce chapitre examine l'état de la mise en œuvre de la ZLECAf aux niveaux continental et régional, y compris l'adoption et le déploiement de l'Initiative commerciale guidée (GTI), qui a été conçue comme une preuve de concept pour montrer que les échanges sont possibles dans le cadre des règles de la ZLECAf. Il met également en lumière d'autres initiatives continentales susceptibles de soutenir la mise en œuvre de la ZLECAf, notamment le protocole sur la libre circulation des personnes et le Marché unique du transport aérien africain (MUTAA). Il identifie enfin les défis liés à la mise en œuvre auxquels sont confrontés les États membres, avant de présenter une conclusion et des recommandations politiques.

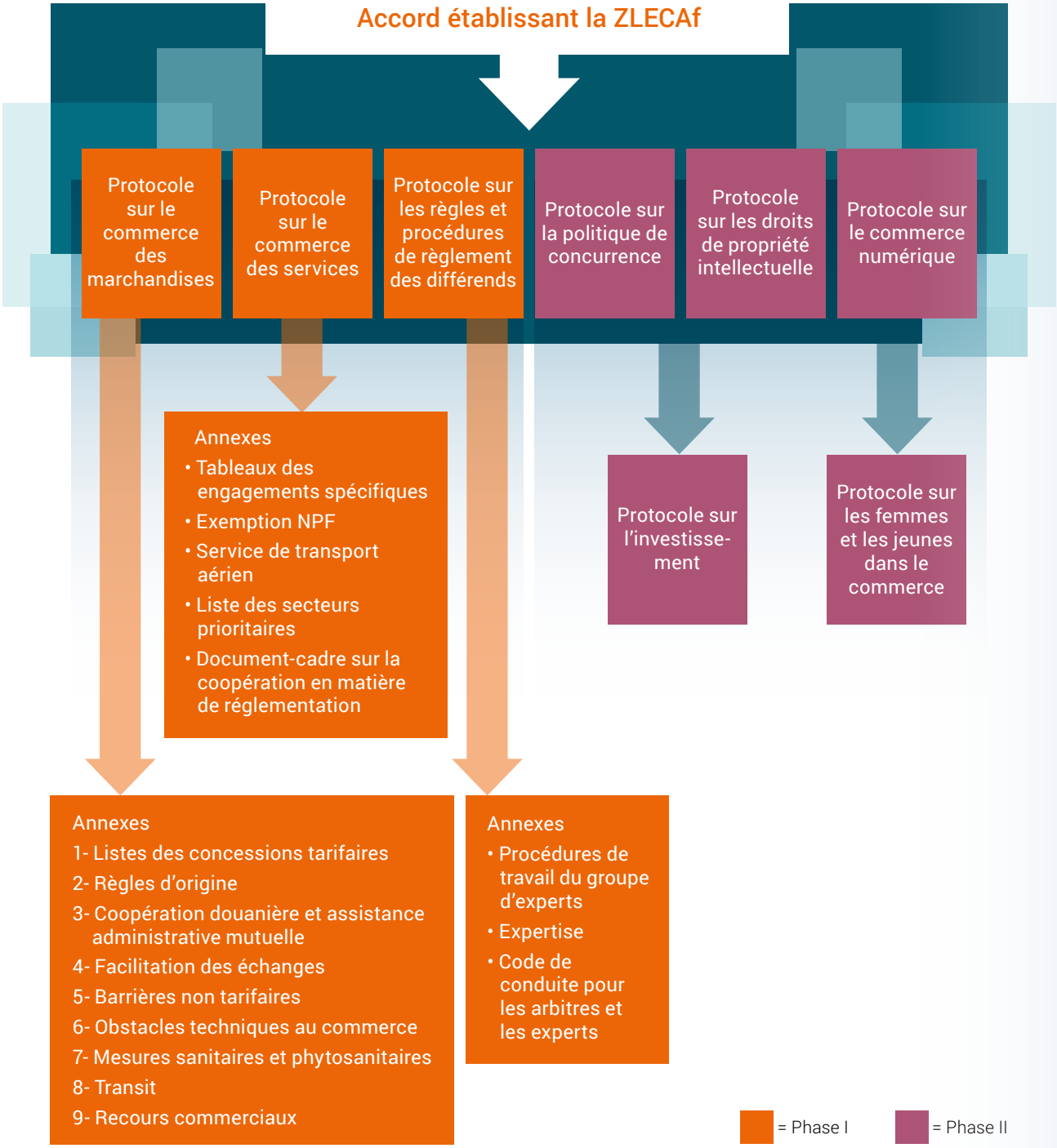
État d'avancement de la mise en œuvre de la ZLECAf

Jusqu'en janvier 2025, 54 pays africains avaient signé l'Accord de la ZLECAf et 48 d'entre eux avaient déposé leurs instruments de ratification, ce qui démontre leur volonté politique de faire progresser l'intégration de l'Afrique.

L'Accord de la ZLECAf se compose de protocoles et d'annexes négociés en deux phases (figure 3.1).

Figure 3.1

Protocoles et annexes de l'Accord de la ZLECAf



Source : CEA 2025.

Le protocole de la ZLECAf sur le commerce des marchandises définit une liste des concessions tarifaires et classe les produits en trois catégories : les produits non sensibles, les produits sensibles et les produits exclus. Il établit également une distinction entre les PMA et les non-PMA. Les non-PMA disposent de 05 ans pour libéraliser 90 % de leurs lignes tarifaires pour les produits non sensibles et de 10 ans pour les produits sensibles, qui peuvent représenter jusqu'à 7 % des lignes tarifaires. Les PMA se sont vu accorder plus de temps, notamment 10 ans pour libéraliser 90 % de leurs lignes tarifaires pour les produits non sensibles et 13 ans pour les produits sensibles. Les PMA et les non-PMA peuvent exclure jusqu'à 3 % des lignes tarifaires, à condition que les exclusions ne dépassent pas 10 % de la valeur des importations intra-africaines.

D'ici 2033, soit 13 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord de la ZLECAf, 97 % des marchandises originaires d'Afrique devraient faire l'objet d'échanges transfrontaliers sans droits de douane ou frais équivalents. Selon la CEA (2025), même si l'Accord est officiellement entré en vigueur le 30 mai 2019, les échanges commerciaux fondés sur les règles de la ZLECAf ont démarré le 1er janvier 2021. Seuls quelques États membres, toutefois, avaient systématiquement mis en œuvre les réductions tarifaires convenues, à la date d'octobre 2024.

Le protocole de la ZLECAf ne mentionne toutefois pas les lignes tarifaires que les pays sont tenus de libéraliser. La libéralisation tarifaire dans le cadre de la ZLECAf s'appuie dès lors sur les offres tarifaires soumises par les pays eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs CER. 45 offres tarifaires[196] pour la libéralisation du commerce intra-continental de marchandises avaient en effet été reçues par le Secrétariat de la ZLECAf, à la date de janvier 2024.[197]

Les RdO au niveau continental, outre les offres tarifaires soumises, ont également une incidence sur la mise en œuvre de la ZLECAf. Les RdO sont les critères utilisés pour évaluer les « nationalités» des produits et déterminer s'ils peuvent bénéficier d'un commerce préférentiel dans une zone d'échanges donnée. Dans le cadre de la ZLECAf, les RdO seront utilisées pour certifier que les produits sont « fabriqués en Afrique » et permettre ainsi la libre circulation de ces produits sur le continent dans le cadre de l'accord de la ZLECAf. Kararach et coll. (2023) ont identifié deux grandes catégories de RdO : (a) les règles applicables à l'ensemble du régime (RWR) ou règles qui s'appliquent à tous les produits ; et (b) les règles spécifiques aux produits (PSR) ou règles qui s'appliquent à des produits spécifiques. Pour ce qui est du commerce au sein de la ZLECAf, un ensemble de RWR communes ont été convenues, mais les négociations sur les PSR n'ont pas encore été finalisées.[198] En l'absence d'une réglementation finalisée sur les RdO, il est difficile pour un État membre de finaliser son offre tarifaire, car les RdO influencent la décision d'un pays d'ajouter un produit à la liste sensible ou de libéraliser les tarifs du produit en question.[199]

La complexité des négociations sur les RdO est fortement lié au niveau de rigueur des RdO. Lorsque les RdO sont plus strictes, elles imposent que la quasi-totalité des matières premières proviennent de la zone d'échanges préférentiels et que la transformation d'un produit soit effectuée dans la zone de libre-échange (ZLE). Si donc les matières premières proviennent de l'extérieur de la zone d'échanges préférentiels, comme la région Afrique, cette stipulation peut affecter la capacité d'une entreprise à produire des biens avec des intrants provenant de l'étranger, et par conséquent la compétitivité de ces mêmes entreprises. Les négociations sur les RdO dans la ZLECAf sont aussi complexes et sources de désaccords en raison de leur effet restrictif sur les échanges commerciaux, en particulier si la conception des RdO augmente les coûts au-delà du niveau nécessaire pour décourager le transbordement ou le détournement des échanges. Cette complexité est d'autant plus grande dans la ZLECAf que les négociations actuelles sont basées sur des RdO en vigueur dans des CER qui ont des accords de libre-échange très compliqués et variés.

Malgré ces difficultés, 92,3 % des RdO avaient été négociées au 14 février 2024, soit 2,3 % de plus que les 90 % requis pour lancer la première phase de libéralisation des échanges.[200] La mise en œuvre de la ZLECAf devrait donc être accélérée, surtout que des accords de libre-échange, tels que celui de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), ont été mis en œuvre sans qu'il y ait nécessairement un accord sur toutes les RdO. En outre, des institutions de contrôle, telles que le Conseil des ministres, le Comité des hauts fonctionnaires du commerce et les Comités d'experts commerciaux, ont été créées pour guider le processus de mise en œuvre. Le mécanisme de règlement des différends a par ailleurs été mis en place pour résoudre les litiges commerciaux.

L'encadré 3.2 présente les initiatives lancées parallèlement aux négociations des phases 1 et 2 qui ont été entreprises depuis l'entrée en vigueur de la ZLECAf

ENCADRÉ 3.2

Initiatives visant à soutenir la mise en œuvre de la ZLECAf

- Une plateforme mise en place pour identifier et éliminer les obstacles non tarifaires liés au commerce sur le continent.
- Le système de paiement et de règlement panafricain, lancé en janvier 2022 pour faciliter les paiements interdevises dans le cadre de la ZLECAf.
- L'initiative AfroChampions, qui met ensemble des responsables du secteur privé africain et des responsables publics dans des organismes tels que l'Union africaine, pour soutenir la mise en œuvre de la ZLECAf.
- Le Fonds d'ajustement de la ZLECAf, d'un montant de 10 milliards de dollars, signé en février 2022 et soutenu par la Banque africaine d'import-export.
- Le lancement de l'Observatoire africain du commerce, qui sert de répertoire de données permettant de suivre l'évolution des volumes du commerce intra-africain pour contribuer au suivi de la mise en œuvre de la ZLECAf et en mesurer l'impact.
- Le lancement de l'indice des affaires par pays de la ZLECAf. C'est un indice de la facilité de faire des affaires qui vise à soutenir la mise en œuvre de la ZLECAf par l'identification et le suivi des progrès réalisés dans l'élimination des barrières commerciales et des goulets d'étranglement qui affectent le secteur privé.
- En juillet 2022, lors de la 9e réunion du Conseil des ministres de la ZLECAf, il y a eu une annonce de lancement :
  - du manuel des RdO de la ZLECAf
  - du livre tarifaire électronique de la ZLECAf
  - de l'Initiative commerciale guidée (GTI).

Le lancement au Ghana de la GTI, le 7 octobre 2022, pour favoriser des échanges commerciaux significatifs dans le cadre de la ZLECAf.

Source : CEA sur la base de l'APRI 2023.

Les deux phases des négociations de la ZLECAf ont été achevées et des progrès notables ont été enregistrés (encadré 3.3).

ENCADRÉ 3.3

Progrès réalisés dans la mise en œuvre de la ZLECAf

La ZLECAf a fait des progrès considérables. Elle a obtenu la ratification de l'Accord par un plus grand nombre de pays, a encouragé les États membres à adopter les listes provisoires de concessions tarifaires, et a finalisé les négociations sur le commerce des services.

- En août 2024, le nombre total de pays ayant signé l'Accord de la ZLECAf s'élevait à 54, y compris 48 qui avaient achevé le processus de ratification. Six pays (le Bénin, la Libye, Madagascar, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud) doivent encore finaliser leur ratification.
- Des progrès notables ont été accomplis dans l'adoption des listes provisoires de concessions tarifaires, avec 45 pays qui ont soumis leurs offres tarifaires à une vérification technique.
- 22 listes d'engagements spécifiques ont été adoptées en ce qui concerne le commerce des services. Ces listes couvrent les cinq secteurs prioritaires : les communications, les services aux entreprises, les finances, les transports et le tourisme. Des négociations sont en cours pour 26 offres supplémentaires.
- L'Assemblée de l'Union africaine (UA) a officiellement adopté les protocoles de la phase 2 sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et les politiques de concurrence en février 2023, les intégrant dans le cadre de la ZLECAf.
- Le Protocole sur les femmes et les jeunes dans le commerce ainsi que le Protocole sur le commerce numérique ont été adoptés lors du 37e sommet de l'Assemblée de l'UA.

L'Initiative commerciale guidée s'est avérée efficace pour promouvoir l'appropriation nationale de la ZLECAf. Dans sa deuxième phase, la portée de l'Accord s'est étendue de huit à 35 pays ainsi qu'à tous les produits échangés entre eux.

Source : CEA, d'après les données de la ZLECAf 2024.

Les huit CER reconnues par l'UA ont joué un rôle déterminant dans l'avancement de la mise en œuvre de la ZLECAf, car elles ont été les piliers essentiels de sa réussite. Leur inclusion à la ZLECAf a été une décision stratégique pour la préservation des acquis existants, même si les CER ont poursuivi leurs propres agendas d'intégration commerciale, avec des niveaux de réussite variables. Pendant toute la durée des négociations liées à la ZLECAf, les CER ont fortement contribué à la consolidation des négociations relatives aux offres, en particulier celles qui sont des unions douanières. Elles ont par ailleurs discuté des questions liées au chevauchement des adhésions et des régimes commerciaux.

Les secrétariats de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ont agrégé et soumis des offres tarifaires au nom de leurs États membres au secrétariat de la ZLECAf. Même

si les CER n'ont reçu qu'un statut d'observateur au sein du Comité des hauts fonctionnaires du commerce de la ZLECAf, certaines d'entre elles ont joué un rôle important. Elles ont en l'occurrence aidé à combler les déficits de capacités des pays disposant de ressources limitées et n'ayant pas l'expertise nécessaire pour entreprendre des négociations commerciales dans le cadre de la ZLECAf.

L'Initiative de commerce guidée (ICG), preuve de concept du bon déroulement des échanges commerciaux au sein de la ZLECAf

La ZLECAF a bénéficié d'un soutien et d'une volonté politique manifestes de la part de ses États membres, comme en témoignent leur préparation proactive pour effectuer des échanges commerciaux dans le cadre de l'Accord de la ZLECAf et le rythme rapide des ratifications. De nombreux pays ont élaboré des stratégies de mise en œuvre et lancé des programmes de sensibilisation pour amener les acteurs du secteur privé à s'impliquer et tirer parti des avantages de l'Accord de libre-échange africain. Ces stratégies ont pour objectif de repérer les secteurs clés à valeur ajoutée, d'identifier les opportunités et défis liés au commerce, et de définir les mesures nécessaires à un meilleur positionnement sur les marchés nationaux, régionaux et mondiaux dans le cadre de la ZLECAf. Elles englobent également des aspects tels que le financement, la communication et le suivi-évaluation. L'état de préparation du pays est un critère essentiel pour la participation à l'ICG.

La GTI a été lancée le 7 octobre 2022 à Accra, au Ghana, avec pour objectif de promouvoir des échanges commerciaux significatifs en vertu de l'Accord de libre-échange africain. Il s'agit d'une mesure temporaire qui vise à maintenir l'intérêt public et politique pour la ZLECAf. Pour sa mise en œuvre, quatre sous-comités axés sur la facilitation des échanges ont été créés :

- Le sous-comité des douanes et de la logistique qui est axé sur la coopération douanière et les documents commerciaux au sein de la ZLECAf.
- Le sous-comité des mesures non tarifaires (MNT) qui examine et collecte les MNT existantes qui s'appliquent aux marchandises couvertes par la GTI.
- Le sous-comité de la communication, chargé de la publicité, de l'engagement auprès de la presse, de la planification et de l'exécution.
- Le sous-comité des services, qui examine les activités liées au commerce des services dans le cadre de la GTI, avec en priorité les services financiers et les services de transport, pour ce qui est de la première phase de la GTI.

Lors de la première phase de la GTI, de nombreux pays ont rempli les conditions requises pour leur inclusion. Ces pays en effet s'activaient à soumettre des offres tarifaires provisoires pour le commerce des marchandises, à étudier la portée de leurs engagements dans le commerce des services, à sélectionner des entreprises exportatrices et leurs produits respectifs, et à créer des comités ad hoc au niveau national pour gérer l'Initiative et en assurer la coordination en collaboration avec le secrétariat de la ZLECAf. Ils avaient en outre publié des textes juridiques relatifs aux offres tarifaires provisoires. La phase initiale a couvert huit pays et 96 produits. Tous ces pays avaient signé et ratifié l'accord de la ZLECAf et soumis leurs offres tarifaires (encadré 3.4).[201]

ENCADRÉ 3.4

Première phase du cadre de l'ICG

CAMEROUN
En 2021, le Cameroun a créé un comité interministériel chargé du suivi et de la mise en œuvre de la ZLECAf dans le cadre de sa stratégie de domestication. Le pays a soumis ses offres tarifaires par l'intermédiaire de la CEEAC et a élaboré une stratégie globale de mise en œuvre de la ZLECAf pour la période 2020-2035, en l'alignant sur son plan directeur d'industrialisation et son plan de développement national.

ÉGYPTE
Avec le soutien de la Banque africaine d'import-export et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Égypte a mis en place un cadre d'examen des politiques de transformation des produits afin de tirer parti de l'Accord de libre-échange. Le ministère du Commerce et de l'Industrie joue un rôle de premier plan dans les négociations, considérant la ZLECAf comme un catalyseur qui crée de nouveaux marchés pour les zones économiques spéciales de transformation du pays, à condition que les fabricants respectent les exigences en matière de RdO.

GHANA
En août 2022, le Ghana a adopté son cadre politique et son plan d'action pour la ZLECAf dans le cadre de sa stratégie de domestication de l'Accord de libre-échange. Le gouvernement avait au préalable, en novembre 2021, publié des orientations sur la mise en œuvre de la ZLECAf à l'intention des autorités locales. Ces initiatives ont permis de mettre en place un système de soutien solide, comprenant un Comité interministériel, un Comité national de pilotage de la ZLECAf et divers groupes de travail techniques impliquant des responsables des secteurs public et privé. La Division des douanes de l'administration fiscale du Ghana a été désignée comme l'autorité compétente, chargée de mettre en œuvre des réformes pour la facilitation des échanges. Ces réformes comprennent un guichet douanier unique pour rationaliser l'accès par les commerçants ghanéens aux services comme les licences et permis commerciaux.

KENYA
En août 2022, le Kenya a lancé sa stratégie de mise en œuvre de la ZLECAf pour la période 2022-2027. Le pays effectue ses négociations liées à la ZLECAf par le biais de blocs commerciaux régionaux, en l'occurrence le COMESA et la CAE. La Division des douanes de l'administration fiscale est l'autorité compétente désignée. Le Kenya a en outre formé un comité ad hoc pour coordonner les processus de la GTI, et a envoyé sa première cargaison au Ghana dans le cadre de cette Initiative le 23 septembre 2022.

MAURICE
Maurice a élaboré sa stratégie nationale de mise en œuvre de la ZLECAf et s'efforce d'éliminer les obstacles auxquels sont confrontés les exportateurs. Pour renforcer la compétitivité de ses exportateurs dans le cadre de la ZLECAf, le pays met en œuvre des initiatives telles que l'Africa Warehousing Scheme et le Freight Rebate Scheme. Pour faciliter le processus de demande des certifications nécessaires, y compris le certificat des RdO, Maurice intègre son portail TradeNet. La position de négociation du pays est fortement influencée par son secteur assez développé de production de vêtements.

RWANDA
L'agenda du Rwanda pour la mise en œuvre de la ZLECAf est géré par le ministre du Commerce, l'autorité fiscale étant l'autorité compétente désignée. En juin 2022, le Rwanda a lancé sa stratégie nationale de mise en œuvre de la ZLECAf qui permet d'identifier les biens et services prioritaires éligibles au commerce dans cette zone. Quelques mesures ont été prises pour améliorer les opérations commerciales, entre autres : les exportateurs peuvent désormais demander des certificats d'origine par le biais d'une plateforme en ligne,

CONTINUE

ce qui réduit considérablement les délais d'attente ; le gouvernement s'efforce d'éliminer les barrières non tarifaires et a introduit un tarif de fret spécial pour les exportateurs de la ZLECAf ; le Rwanda a signé le protocole sur la libre circulation des personnes.

TANZANIE
La Tanzanie, aux côtés du Kenya et du Rwanda, mène ses négociations liées à la ZLECAf au sein de l'EAC. La présidente Samia Suluhu, championne de la ZLECAf, insiste sur un besoin urgent de protocoles qui encouragent la participation des femmes dans le commerce. En septembre 2022, la Tanzanie a accueilli une conférence sur la ZLECAf et les femmes. Le pays a également élaboré sa stratégie de mise en œuvre de la ZLECAf.

TUNISIE
La Tunisie a adopté sa stratégie de mise en œuvre de la ZLECAf visant à guider la domestication de l'Accord. Le ministère du Commerce et du Développement des Exportations conduit les initiatives liées à la mise en œuvre de la ZLECAF. Le pays s'efforce de simplifier les formalités d'exportation et d'importation afin d'accélérer les échanges commerciaux dans le cadre de la zone de libre-échange.

Source : APRI 2023.

La deuxième phase de l'ICG a été adoptée le 18 février 2024 lors de la 37e session de l'Assemblée de l'UA. Elle couvre le commerce des marchandises et le commerce des services, et concerne 35 pays :

- *Afrique de l'Est :* Kenya, Ouganda, Rwanda et Tanzanie.
- *Afrique centrale :* Burundi, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo et Tchad.
- *Afrique du Nord :* Algérie, Égypte, Maroc et Tunisie.
- *Afrique australe :* Afrique du Sud, Angola, Botswana, Eswatini, Lesotho, Malawi, Namibie et Zimbabwe.
- *Afrique de l'Ouest :* Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.
- *États insulaires :* Cabo Verde, Comores, Madagascar, Maurice et Seychelles.

Des preuves anecdotiques du commerce dans le cadre de l'ICG révèlent un commerce prometteur entre les pays africains compte tenu des opportunités accrues. Certaines entreprises, comme la Rwanda Mountain Tea Ltd, qui a exécuté quatre commandes d'exportation entre fin 2022 et fin 2023, ont montré leur détermination à tirer rapidement parti des possibilités offertes par la ZLECAf.[202] On ne saurait non plus sous-estimer le rôle des comités nationaux ad hoc de l'ICG ainsi que la présence commerciale diplomatique, avec les attachés et représentants commerciaux qui facilitent la collaboration entre les entreprises. Ils font par exemple une étude de marché pour identifier de nouveaux marchés d'exportation et contribuent ainsi à des échanges ZLECAf-ICG, en particulier par le biais de chaînes de distribution et logistiques centrées sur l'Afrique.

Des difficultés subsistent cependant, notamment la compréhension limitée des procédures d'importation ou d'exportation ainsi que des exigences réglementaires liées aux marchés de destination et aux pays d'origine ; les attentes élevées des négociants concernant la suppression immédiate des droits de douane et des taxes à

l'importation ; les retards dans l'obtention des certificats d'origine de la ZLECAf ; les difficultés de transport, de logistique et de connectivité ; les coûts élevés d'entrée et de marché pour les petites et moyennes entreprises ; et les coûts élevés de mise en conformité concernant les normes, l'enregistrement, la certification et l'octroi de licences.

Deux leçons importantes ont été tirées : (a) la participation active du secteur privé à l'ICG est essentielle au maintien d'un réseau d'affaires au sein des pays qui participent à la ZLECAf, et entre ces pays, afin de consolider les acquis du commerce ; et (b) il est nécessaire que les organismes de réglementation chargés des normes et de la facilitation du commerce portuaire coopèrent et coordonnent leurs activités afin de réduire au minimum les retards transfrontaliers. L'ICG est toutefois une mesure temporaire destinée à stimuler le commerce au sein de la ZLECAf ; elle ne devrait donc pas devenir permanente. Un calendrier devrait être fixé pour le retrait progressif de l'ICG et le passage des États parties à la mise en œuvre complète de la ZLECAf.

Défis liés à la mise en œuvre de la ZLECAf

La mise en œuvre effective de la ZLECAf est confrontée à certains défis, outre les déficits en matière d'infrastructures commerciales abordés ci-dessus dans la section « Développements en matière d'infrastructures et d'énergie »

Durabilité du soutien à la ZLECAf

La mise en œuvre de la ZLECAf nécessite des ressources substantielles aux niveaux continental, régional et national. Au niveau continental, les ressources sont par exemple nécessaires pour organiser des ateliers, des forums de négociation et des campagnes de sensibilisation, ainsi que pour financer le recrutement du personnel qualifié pour conduire la mise en œuvre.

De nombreux pays à faible revenu sont confrontés à de fortes contraintes budgétaires. Les bailleurs de fonds externes tels que l'Agence allemande pour la coopération internationale, l'ONU, l'Union européenne, le Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni ; l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et diverses autres organisations gouvernementales et non gouvernementales leur apportent par conséquent leur soutien. La majorité des stratégies nationales de mise en œuvre de la ZLECAf et des entités de coordination dépendent fortement de l'aide des donateurs.

Les récentes crises mondiales telles que la pandémie de Covid-19 et les conflits tels que la guerre en Ukraine et à Gaza, ont toutefois modifié les priorités des donateurs. Pendant la pandémie, les ressources ont été réorientées, et aujourd'hui, elles pourraient continuer à être allouées aux conflits ; ce qui compromettrait le soutien à la ZLECAf. La rareté de l'expertise locale, par ailleurs, notamment pour ce qui est des questions juridiques et réglementaires qui ont été négociées dans le cadre de la phase 2, continuera à ralentir la mise en œuvre de l'Accord dans de nombreux pays.

Inégalités et conflits d'intérêt

Les tensions géopolitiques en cours, y compris celles entre l'agenda panafricain plus large et les intérêts nationaux, ralentissent les progrès de la ZLECAf, malgré la forte volonté politique des États membres qui rappelle le panafricanisme d'avant l'indépendance.

Les écarts de revenus considérables entre les États membres compliquent davantage la situation. L'Afrique du Sud, l'Égypte et le Nigéria représentent à eux seuls plus de 52 % du PIB du continent. On enregistre en outre des inégalités dans les capacités de production et l'industrialisation des pays. Seuls quelques pays, comme l'Afrique du Sud, l'Égypte et la Tunisie, possèdent de fortes capacités de production. L'Afrique du Sud, l'économie la plus industrialisée du continent, prend des mesures pour protéger sa part du commerce intra-africain. Il est à noter que près de 40 % de ce commerce s'effectue au sein de la SADC, où l'Afrique du Sud occupe une place dominante.[203]

Maurice plaide pour des RdO plus libérales dans les domaines du textile et de l'habillement, car le pays voudrait tirer parti de son accord de libre-échange avec la Chine pour accéder à des intrants moins chers. Le débat sur les exigences de transformation unique ou de double transformation[204] pour les textiles et les vêtements dans le cadre de la ZLECAf constitue un défi majeur dans les négociations sur les RdO.

Les désaccords au cours des négociations de la ZLECAf sont en grande partie causés par les petites économies et les exportateurs de produits de base, préoccupés par l'impact qu'une libéralisation totale pourrait avoir sur leurs économies. Ces pays ont des intérêts nationaux bien ancrés dans les produits de base, notamment les produits agricoles, le tabac, le sucre et les boissons, qui sont vitaux pour les revenus et essentiels à l'industrialisation de nombreuses économies africaines.[205] Ces quelques inégalités ne devraient cependant pas justifier la lenteur dans la mise en œuvre complète de la ZLECAf, étant donné les mesures de sauvegarde prévues pour y remédier.

Les négociations effectuées dans le cadre de la ZLECAf, en résumé, mettent en exergue la nécessité d'une gestion stratégique permettant de concilier les intérêts nationaux et les aspirations continentales, de façon à renforcer la volonté politique pour faciliter et accélérer les initiatives nécessaires à la mise en œuvre complète de la ZLECAf.

Acteurs et facteurs externes

La mise en œuvre de la ZLECAf peut être affectée par des partenariats extérieurs, noués notamment avec des régions ou pays qui cherchent à établir des ALE avec les États membres de la ZLECAf, ou qui en ont déjà.[206] Les accords commerciaux existants, tels que l'African Growth and l'Opportunity Act (États-Unis), les accords de partenariat économique et les accords bilatéraux entre les pays africains et des pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni et la Chine, peuvent entraver la mise en œuvre de la ZLECAf. Le Royaume-Uni a par exemple refusé l'application du TEC de la CAE (ce qui a entraîné une augmentation des taxes à l'importation au sein de la CAE) au motif qu'il était contraire aux dispositions de l'accord de partenariat économique. Une part importante du commerce africain en outre s'effectue avec des partenaires commerciaux extérieurs au continent, ce qui est très susceptible d'entraver la mise en œuvre de la ZLECAf, en raison de leur engagement dans d'autres accords. Il est donc essentiel de prendre en compte ces effets négatifs potentiels lors des examens périodiques de ces accords.

L'Union douanière continentale africaine (UDCAf) et le Marché commun continental africain (MCCAf) permettront néanmoins de tirer parti de la taille économique de l'Afrique et de l'augmentation du taux de croissance de son commerce intrarégional, ce qui est de bon augure pour faire face au paysage géopolitique mondial émergeant, caractérisé par un nationalisme économique croissant.[207] Le monde semble entrer dans une nouvelle ère de désordre mondial, comme en témoignent la volatilité et l'imprévisibilité induites par (a) la montée des fractures géopolitiques, l'unilatéralisme ou l'interventionnisme nationaliste, le protectionnisme

commercial et même les guerres commerciales ;[208] (b) les pressions de la démondialisation ; et (c) la montée de dirigeants illibéraux et populistes.[209] En d'autres termes, de nombreuses nations se replient sur elles-mêmes tandis que leur engagement envers les institutions multilatérales s'érode, signe d'une crise profonde du multilatéralisme.[210] Ce populisme et ce nationalisme dans les grandes puissances économiques peuvent engendrer des politiques commerciales rigoureuses, avec des droits de douane plus élevés, perturbant les chaînes d'approvisionnement mondiales.

La capacité de réaction et l'influence de l'Afrique dépendront de sa capacité à combiner et à réorganiser rapidement ses petits marchés fragmentés, souvent nationaux, pour générer des économies d'échelle et se repositionner dans les chaînes de valeur régionales et mondiales par le biais d'une politique commerciale extérieure commune. D'un point de vue géopolitique, de façon plus large, le continent doit renforcer ses institutions d'intégration telles que l'UA pour lui permettre de parler d'une seule voix et de défendre des positions communes sur des questions régionales et mondiales essentielles ; par exemple, la réforme de l'architecture financière internationale et d'autres institutions et processus de gouvernance mondiale.

L'admission de l'UA en tant que membre à part entière du G20 en septembre 2023 est une étape importante, susceptible de renforcer l'action du continent, de lui permettre de mobiliser davantage de ressources d'investissement et d'accélérer son intégration et son développement.[211] L'Afrique peut aussi accroître ses échanges et son influence par un passage progressif vers l'UDCAf et le MCCAf.

Principales initiatives continentales susceptibles de soutenir ou d'accompagner la mise en œuvre de la ZLECAf

Protocole sur la libre circulation des personnes

La libre circulation des Africains sur le continent africain est prévue dans l'aspiration 2 de l'objectif 1 de l'Agenda 2063 : « un continent intégré, politiquement uni et fondé sur les idéaux de la renaissance de l'Afrique ». Le traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, article 43 (2), contient le protocole sur la libre circulation des personnes en Afrique, sa feuille de route pour la mise en œuvre, et l'adoption d'un passeport africain. La libre circulation des personnes est associée à des gains potentiels dans le commerce des biens et des services, même si les progrès vers la libre circulation des personnes restent contrastés et que des défis persistent.[212] Seuls 28 % des Africains bénéficient d'une entrée sans visa dans d'autres pays africains. Pour 25 % d'entre eux, il faut obtenir un visa à l'arrivée et 47 % doivent obtenir leur visa avant de se rendre dans d'autres pays africains.[213]

Si 2024 a connu des progrès avec 26 pays africains qui offraient des facilités de visa électronique et 17 qui amélioraient leurs scores dans l'indice d'ouverture des visas en Afrique, des obstacles subsistent.[214] Les progrès de l'Afrique dans l'élimination des exigences en matière de visa restent limités, car les visas électroniques sont toujours considérés comme des visas. Des cas de cyberfraude contre les systèmes de visas électroniques sont apparus, notamment des paiements en ligne qui ne parviennent pas aux autorités concernées et les voyageurs qui se retrouvent non seulement sans visa, mais perdent également leurs frais de visa. De même, la ratification du Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de séjour et au droit d'établissementse heurte encore à des obstacles. Jusqu'en août 2024, seuls le Mali, le Niger, le Rwanda et São Tomé et Príncipe l'avaient ratifié, ce qui entrave son entrée en vigueur. Ce retard compromet le concept de passeport de l'UA et l'empêche de devenir une réalité concrète.

Marché unique du transport aérien en Afrique

L'UA a lancé le MUTAA en 2018 pour libéraliser le marché du transport aérien en Afrique, ce qui aboutira à la suppression des restrictions du marché, avec de plus grandes libertés qui permettront d'accroître le trafic aérien, de réduire les tarifs, d'augmenter la fréquence des vols et d'améliorer la connectivité dans toute l'Afrique. 37 pays ont signé le MUTAA.[215] Le MUTAA est important pour la mise en œuvre de la ZLECAf et pour jeter les bases de l'UDCAf et du MCCAf, car le transport aérien n'est pas soumis aux frontières ni aux autres obstacles qui entravent le transport terrestre. Ethiopian Airlines, Kenya Airways et RwandAir ont déjà obtenu des droits de cinquième liberté[216] en Afrique de l'Est et en Afrique australe.[217]

Le rôle central du MUTAA dans la mise en œuvre de la ZLECAf se justifie par le fait que les services de transport représenteront environ 50 % des estimations de croissance du commerce intra-africain.[218] Selon les prévisions, le MUTAA permettra d'accroître de 27 % la fréquence des liaisons aériennes actuelles. Il permettra en outre d'économiser environ 500 millions de dollars sur les tarifs des passagers grâce à des économies d'échelle. Il favorisera également la libre concurrence, facilitera l'ouverture de nouvelles routes commerciales et encouragera la croissance du secteur privé dans l'aviation civile.[219]

Conclusion et recommandations

Conclusion

La ZLECAf a réalisé de réels progrès dans l'élargissement de sa portée. En date d'août 2024, 54 pays avaient signé l'Accord et 48 avaient achevé le processus de ratification. On note également des avancées significatives, notamment l'adoption de listes provisoires de concessions tarifaires par 45 pays, des négociations en cours pour 26 offres supplémentaires de commerce des services, et l'adoption formelle des protocoles de la phase 2 sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la concurrence. Le protocole relatif aux femmes et aux jeunes dans le commerce, et le protocole relatif au commerce numérique, ont été adoptés lors du 37e sommet de l'Assemblée de l'UA. La GTI a en outre encouragé la domestication de la ZLECAf, qui comprend désormais 35 pays au lieu de 08 et couvre tous les produits échangés entre eux. Certaines CER, notamment la CAE, la CEDEAO et la CEEAC, ont joué un rôle central dans la consolidation des offres de négociation. Elles ont par ailleurs traité des questions liées au chevauchement des adhésions et des régimes commerciaux, ce qui a permis de combler les déficits de capacités pour les pays qui disposent de ressources limitées pour effectuer des négociations commerciales.

Des défis considérables entravent cependant la mise en œuvre de la ZLECAf, notamment la durabilité du soutien, les inégalités entre les États membres, une volonté politique incohérente, des conflits d'intérêts, une complexité croissante et une capacité de mise en œuvre limitée. La facilitation des échanges, les différends commerciaux, les déficits d'infrastructure et les facteurs externes sont autant d'autres problèmes qui se posent.

La mise en œuvre de la ZLECAf progresse et les prochaines étapes de l'intégration prévues par le traité d'Abuja (l'UDCAf, le MCCAf et la Communauté économique africaine) se profilent à l'horizon. Si l'on se réfère aux échéances fixées dans le traité, la mise en place de l'UDCAf et du MCCAf a pris du retard. Mais la rapidité des négociations et de la finalisation de la ZLECAf, qui reflète l'engagement des dirigeants politiques africains en faveur de l'intégration, laisse penser que la Communauté économique africaine peut encore être mise en place. Pour tirer parti de cette dynamique en vue de la création de l'UDCAf et du MCCAf, il faut des interventions politiques ciblées et une mise en œuvre renforcée du MUTAA et du protocole sur la libre circulation des personnes de la ZLECAf.

Recommandations

- *Les États membres devraient respecter strictement les calendriers de libéralisation tarifaire de la ZLECAf pour une mise en œuvre complète de la zone de libre-échange.* Des efforts concertés sont donc nécessaires pour accélérer la mise en œuvre des réductions tarifaires convenues, en s'attaquant aux retards et aux défis liés au respect des calendriers. Les gouvernements devraient donner la priorité à l'alignement des politiques nationales sur les engagements de la ZLECAf, allouer des ressources suffisantes pour sa mise en œuvre et renforcer les capacités institutionnelles pour le suivi des progrès. La collaboration entre les États membres est en outre essentielle pour partager les meilleures pratiques et favoriser une approche unifiée pour l'atteinte des objectifs de l'Accord.
- *Sortir de l'ICG dès que possible, afin de réaliser pleinement les échanges dans le cadre de la ZLECAf.* Il est essentiel d'encourager le partage des informations et l'interaction entre les autorités douanières et le secteur privé, pour une meilleure compréhension du cadre de libéralisation tarifaire de la ZLECAf et de ses mécanismes opérationnels.
- *Favoriser la libre circulation des personnes par la ratification et la mise en œuvre du protocole relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement, annexé au traité instituant la Communauté économique africaine.* Cela facilitera la conduite des affaires dans le cadre de la ZLECAf. En favorisant la libre circulation des personnes, les pays africains peuvent libérer un vaste potentiel d'opportunités économiques, de commerce et d'investissement.
- *Rendre pleinement opérationnel le Fonds d'ajustement de la ZLECAf.* Pour répondre aux préoccupations concernant la perte potentielle de recettes tarifaires et/ou les coûts d'ajustement des industries et des marchés du travail, le Fonds d'ajustement de la ZLECAf devrait être opérationnel et financé de manière adéquate. Les États membres peuvent ainsi recevoir une compensation pour toute perte de recettes qui résulte de l'élimination des droits de douane dans le cadre de la ZLECAf. Les autres guichets du Fonds d'ajustement fourniront un soutien aux gouvernements et au secteur privé pour faire face aux ajustements du marché.
- *Exploiter les avantages de la ZLECAf en assurant un meilleur fonctionnement des institutions liées à la ZLECAf aux niveaux national et régional.* Le renforcement de ces institutions permettra de relever les défis que représentent les barrières non tarifaires institutionnelles, les obstacles à la libre circulation des personnes, un environnement des affaires défavorable, une faible harmonisation et une mauvaise coordination des politiques, ainsi que le faible engagement des acteurs clés au niveau national. Il contribuera également à réduire l'écart entre l'intégration de jure et de facto, et à assurer une distribution plus efficace des bénéfices de l'intégration.

Références

APRI (Africa Policy Research Institute). 2023. *The Road to Africa's Single Market: Progress So Far and Challengesfor the Future*. Africa Policy Research Institute, Berlin.

Akinkugbe, O. 2021. "A Critical Appraisal of the African Continental Free Trade Area Agreement." In *International Economic Law from a (South) African Perspective*. edited by K. Kugler and F. Sucker. Juta, Cape Town.

CAFAC (Commission africaine de l'aviation civile). 2024. *SAATM Member States*. ACAC, Dakar.

Banga, K. 2020. *Africa Trade and COVID-19: The Supply Chain Dimension*. Working Paper 586, CEA, Addis Abeba.

Banque mondiale. 2020. *The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects*. Banque mondiale, Washington, DC.

Bowmans. 2024. *Harnessing Africa's Free Trade Agenda: Trade in Goods under the AfCFTA*. Bowmans, Johannesburg.

Bouet, A., D. Laborde, et F. Traore. 2019. "A Global Trading System in Turmoil: What is at Stake for Africa." In

Africa Agriculture Trade Monitor – Report 2019, edited by A. Bouet and S. Odjo, pp. 109-131. International Food Policy Research Institute. Disponible à: https://cgspace.cgiar.org/server/api/core/bitstreams/4c50be08-4cdf-4b80-af8f-4e4e6837dd92/content.

Boylan, B. M., J. McBeath, et B. Wang. 2021. "US–China Relations: Nationalism, the Trade War, COVID-19." *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 14: 23–40. Disponible à: https://doi.org/10.1007/s40647-020-00302-6.

Chipanda, B., et J. Cilliers. 2024. *The AfCFTA*. https://futures.issafrica.org/thematic/08-afcfta/ (consulté le 10 avril 2024).

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2016. *2016–2020 Medium Term Strategic Plan*. COMESA, Lusaka.

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2021. *The 2021–2025 Medium Term Strategic Plan (MTSP)*. COMESA, Lusaka.

Dagne, S. 2019. "Variable Geometry of African Integration and AfCFTA." *Afronomics*, Nairobi. https://www.afronomicslaw.org/2019/06/28/variable-geometry-of-african-integration-and-afcfta ((consulté le 1er juillet 2024).

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2006. *Assessing Regional Integration in Africa II*. CEA, Addis Abeba. http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/aria2_eng.pdf.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2016. *Tripartite Agreement Could Boost Intra-Regional Trade by One Third*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021a. *Governing the African Continental Free Trade Area: Regional Economic Communities Interface*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021 b. *Assessing Regional Integration in Africa X: Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2023. *African Ambassadors call for accelerated implementation of the African Continental Free Trade Area and the Single African Air Transport Market*. CEA, Addis Abeba. https://www.uneca.org/stories/african-ambassadors-call-for-accelerated-implementation-of-the-african-continental-free (Consulté le 11 avril 2024).

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2025. *Economic Report on Africa 2025: Advancing the Implementation of the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area: Proposing Transformative Strategic Actions*. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). n.d. *AMU: Trade and Market Integration*. CEA, Addis Abeba. https://archive.uneca.org/oria/pages/amu-trade-and-market-integration (Consulté le 24 septembre 2024).

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique) et UA (Union africaine). 2016. *Status of African Integration: "The Implications of Agenda 2063 and Agenda 2030 on African Integration."* Ninth Joint Annual Meetings of the African Union Specialized Technical Committee on Finance, Monetary Affairs, Economic Planning and Integration and the Economic Commission for Africa Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), et BAD (Banque africaine de développement). 2021. *Assessing Regional Integration in Africa ARIA X: Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA*. CEA, Addis Abeba. https://hdl.handle.net/10855/46739.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2016. EAC Vision. EAC, Arusha.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2009. Protocol on the Establishment of the East African Community Common Market. EAC, Arusha.

Echandi, R., M. Maliszewska, et V. Steenbergen. 2022. *Making the Most of the African Continental Free Trade Area Roberto: Leveraging Trade and Foreign Direct Investment to Boost Growth and Reduce Poverty*. Banque mondiale, Washington, DC.

CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2022. *Vision 2050*. ECOWAS, Abuja.

Erasmus, G. 2024. "Where Does the AfCFTA Stand at the Beginning of 2024?" Trade Law Centre (Tralac), Cape Town.

FMI (Fond monétaire international). 2023. Trade Integration in Africa: Unleashing the Continent's Potential in a Changing World. FMI, Washington, DC.

Gathii, J. T. 2011. *African Regional Trade Agreements as Legal Regimes*. Cambridge University Press.

Kararach, G., A. M. Kedir, T. Kahsay, et A. Abraha. 2023. *Implementing the African Continental Free Trade Agreement: Evidence from Southern Africa*. Working Paper Series 379, African Development Bank, Abidjan, Côte d'Ivoire.

Mendez Parra, M. 2020a. "Trade and the Coronavirus: Africa's Commodity Exports Expected to Fall Dramatically." SET Paper, Overseas Development Institute, London. https://set.odi.org/trade and the coronavirus africas commodity exports/.

Mevel, S., et S. Karingi. 2012. "Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of the Continental Free Trade Area Followed by a Continental Customs Union." Selected paper for presentation at the 7th African Economic Conference, Kigali, 30 Octobre–2 novembre.

Mugano, G. 2020. "The Economy Nexus of COVID-19 Pandemic." *Sociological Review* 54 (3): 737–760.

Mugano, G. 2022. *Trade Liberalisation and Economic Development in Africa*. Routledge Studies in Development Economics.https://www.routledge.com/Trade-Liberalisation-and-Economic-Development-in-Africa/Mugano-Brookes/p/book/9780367749088.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2020. "Goods Measures—Covid 19: Trade and Trade related Measures." Dataset. OMC, Genève. www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2022. *Ghana: Trade Policy Review*. OMC, Genève.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2023. *Liberia: Trade Policy Review*. OMC, Genève.

Omilola, B. 2011. "To What Extent Are Regional Trade Arrangements in Africa Fulfilling the Conditions for Successful RTAs?" Journal of African Studies and Development 3 (6): 109–111.

Raga, S., et D. te Velde. 2020. "Economic Vulnerabilities to Health Pandemics: Which Countries Are Most Vulnerable to the Impact of Coronavirus." SET Report, Overseas Development Institute, London. https://set.odi.org/economic vulnerabilities to health pandemicsimpact of coronavirus/.

SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2019. *Status of Integration in the Southern African Development Community (SADC)*. SADC, Gaborone.

SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2020. *Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) 2020–2030*. SADC, Gaborone.

SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2024. "Common Market." SADC, Gaborone. https://www. sadc.int/integration-milestones/common-market (Consulté le 15 juillet 2024).

Save the Children. 2020. "Covid 19 Could Push 30 Million African Children into Poverty." *Save the Children Blog*, 9 Avril. https://blogs.savethechildren.org.uk/2020/04/covid 19 could push 30 million children in poverty/.

Tralac (Trade Law Centre). 2024. *The African Continental Free Trade Area*. Tralac, Cape Town.

Tran, H. 2023. "How the African Union can amplify its influence in the G20." Policy Center for the New South. Disponible à: https://www.policycenter.ma/publications/how-african-union-can-amplify-its-influence-g20.

UA (Union africaine). 2013. *Status of Integration in Africa IV, 2013*. Disponible à: http://www.au.int/ar/sites/default/files/SIA%202013(latest)_En.pdf.

UA (Union africaine). 2020. *African Union Integration Report: The Status of Regional Integration in Africa Advancing Intra-African Trade for Post-Covid Recovery*. AU, Addis Abeba.

UMA (Union du Maghreb arabe). 2010. "Maghreb Bank for Investment and Foreign Trade to be created." Disponible à: http://www.maghrebarabe.org/en/news.cfm?type=2&id=224.

Woolfrey, S., et B. Byiers. 2019. "The African Continental Free Trade Area and the Politics of Industrialization." *ECDPM Blog*, 18 novembre.

ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine). 2024. *Progress Report on the Implementation of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) to the Thirty-Seventh (37th) Ordinary Session of the African Union Assembly of Heads of State and Government*. Accra.

CHAPITRE 4

Unions douanières et marchés communs : expériences et leçons tirées des CER africaines et du monde entier

Introduction

En 1991, les chefs d'État et de gouvernement africains ont formalisé leur ambition d'une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et d'un Marché commun continental africain (MCCAf) en signant et en adoptant le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine. Bien que s'écartant des étapes stipulées dans le Traité d'Abuja, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) a été lancée en 2019, pour marquer le désir d'une intégration plus rapide et plus profonde. Le passage d'une zone de libre-échange continentale (ZLE) à une union douanière et à un marché commun en Afrique nécessite toutefois de remplir certaines conditions et d'atteindre un niveau de préparation par la mise en œuvre d'un ensemble de politiques, de changements institutionnels et d'actions collectives.

Le monde, y compris l'Afrique, offre des exemples de transitions réussies – et moins réussies – vers des unions douanières et des marchés communs. Une politique « uniforme » ne produit pas les meilleurs résultats dans tous les contextes, mais les blocs régionaux existants présentent des politiques et des institutions riches d'enseignements pour le continent. Ces cadres, ou certaines de leurs caractéristiques, pourraient être adaptés au contexte continental afin d'accélérer la consolidation de la ZLECAf et la transition vers l'UDCAf et le MCCAf.

Ce chapitre examine les expériences des blocs économiques régionaux en Afrique et dans le monde, et tire des leçons pour l'Afrique afin de mieux consolider la ZLECAf et de passer ensuite à l'UDCAf et au MCCAf conformément au Traité d'Abuja et à l'Accord Portant Création de la ZLECAf lui-même. Dans la partie qui suit, nous passons en revue les expériences des communautés économiques régionales (CER) africaines en matière de mise en place et de fonctionnement de ZLE, d'unions douanières et de marchés communs, tout en examinant comment leurs cadres institutionnels et leurs politiques commerciales spécifiques contribuent à l'intégration régionale ou l'entravent. Nous constatons que l'intégration régionale reflète un mélange de succès, d'échecs et de défis dans toutes les CER africaines,

qu'elles soient ou non reconnues par l'Union africaine (UA). Nous y comparons les expériences de certaines ZLE, unions douanières et marchés communs d'autres régions du monde – Union européenne (UE), Marché commun du Sud (Mercosur) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) – et identifie les leçons qui pourraient être utiles à l'Afrique dans sa transition vers l'UDCAf et le MCCAf. À la fin de cette partie, nous présentons une conclusion et des recommandations.

Vers l'UDCAf et le MCCAf : les CER africaines

Aperçu des CER africaines

Les pays africains ont créé des blocs régionaux indépendants avec des accords économiques, des dispositions institutionnelles et des objectifs distincts afin de favoriser une plus grande collaboration économique et politique. Le traité créant chaque CER est unique non seulement dans sa conception et son contenu, mais aussi dans ses dispositions et ses modalités de mise en œuvre. Malgré ces particularités, les huit CER reconnues par l'UA ont en commun un mandat similaire : augmenter les échanges intra-africains et créer des environnements propices au développement des entreprises et des chaînes de valeur régionales. Elles sont reconnues comme les éléments constitutifs de l'intégration continentale conformément au Traité d'Abuja et à l'Acte constitutif de l'Union africaine.[220]

Parmi les CER reconnues par l'UA, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) sont les plus avancées en matière d'intégration économique. La CEDEAO a obtenu le statut de zone de libre-échange en 1990 et est passée à une union douanière lorsqu'elle a adopté un tarif extérieur commun (TEC) en 2015. L'union douanière de la CAE est devenue opérationnelle en 2005 et son marché commun en 2010. Le COMESA a obtenu le statut de zone de libre-échange en 2000 et a lancé une union douanière en 2009 (qui n'est pas encore opérationnelle). La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont établi leurs ZLE en 2004 et 2008.

L'Union du Maghreb arabe (UMA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) ont été créées en 1989, 1996 et 1998 respectivement, et sont les moins avancées en matière d'intégration régionale. Avec cinq États membres, l'UMA est la plus petite CER suivant ce critère. Son Traité constitutif mettait l'accent sur l'établissement d'une zone de libre-échange et la transition progressive vers une union douanière et un marché commun[221], mais en raison de problèmes de coordination et de tensions géopolitiques, elle est au point mort depuis 2008 et est parfois considérée comme l'un des blocs commerciaux « les plus inefficaces » au monde.[222] Bien que le Traité de l'IGAD vise à obtenir le statut de marché unique par l'harmonisation progressive des règles commerciales, la politique commerciale de la CER a récemment emprunté une voie plus pragmatique en soutenant ses États membres dans la consolidation de l'*acquis* des CER plus avancées et dans la mise en œuvre de la ZLECAf.[223]

La CEN-SAD est la plus grande CER, avec plus de 20 États membres – tous également membres d'une ou plusieurs autres CER africaines – et l'une des plus jeunes. Son traité fondateur a été révisé en 2013 mais doit encore être ratifié par le nombre requis d'États membres. La CER reste confrontée à des défis majeurs en matière de capacités, car les pays n'en sont qu'au début de leur coopération.[224]

Les blocs régionaux non reconnus par l'UA sur le continent sont l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL)[225] et l'Union du Fleuve Mano (UFM).[226] Ces blocs sont nés de l'engagement, après les indépendances, de nations nouvellement créées à la suite d'accords coloniaux. Les plus avancés de ces blocs régionaux sont la SACU, l'UEMOA et la CEMAC. La SACU a établi une union douanière et a progressé dans la mise en œuvre de son TEC, tandis que l'UEMOA et la CEMAC sont historiquement des unions monétaires qui ont fait des progrès notables en matière d'intégration commerciale et économique. La SACU est singulière parmi ces trois blocs, en ceci qu'elle est la plus ancienne union douanière d'Afrique et dispose d'un TEC opérationnel au cœur de son mécanisme de partage des recettes.

L'analyse présentée dans la suite de cette partie adopte certains critères pour évaluer si une union douanière est complète et effective (tableau 4.1 ; les critères cruciaux sont ombrés). Les cinq CER disposent toutes d'un TEC et d'une classification tarifaire commune, mais aucune n'a de politique commerciale commune. La CEDEAO, le COMESA et la CEMAC n'ont qu'une évaluation commune partielle des biens importés et une modernisation douanière limitée. En outre, sur les huit critères essentiels d'une union douanière, la CEDEAO, la CAE et le COMESA n'ont pas pu en satisfaire trois, la SACU un, et la CEMAC trois. La discussion présente les particularités des expériences d'intégration des CER reconnues par l'UA et des autres blocs régionaux africains les plus avancés, allant au-delà des cinq critères du tableau.

Tableau 4.1

Critères pour une union douanière complète et efficace

	CRITÈRE	CEDEAO	EAC	COMESA	SACU	CEMAC
1	Tarif extérieur commun (TEC)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
2	Évaluation commune des marchandises importées	Partielle	Intégrale	Partielle	Intégrale	Partielle
3	Classification commune des tarifs	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
4	Modernisation des douanes	Limitée	Intégrale	Limitée	Intégrale	Limitée
5	Libre circulation des biens communautaires	Non	Partielle	Non	Partielle	Non
6	Formule de partage des recettes	Non	Non	Oui	Oui	Oui
7	Mécanisme de défense commerciale	Non	Partiel	Partiel	Partiel	Non
8	Arrangement institutionnel pour les mécanismes de défense commerciale	Non	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel
9	Politique commerciale commune	Non	Non	Non	Non	Non
10	Code douanier commun	Partiel	Non	Non	Oui	Non
11	Perte de souveraineté	Non	Non	Non	Partielle	Non
12	Politique de concurrence	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

Remarque : Oui= réponses positives des CER, des secteurs public et privé ; Non= réponses négatives des CER, des secteurs public et privé ; Partiel(le)= pas de mise en œuvre effective de la disposition ; Intégral(e)= mise en œuvre effective de la disposition. CEMAC= Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; COMESA= Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE= Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEDEAO= Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; SACU= Union douanière de l'Afrique australe.

Source : CEA 2021. Les informations fournies ont été compilées à partir des réponses des informateurs clés et de l'analyse du chapitre 6 du rapport.

D'une ZLE à un marché commun : Expériences de six blocs régionaux

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

Créée en 1975 par le Traité de Lagos, la CEDEAO est la plus ancienne CER reconnue par l'UA et compte 15 pays membres. Le traité fondateur a été révisé en 1993 et en 2007 pour en élargir les objectifs et renforcer les institutions de la communauté. Inspirée par le modèle d'intégration de l'UE, la CEDEAO a cherché à établir un marché commun suivant une approche progressive (article (3) du traité révisé de 1993). La CEDEAO envisage également une union économique, comprenant la création d'une union monétaire.

Après l'établissement de la ZLE de la CEDEAO en 1990, les pays membres ont été chargés de prendre des mesures pour parvenir à une libéralisation totale du commerce intra-CEDEAO en démantelant les droits de douane et en mettant en œuvre des règles d'origine (RdO) et d'autres mécanismes d'harmonisation. L'union douanière devait être établie progressivement sur 10 ans, mais ce n'est qu'en octobre 2013 que le TEC de la CEDEAO a été adopté. Sa mise en œuvre a commencé en 2015 avec cinq fourchettes tarifaires et des taux allant de 0 à 35 %. Le TEC est soutenu par divers mécanismes de défense commerciale, dont des mesures de sauvegarde, antidumping, antisubventions et compensatoires.

Le principal outil de concrétisation de la ZLE de la CEDEAO a été le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC)[227] adopté en 1979. Le cadre couvrait initialement les produits primaires et l'artisanat, mais a été étendu aux produits industriels en 1990[228]. Le SLEC vise à aider les États membres à établir des tarifs douaniers communs et à mettre en œuvre la nomenclature douanière. Les activités de concrétisation de l'union douanière comprennent l'adoption d'une stratégie et d'un mécanisme régionaux et l'intégration du TEC dans le cadre de la politique budgétaire et fiscale des États membres. Pour atteindre les objectifs de libéralisation des échanges, des comités nationaux doivent être mis en place pour superviser la mise en œuvre des décisions et des protocoles de la CER.

Une évaluation globale de la ZLE montre la lenteur des progrès réalisés dans sa mise en œuvre. En 2005, soit 15 ans après sa création, les droits de douane intracommunautaires n'ont été éliminés que dans trois pays : le Burkina Faso, le Ghana et le Togo[229]. De même, presque tous les États membres de la CEDEAO ont échoué à adopter le TEC au cours de la période de transition (2015-2019), principalement en raison de difficultés techniques, d'une capacité de mise en œuvre limitée et d'une violation continue de l'accord, avec l'utilisation d'interdictions et de droits supplémentaires sur les importations. La date cible a donc été reportée à 2022.

Seuls trois des douze critères d'une union douanière intégrale et efficace ont été pleinement remplis par la CEDEAO (TEC, classification commune des tarifs et politique commune de la concurrence ; voir tableau 4.1)[230]. L'harmonisation des codes douaniers communautaires et des formulaires de validation a été entamée mais reste incomplète. L'application de la valeur commune des marchandises importées et la modernisation des douanes ont été limitées (voir tableau 4.1)[231]. Par conséquent, la CER se classe quatrième sur le critère de performance d'exportation intrarégionale en Afrique, les exportations de marchandises représentant environ 9 % du total des échanges régionaux en 2022 (tableau 4.2).

Tableau 4.2

Sélection d'indicateurs de performance pour l'ensemble des communautés économiques, dernière année

RÉGION	PIB PAR HABITANT ($ COURANTS) (2023)	CROISSANCE DU PIB (%), MOYENNE (1995-96) (1995-2023)	VALEUR AJOUTÉE MANUFACTURIÈRE EN % DU PIB (2023)	JEUNES SANS EMPLOI EN % DE LA POPULATION ACTIVE TOTALE (15-24 ANS) (2023)	ÉCHANGES EN % DU PIB (2023)	EXPORTATIONS INTRA-RÉGIONALES (% DES EXPORTATIONS TOTALES), 2023	EFFICACITÉ DU DÉDOUANEMENT (DE 1=FAIBLE À 5=ÉLEVÉE) (2022)
Reconnues par l'UA							
UMA	4 281,4	3,1	11,4	32,9	93,7	3,0	2,1
CEN-SAD	1 899,1	4,2	11,6	14,0	80,3	8,5	2,3
COMESA	3 264,5	4,0	12,7	20,9	86,7	10,6	2,2
CAE	943,9	3,9	11,9	12,5	48	20,6	2,1
CEEAC	2 450,2	4,9	16,0	15,9	69,4	2,8	2,2
CEDEAO	1 508,7	4,8	10,6	6,2	67,4	10,9	2,4
IGAD	1 760,4	3,6	9,2	22,8	88,9	21,2	2,1
SADC	3 937,4	3,8	11,8	22,3	91,8	19,2	2,4
Non reconnues par l'UA							
CEMAC	3 312,0	5,1	19,1	18,3	73,5	4,8	2,2
SACU	4 507,6	3,0	14,5	44,9	96,6	11,8	3,0
UEMOA	1 245,4	4,5	12,1	3,8	58,6	14,0	2,5
Reste du monde							
ASEAN	15 495,1	5,0	19,2	8,3	139,8	22,0	3,0
CARICOM	15 106,9	2,6	7,5	24,4	73,3	9,2	2,3
UE	41 422,8	1,7	14,7	16,2	95,7	60,3	3,4
Mercosur	13 389,1	2,4	14,6	17,1	48,8	11,4	2,6

Remarque : Pour chaque région, les valeurs indiquées sont des moyennes simples. L'efficacité du processus de dédouanement dépend d'entreprises privées et de personnes exerçant dans le domaine de la logistique internationale, sur une échelle de 1 à 5 (1 étant le pire et 5 le meilleur). Seuls les points de données disponibles sont pris en compte dans le calcul. UMA = Union du Maghreb arabe ; ASEAN = Association des nations de l'Asie du Sud-Est ; CARICOM = Communauté des Caraïbes ; CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; UE = Union européenne ; IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; SACU = Union douanière de l'Afrique australe ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe ; UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

Source : CEA sur la base des indicateurs du développement dans le monde (WDI) 2024 ; CNUCED 2024.

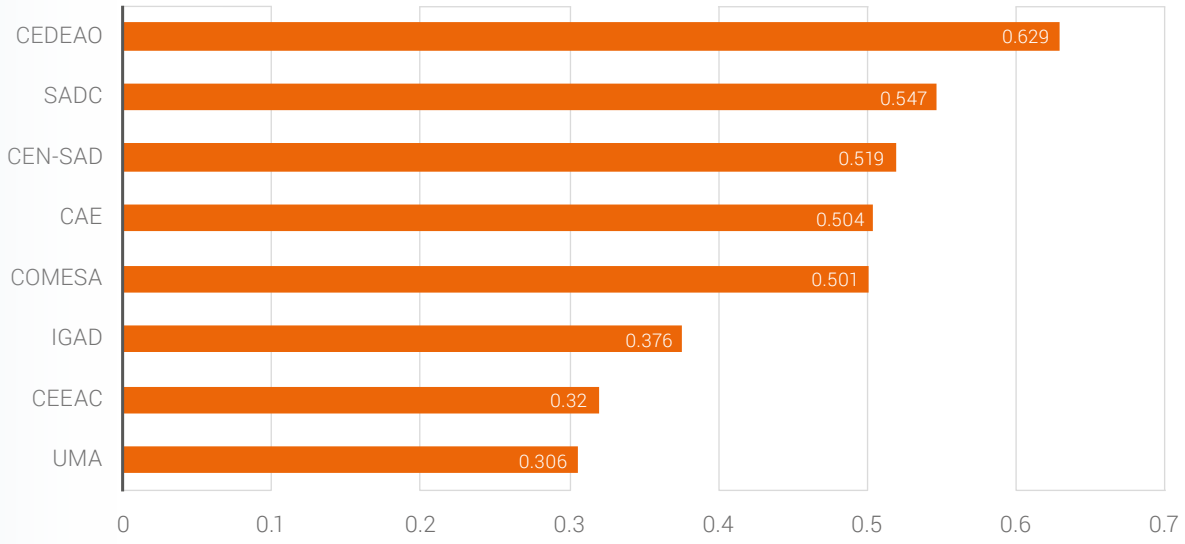
Parmi les défis communs qui entravent la pleine libéralisation des échanges dans la CEDEAO, figure le fossé entre les organisations ou institutions régionales et les structures locales pour assurer la mise en œuvre des accords et des protocoles au plan national[232]. En outre, les retards de réalisation de la libéralisation tarifaire, ainsi que la persistance des BNT, entravent la libre circulation des biens et des services au sein d'une CER. Les commerçants transfrontaliers se heurtent à des barrières douanières, à la multiplication des points de contrôle le long des corridors, et sont victimes de harcèlement de la part de la police, ainsi que des agents des douanes et de l'immigration. Les commerçants ne disposent souvent pas d'une connaissance suffisante des protocoles, des règles et des normes qui sous-tendent la libre circulation des biens et des personnes dans leur région. En outre, les bouleversements politiques et l'instabilité de la gouvernance, ainsi que les menaces croissantes pour la sécurité dans toute l'Afrique liée à la montée des groupes extrémistes, ont entravé les progrès de la coopération transfrontalière et des politiques d'intégration[233].

Selon les critiques du SLEC, ses réalisations limitées sont dues à un manque de dialogue avec les parties prenantes nationales et à une absence de prise en compte des intérêts particuliers des États membres, avec pour résultat que la plupart des États membres de la CEDEAO n'honorent pas leurs engagements et maintiennent des droits de douane, des tarifs irréguliers et les BNT tels que les fermetures de frontières, les permis spéciaux et les interdictions d'importation de produits originaires de la région. C'est ce que montrent les plaintes constantes adressées au Secrétariat exécutif par les États membres et les opérateurs économiques concernant des cas de refus ou de défaut de mise en œuvre du schéma[234]. Les mécanismes de financement, tels que le mécanisme de compensation du Schéma ETLS, destinés à dédommager les pays membres des pertes de recettes tarifaires, et le Fonds de solidarité de la CEDEAO n'ont pas non plus été pleinement appliqués[235].

Malgré les résultats mitigés de la mise en œuvre de la ZLE et de l'union douanière de la CEDEAO, la CER est souvent considérée comme une « réussite africaine » en matière de libre circulation des personnes et a le score le plus élevé pour l'indice d'ouverture sur les visas en Afrique (figure 4.1). La CEDEAO a fait de réels progrès dans la mise en œuvre du protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, adopté en mai 1979 ; le protocole est entré en vigueur en avril 1980 avec une approche de mise en œuvre en trois phases sur une période de 15 ans[236]. Le protocole comprend également une disposition sur les permis d'entrée pour les véhicules privés et commerciaux avec la documentation requise, y compris le permis de conduire valide du conducteur, le certificat d'immatriculation, la police d'assurance et le carnet international de passage en douane reconnu par les pays membres. La quasi-totalité des membres ont introduit le système d'assurance « carte brune » de la CEDEAO[237].

Figure 4.1

Indice d'ouverture sur les visas en Afrique, 2024



Remarque : UMA = Union du Maghreb arabe ; CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe, CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est, CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; SADC - Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : CEA sur la base de l'indice d'ouverture des visas de la Banque africaine de développement, Africa Visa Openness Index 2024, AfDB &AU (2024).

En 2000, les pays membres de la CEDEAO avaient supprimé la totalité des visas et des permis d'entrée. Plus de la moitié des États membres de la CER avaient harmonisé leurs formulaires d'immigration et d'émigration. En décembre 2000, un passeport commun, le carnet de voyage CEDEAO, a été introduit. Dans le cadre de cette décision, les pays devaient abolir les passeports nationaux sur une période de cinq ans. Malgré des retards dans la mise en œuvre, en 2012, presque tous les États membres, à l›exception du Cabo Verde, l›avaient adopté[238]. Au niveau régional, des mesures sont prises pour utiliser le régime de visa harmonisé ECOVISA, adopté en 2011, pour les ressortissants des pays non-membres de la CEDEAO. Ainsi, la suppression des visas et la facilité de circulation pour les voyageurs aériens ont été réalisées, mais les voyageurs par voie terrestre sont victimes de harcèlement et doivent fréquemment payer des frais non officiels à de nombreux points de contrôle dans la région. Si la phase 1 a été largement mise en œuvre, les phases 2 et 3 ont été affectées par les difficultés socio-économiques des années 1980 et 1990, l'instabilité politique, les tensions sociales et l'insécurité croissante dans la région, et n'ont toujours pas été mises en œuvre.

La CEDEAO a également lancé en mars 2019 un projet d'interconnectivité douanière, le SIGMAT, ou Système interconnecté pour la gestion des marchandises en transit, destiné à faciliter le commerce, le transport et la libre circulation des marchandises dans la région. Ce projet visait à fournir de manière anticipée des informations sur le mouvement des marchandises en transit le long des principaux corridors régionaux en Afrique de l'Ouest, notamment au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Togo, ainsi que le corridor Dakar-Bamako reliant le Sénégal et le Mali.

De nombreux efforts politiques visant à établir une monnaie unique au sein de la CEDEAO ont été déployés au cours des deux dernières décennies. Alors que l'UEMOA est en place en tant qu'union monétaire depuis 1994 pour les nations francophones, la Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO) a été établie en 2000 pour les autres États membres de la CEDEAO, bien que le Cabo Verde reste en dehors de celle-ci. Deux institutions régionales, l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest et l'Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest, ont été chargées de superviser les préparatifs techniques en vue de la création d'une Banque centrale ouest-africaine commune. Ces efforts n'ont toutefois pas donné les résultats escomptés. Les pays membres n'ont pas satisfait durablement à l'ensemble des critères de convergence budgétaire et monétaire convenus pour la création de l'union monétaire, dont le lancement a été reporté à plusieurs reprises[239]. En juin 2021[240], l'objectif de 2020 pour le lancement de la monnaie unique, l'ECO, a été repoussé et une nouvelle échéance fixée à 2027[241].

Pour accélérer l'intégration des marchés de capitaux, la CEDEAO a créé le Conseil ouest-africain d'intégration des marchés de capitaux en 2013. Ses phases de préparation et de mise en œuvre ont été lancées en 2019, mais les progrès ont été retardés par la pandémie de COVID-19[242]. Néanmoins, ces dernières années, des progrès ont été réalisés dans la région au sein de groupes et d'entreprises multinationales ayant des ambitions régionales et continentales, comme Dangote Industries dans l'industrie manufacturière et Ecobank dans le secteur bancaire.

Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)

Plutôt que de passer d'une zone de libre-échange à une union douanière conformément aux étapes traditionnelles de l'intégration régionale, les pays fondateurs – le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda – ont commencé par une union douanière comme première étape de l'intégration. La CER a envisagé une transition ultérieure et séquentielle vers un marché commun, une union monétaire et une fédération politique en adoptant le traité

de la CAE[243]. En 2007, le Burundi et le Rwanda ont rejoint l'union douanière et ont commencé à appliquer ses instruments en juillet 2009. Le Sud-Soudan, la République démocratique du Congo et la Somalie ont adhéré respectivement en 2016, 2022 et 2023[244].

Le protocole établissant l'union douanière de la CAE est entré en vigueur cinq ans après l'adoption du traité de 2000 et met l'accent sur l'élimination des droits de douane et des BNT sur les échanges intra-CAE et sur la mise en place d'un TEC. La suppression des droits de douane sur les marchandises répondant aux RdO pour le marché de la CAE et la mise en œuvre du TEC devaient être progressives sur une période de cinq ans après l'entrée en vigueur du protocole. Le TEC suit une structure tarifaire à quatre bandes : 0 % sur les matières premières, les produits agricoles, les biens d'équipement, les médicaments et certains types d'équipements médicaux ; 10 % sur les biens intermédiaires et autres intrants industriels essentiels non produits par les pays membres ; 25 % sur les biens intermédiaires produits dans la région ; et 35 % sur les produits finis.

Le TEC de la CAE est aligné sur celui du COMESA, mais une harmonisation plus poussée est attendue de la mise en œuvre de l'accord tripartite COMESA-CAE-SADC (voir « Avantages et inconvénients de l'accord tripartite COMESA-CAE-SADC » plus bas). Les États membres de la CAE ont arrêté une liste de marchandises sensibles auxquelles sont appliqués des taux plus élevés (plus de 35 %) qu'aux autres marchandises[245]. Cette protection supplémentaire des marchandises sensibles vise à promouvoir le développement d'acteurs et d'industries à même de les produire au niveau régional ou national. Toutefois, après une décennie et demie, l'impact positif attendu de cette liste s'avère limité, en raison des coûts de production élevés et de la faible productivité, ainsi que des capacités d'approvisionnement régional limitées, ce qui a souvent eu des répercussions négatives sur le bien-être des citoyens de la CAE[246].

Par rapport à la CEDEAO, les réalisations sont notables dans l'union douanière *de jure* de la CAE, qui remplit sept des douze critères d'une union douanière complète (voir tableau 4.1)[247]. Plusieurs instruments ont rendu opérationnelle la libéralisation des échanges dans le cadre de l'union douanière de la CAE : la loi de la CAE sur la gestion de l'union douanière a été adoptée en 2004, le règlement de la CAE sur la gestion de l'union douanière en 2010, le TEC en 2012 et les RdO en 2015. En 2014, la CAE a commencé à mettre en œuvre le territoire douanier unique afin de garantir la libre circulation des marchandises, d'améliorer les systèmes de gestion des ports et des recettes en réduisant au minimum les contrôles aux frontières comme internes et la documentation, et de réduire les coûts et le temps de transit[248].

Le territoire douanier unique a été adopté progressivement (le long des corridors nord et central et de la ligne de chemin de fer à écartement standard), l'accent étant mis sur le dédouanement et la circulation des marchandises. En outre, 13 postes frontaliers à guichet unique sont destinés à rationaliser les processus et à minimiser la duplication des efforts dans un cadre qui consolide les services de régulation aux postes frontaliers des deux côtés, comme l'instauration d'un point de contrôle douanier et d'immigration unique. Pourtant, par rapport au COMESA, à la CEDEAO et à la SADC, les commerçants de la CAE restaient confrontés à une plus grande inefficacité dans le dédouanement en 2022 (voir tableau 4.2).

Malgré les mesures précitées, l'harmonisation et la mise en œuvre effective dans les faits ont été retardées par le manque de mécanismes de coordination au niveau national et les difficultés à mobiliser des ressources financières et techniques au niveau régional pour la surveillance et l'assistance aux États membres, en

particulier pour l'examen et la résolution des conflits entre les dispositions régionales et les politiques nationales[249]. La médiocrité des capacités et de la qualité des institutions du secteur public n'affecte pas seulement les cadres de libéralisation des échanges de la CAE, mais réduit aussi la capacité de la CAE à coordonner les actions régionales à l'égard des tiers.

Le commerce intra-CAE reste confronté à des BNT et à d'autres obstacles aux échanges, souvent aggravés par des mesures protectionnistes nationales. Les procédures douanières et autres procédures aux frontières, les exigences en matière de documentation et d'inspection restent lourdes, ce qui entrave la libre circulation des marchandises qui répondent aux critères des règles d'origine. Les postes de contrôle de la police et des douanes et la mise en œuvre arbitraire de normes de qualité et de réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) constituent un fardeau supplémentaire pour les échanges transfrontaliers, même le long des corridors commerciaux[250].

L'article 33 du protocole de l'union douanière prévoit l'harmonisation des régimes d'exemption dans le cadre du TEC de la CAE, mais elle reste à concrétiser. En outre, lors de sa 34e réunion, en juin 2019, le Conseil des ministres a décidé de mettre en œuvre le système de remise des droits, en vertu duquel les demandes des comités nationaux de remise des droits portant sur une modification du TEC ou une dérogation unilatérale au TEC seraient soumises à l'approbation du Conseil. Cette décision n'a toutefois pas été pleinement mise en œuvre[251], et le TEC continue donc de souffrir de l'utilisation unilatérale constante de régimes de promotion des exportations, tels que les sursis d'application, ainsi que de remises et d'exemptions de droits afférents au TEC pour un large éventail de produits. L'influence des groupes d'intérêt nationaux qui demandent une protection pour les industries locales favorisées a déstabilisé le TEC.

La CAE a lancé le système de paiement est-africain (EAPS) en mai 2014 pour faciliter les transferts de fonds transfrontaliers dans la région, en permettant le traitement et le règlement des transactions en monnaie locale. L'EAPS se fonde sur le règlement brut en temps réel (RTGS) des États membres utilisant le réseau de messagerie SWIFT[252] pour la livraison sécurisée des messages de paiement et de règlement.

Cependant, malgré tous ces progrès vers un marché commun, des BNT onéreuses subsistent, ainsi qu'une circulation limitée des personnes entre les États membres et une participation insuffisante à l'EAPS, puisque quatre pays seulement – le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda – ont adopté des systèmes nationaux de règlement brut en temps réel. Le Burundi et le Sud-Soudan sont en train d'achever la mise en place de leurs systèmes RTGS respectifs. La CAE se trouve au stade 3 du modèle linéaire d'intégration de Balassa, puisqu'elle a atteint le stade du marché commun et, à ce titre, semble la plus avancée des huit CER reconnues par l'UA, car elle a réalisé des éléments d'un marché commun, tels que le FMP, avec une union douanière (bien qu'imparfaite).

Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)

Le Traité instituant le COMESA vise à promouvoir la coopération entre les États membres en vue d'un développement harmonieux et est entré en vigueur en décembre 1994. La zone de libre-échange du COMESA a été créée en 2000 et, en 2022, 16 des 21 pays membres en faisaient partie[253],[254].

Les RdO sont l'un des principaux instruments de libéralisation des échanges du COMESA. Elles offrent des tarifs préférentiels sur les marchandises considérées comme originaires des États membres du COMESA. Les marchandises éligibles doivent répondre à l'un des cinq critères suivants au moins[255] :

- être intégralement produites dans la région ;
- avoir au moins 35 % de valeur ajoutée dans le COMESA ;
- la part des matières non régionales ne doit pas dépasser 60 % de la valeur totale des intrants utilisés ;
- être classées ou pouvoir être classées dans une catégorie de tarifs douaniers autre que celle dont elles relevaient au moment de leur importation[256] ;
- être produites dans des pays membres[257], être désignées par le Conseil du marché commun comme importantes pour le développement économique de la région, et avoir au moins 25 % de valeur ajoutée dans le COMESA.

Le certificat d'origine est délivré par une autorité compétente nationale désignée.

La ZLE du COMESA vise en outre à supprimer les BNT en adoptant des mécanismes visant à simplifier les régimes commerciaux, les certificats d'origine et les documents douaniers. Le régime commercial simplifié (STR) n'est entré en vigueur que dans huit pays en 2019. En outre, l'introduction en 2002 du système régional de garantie du transit douanier et sa mise en œuvre qui se poursuit depuis 2012 sont conformes au protocole du COMESA sur le commerce de transit et la facilitation du transit (annexe I du traité du COMESA). Il vise à remplacer les pratiques et procédures administratives douanières par un système permettant l'utilisation d'une garantie douanière unique pour la circulation des marchandises en transit au sein du COMESA. Le système est opérationnel dans 12 des 21 pays membres (en septembre 2018).

Un système régional de police d'assurance automobile au tiers, dit Yellow Card, a été mis en place pour éviter aux automobilistes d›avoir à demander une couverture dans chaque pays où ils entrent et pour fournir une responsabilité légale au tiers. Il a été adopté en 1986 à Addis Abeba, en Éthiopie, par 14 pays membres et mis à niveau pour adopter une forme numérique en 2023. Le COMESA a également mis en place un système régional de paiement et de règlement pour régler les transactions en monnaie locale, qui fonctionne dans neuf pays du COMESA. De même, la CER a créé en 2014 le Règlement du COMESA sur les BNT pour réduire les BNT, qu'elle a révisé en 2020. Le COMESA se trouve au stade 1 du modèle d'intégration linéaire de Balassa, ayant atteint le stade de la zone de libre-échange. Les États membres sont également censés adopter des réglementations SPS qui garantissent la protection des personnes, reposent sur une base scientifique et sont en harmonie avec les normes internationales.

En juin 2009, les articles 4 et 45 du traité ont amorcé la transition d'une zone de libre-échange vers une union douanière. L'article 47 prévoyait l'adoption progressive du TEC sur une période de dix ans à compter de son entrée en vigueur. Les pays membres devaient adopter une réglementation commune en matière de gestion douanière, une nomenclature tarifaire commune et le TEC pendant une période transitoire de trois ans, avec une extension possible à cinq ans, à 0 % pour les produits de première nécessité, les matières premières, les biens d'équipement et les intrants spécifiques, à 10 % pour les intrants et les produits intermédiaires et à 25 % pour les biens de consommation finale. Dans le cadre du TEC, une structure tarifaire à trois bandes a été adoptée[258], avec la possibilité de préparer une liste de produits sensibles nécessitant une protection pendant la période de transition. Ces produits ont été inclus dans la liste commune avec des taux plus élevés ou exclus du TEC, pour des raisons religieuses ou culturelles par exemple.

Afin d'atténuer l'effet des pertes de recettes temporaires causées par le TEC, de soutenir l'intégration des programmes régionaux au niveau national et d'aider à développer l'infrastructure commerciale, un fonds du COMESA a été créé avec deux composantes : une facilité d'ajustement et un fonds d'infrastructure. Le TEC et les RdO sont alignés sur ceux de la CAE afin de faciliter l'intégration en Afrique orientale et australe et de résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre du TEC dans les pays déjà membres de la CAE. L'harmonisation est renforcée par l'accord tripartite COMESA-CAE-SADC.

En ce qui concerne les performances, le COMESA a aligné en moyenne 98,3 % de ses lois et systèmes douaniers nationaux, et 69,1 % de ses règlements de gestion douanière et de sa nomenclature tarifaire commune sur ceux du COMESA. Le Burundi, le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda, également membres de la CAE, ont le taux d'alignement le plus élevé (74 %). Les autres pays du COMESA enregistrent une moyenne de 22,6 %[259]. La modernisation des douanes est limitée et l'évaluation commune des marchandises importées n'est que partiellement réalisée (voir tableau 4.1)[260]. En outre, la mise en œuvre du TEC est toujours retardée.

Le COMESA a adopté le protocole relatif à l'assouplissement progressif et à l'élimination à terme de l'obligation de visa au sein du COMESA (le protocole sur les visas) en 1984, et le protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre, des services, le droit d'établissement et de résidence en 2001 (le protocole sur la libre circulation du COMESA), afin de rendre opérationnel le marché commun du COMESA. L'article 164, paragraphe 3, du traité du COMESA précise que les pays continueront à utiliser le protocole sur les visas jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole sur la libre circulation du COMESA. Ce dernier prévoit cinq étapes de mise en œuvre : la première, en cours, est axée sur la suppression progressive de l'obligation de visa et sur la promotion de la coopération en matière de prévention et de lutte contre la criminalité ; la deuxième, mise en œuvre progressivement depuis 2004, vise à renforcer la libre circulation de la main-d'œuvre qualifiée ; la troisième promeut la libre circulation des services ; la quatrième est axée sur le droit d'établissement ; et la cinquième sur le droit de résidence. Le protocole de libre circulation du COMESA n'est pas encore entré en vigueur en raison du nombre insuffisant de ratifications[261], puisqu'il n'a été signé que par quatre pays : le Burundi, le Kenya, le Rwanda et le Zimbabwe.

Les progrès en matière d'exemption de visa pour les citoyens de la région et au-delà se poursuivent sur une base unilatérale, bilatérale ou régionale (multilatérale) et sont inégaux dans les pays signataires et non signataires. Par exemple, presque tous les citoyens africains peuvent se rendre à Maurice, au Rwanda et aux Seychelles sans visa, ces trois pays accordant également l'entrée sans visa à d'autres États membres du COMESA. En Eswatini, au Kenya, à Madagascar, au Malawi, en Ouganda, en Zambie et au Zimbabwe, des progrès ont été réalisés en matière d'assouplissement du régime des visas pour plusieurs pays membres du COMESA. Le bloc est parmi les plus performants en ce qui concerne l'indice d'ouverture sur les visas en Afrique (voir figure 4.1). Le rôle du Conseil des affaires du COMESA – l'un des huit organes du COMESA mis en place pour représenter les intérêts de la communauté des affaires et d'autres groupes d'intérêt – peut avoir contribué à ces progrès.

Le COMESA a adopté en mai 2007 l'accord pour une zone d'investissement commune afin d'assurer la libre circulation des capitaux et des investissements. L'objectif était d'améliorer l'attractivité de la région pour les investissements locaux et étrangers et de favoriser les investissements transfrontaliers en harmonisant les lois, les normes et les réglementations. L'Agence régionale d'investissement a été chargée d'en soutenir et contrôler la mise en œuvre. Toutefois, en 2021, aucun pays membre n'avait encore signé l'accord. D'autres institutions du COMESA, telles que la Commission de la concurrence du COMESA et la Banque de commerce et de développement (anciennement Banque de la ZEP), créées pour soutenir l›intégration régionale, ont connu un succès variable.

Les retards de concrétisation de l'union douanière du COMESA sont dus à plusieurs facteurs, notamment : (a) la persistance d'obstacles non tarifaires ; (b) des retards de mise en œuvre ou la mise en œuvre partielle de différents instruments, programmes et décisions du Conseil des ministres du COMESA ; (c) l'absence de mécanismes de contrôle ou d'évaluation adéquats ; (d) l'insuffisance des ressources financières et des capacités techniques pour la transcription dans les droits nationaux et la mise en œuvre ; et (e) le manque d'appropriation de la part des citoyens[262].

Union douanière d'Afrique australe (SACU)

La SACU est la plus ancienne union douanière du monde, créée en 1889 par une convention entre la colonie britannique du Cap de Bonne Espérance et la République boer de l'État libre d'Orange. Elle a ensuite été étendue à l'Union sud-africaine et aux Territoires de la Haute Commission britannique (HCT) – comprenant les actuels Botswana, Eswatini, Lesotho et Namibie, administrés en tant que parties de l'Afrique du Sud – en vertu d'un nouvel accord conclu en juin 1910. Pour certains chercheurs, avec l'accord de 1910, les colonisateurs britanniques envisageaient le rôle des HCT comme des « composantes périphériques de l'économie spatiale sud-africaine »[263]. L'accord donnait à l'Afrique du Sud la responsabilité de gérer l'union douanière avec le statut de décideur principal pour son TEC et les questions connexes.

Après l'indépendance des HCT et la fin de l'apartheid en Afrique du Sud, deux accords SACU révisés ont été adoptés en 1969 et 2002, avec des avenants en 2013. Cependant, avant le début des années 1990, les autres États et territoires avaient peu de droits sous la suprématie de l'Afrique du Sud, et étaient économiquement et politiquement vulnérables. L'environnement économique régional était marqué par une grande inégalité et par la dépendance économique et politique des autres territoires (puis nations) à l'égard de l'Afrique du Sud. Les changements sont le fruit de négociations et de renégociations au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

Chacun de ces nouveaux accords réaffirmait la nécessité de faire progresser le commerce intra-SACU et de renforcer la mise en œuvre du TEC. Ils traitaient également des questions institutionnelles telles que la prise de décision et le partage des recettes entre États membres, ainsi que des stratégies communes relatives aux pays extérieurs à l'Union. L'accord de 1969 prévoyait la mise en place d'une structure institutionnelle de gouvernance indépendante, et créait en particulier une commission de l'union douanière. Des dispositions de jure ont été prises pour permettre aux États membres d'appliquer des exemptions au libre-échange au sein de la SACU afin de protéger temporairement les industries naissantes.

L'accord de 2002 a introduit d'importants changements institutionnels, dont la création d'une nouvelle structure institutionnelle de gouvernance indépendante[264], la démocratisation des institutions de la SACU, la révision des politiques commerciales de la région et la mise en place d'une formule de partage des recettes plus équitable[265]. En conséquence, la part du pool de recettes allouée au Botswana, à l'Eswatini et au Lesotho est passée de 1,3 % avant les années 1960 à 50-60 % en 2014-23[266]. Cependant, cette approche de partage des recettes a créé un niveau instable et insoutenable de transferts budgétaires vers les plus petites économies[267]. L'accord de 2002 met également l'accent sur la suppression totale des droits de douane et des BNT sur les biens échangés dans la région, avec des exemptions possibles pour la protection de la santé et de l'environnement, la protection des droits de propriété et la sécurité nationale[268].

Le TEC de la SACU applique des taux préférentiels aux importations en provenance de pays ou de blocs commerciaux avec lesquels elle a conclu d'autres accords commerciaux et des taux de la nation la plus favorisée (NPF) aux marchandises provenant du reste du monde. Outre les tarifs NPF appliqués aux importations de la SADC, les pays membres appliquent également les mêmes droits d'accise et droits de douane ad valorem.

La NPF appliquée comporte 8 420 lignes tarifaires, dont 96,2 % sont soumises à des droits ad valorem (ce qui représente 53,8 % des lignes tarifaires NPF en franchise de droits). Pour les lignes restantes, des droits spécifiques, mixtes et soumis à l'application d'une formule sont appliqués. Le taux moyen NPF appliqué est de 8,5 %, avec 10,1 % pour les produits agricoles et 8,2 % pour les produits non agricoles[269]. Les pays de la SACU n'appliquent pas de RdO aux échanges à l›intérieur du bloc, mais des RdO s'appliquent aux marchandises en provenance de pays extérieurs à l'Union. Les produits importés de pays ayant conclu un accord préférentiel avec un pays de la SACU et exportés vers d'autres États membres sont soumis à des droits d'importation normaux[270].

En septembre 2023, l'harmonisation des régimes douaniers (TEC compris) dans le cadre de l'accord est presque achevée[271]. Deux des principaux défis qui restent à relever sont la mise en œuvre adéquate de l'accord de la SACU – le TEC, les politiques d'accises et la législation douanière, par exemple – et l'absence de politiques commerciales sectorielles communes et d'harmonisation des politiques entre la SACU et la SADC. La SACU a également connu des retards dans la mise en œuvre du Conseil des tarifs douaniers et du Mécanisme de règlement des différends[272].

La libre circulation des marchandises au sein de la SACU est toujours entravée par la lourdeur des réglementations douanières et des procédures administratives, entre autres obstacles, dont les interdictions d'importation, les permis et les licences[273]. La SACU a lancé un programme de postes frontaliers de type « guichet unique » et de contrôle conjoint des frontières, et a mis au point un formulaire de déclaration douanière commun (Document administratif unique) pour faciliter les échanges dans la région[274].

La SACU figure désormais parmi les unions douanières africaines les plus performantes en matière d'efficacité du dédouanement (voir tableau 4.2). En termes de critères *de jure*, c'est l'union douanière la plus complète d'Afrique, avec un transfert partiel de souveraineté aux institutions régionales (11 critères sur 12 ont été partiellement ou totalement remplis ; voir tableau 4.1).

Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

Avant 1994, l'intégration au sein de l'UEMOA reposait sur deux traités : le traité de 1962 fondant l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) et le traité de la CEDEAO de 1975[275]. Le traité de 1962 a été signé par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Sénégal et le Togo, après l'indépendance, et reconnaissait le franc CFA comme monnaie commune, à travers laquelle il visait à assurer la coordination des politiques. Il a également créé une banque centrale commune : la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest[276].

L'idée de créer l'UEMOA a germé au cours des années 1980, dans un contexte de difficultés économiques et financières qui a conduit à la dévaluation du franc CFA par rapport au franc français en janvier 1994. Le traité de l'UEMOA, adopté le 10 janvier 1994, prévoyait une coopération approfondie entre les pays membres de l'UMOA pour faire progresser l'intégration. La Guinée-Bissau a adhéré à l'UEMOA en mai 1997. Une transition de la coopération monétaire, avec une zone monétaire commune, à l'intégration économique et monétaire, avec un marché commun, a été envisagée[277].

L'union douanière de l'UEMOA s'est progressivement mise en place conformément au traité, avec l'adoption d'un accord de libre-échange en 1996 et du TEC en 2000. La région a connu une forte réduction des taux et de la dispersion des droits de douane. Le commerce intra-bloc est régi par des RdO préférentielles, qui suppriment les droits de douane sur les produits de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture et de l'artisanat traditionnel, ainsi que sur les produits manufacturés reconnus comme originaires d'un État membre par le biais d'un certificat d'origine. Dans le cas contraire, le droit de douane NPF s'applique. Le TEC initial de l'UEMOA est entré en vigueur en janvier 2000 et le code des douanes communautaire de l'UEMOA en 2001, afin d'harmoniser les structures, les régimes et les procédures douanières.

Le TEC de l'UEMOA – remplacé par le TEC de la CEDEAO – comportait trois composantes : un droit de douane commun, une taxe statistique de 1 % (taux fixe sans exemption) et un prélèvement communautaire de solidarité[278] de 1 % sur toutes les importations imposables pour compenser la perte de recettes due à l'élimination des droits de douane sur les échanges intra-bloc et pour financer les activités de l'UEMOA[279]. En octobre 2013, la décision de remplacer le TEC initial de l'UEMOA par celui de la CEDEAO a été approuvée par les États membres afin d'harmoniser le cadre de la politique commerciale, avec des procédures douanières communes aux deux organisations. Ainsi, le TEC CEDEAO est appliqué depuis son entrée en vigueur en janvier 2015 (sauf en Guinée-Bissau où son application a commencé en 2016), avec un taux maximum de 35 % applicable à 130 lignes tarifaires. Pendant la période de transition, une disposition supplémentaire facultative peut être appliquée au niveau national.

L'accord de libre-échange et le TEC ont permis de réduire les droits de douane et d'en harmoniser les structures. Toutefois, si des progrès sont constatés dans l'alignement de la législation nationale sur les dispositions de l'UEMOA, la mise en œuvre reste difficile. Des progrès ont également été réalisés en matière de normalisation, d'accréditation et de certification au niveau régional. La législation SPS nationale est toujours en cours d'harmonisation dans de nombreux pays de l'UEMOA, mais le manque de capacité de contrôle empêche d'en tirer pleinement parti.

Sa mise en œuvre est également freinée par les obstacles non tarifaires et la faiblesse des institutions administratives nationales. L'application aux échanges intra-UEMOA de produits locaux des préférences tarifaires au titre des RdO nécessite des certificats d›origine et l›agrément du fabricant et du produit. Si la complexité des procédures, les fraudes et les coûts élevés (officiels et officieux) d'obtention des certificats d'origine ont longtemps empêché les opérateurs de bénéficier des dispositions de l'UEMOA et en poussé beaucoup vers le commerce informel, une simplification récente via une plateforme électronique d'échange de certificats d'origine, un projet d'interconnexion des postes de douane et une déclaration douanière unique au sein de l'UEMOA – bien qu'elle ne soit pas encore effective dans tous les pays – ont permis de réduire le temps passé à l›obtention de la certification.

L'UEMOA supporte une charge de réglementation douanière plus faible et consacre moins de temps à la conformité aux frontières que la CEDEAO (voir tableau 4.2). Et tandis que les pays de l'UEMOA ont un accord séparé avec l'utilisation de cartes d'identité nationales plutôt que de passeports pour voyager dans les États membres, des progrès en matière de LCP ont été réalisés avec le protocole de libre circulation des personnes de la CEDEAO.

Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)

Les pays de la CEMAC se sont essayés à l'intégration économique en 1964, avant la signature du traité fondateur de l'UDEAC (Union douanière et économique de l'Afrique centrale). L'accord d'union douanière a été signé à Brazzaville, en République du Congo, en 1964, avec la participation de tous les membres de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC). La Guinée équatoriale a rejoint l'union en 1983. L'accord visait à favoriser les échanges intrarégionaux et à harmoniser les politiques d'investissement et industrielles dans les États membres, mais avec peu de succès. Des réformes inspirées de l'UEMOA ont été engagées après la dévaluation de 1994 pour créer la CEMAC. Le Traité de la CEMAC a été signé en mars 1994 et est devenu opérationnel en 1999 après ratification par les pays participants.

La création de la CEMAC vise à relier les unions préexistantes, à savoir l'Union monétaire régie par la BEAC et l'UDEAC, et l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale[280]. Le traité de 1994 a été révisé en juin 2008 pour redynamiser l'ensemble, le faisant passer d'une coopération interétatique à une union assurant une intégration monétaire et économique plus poussée en tant qu'entité supranationale (articles 2 et 3 du traité révisé). Il était prévu que les dispositions du traité révisé soient mises en œuvre trois ans après son entrée en vigueur.

La communauté vise à atteindre le statut de marché commun avec un mécanisme multilatéral (pour surveiller les politiques économiques et financières de la région), une monnaie commune stable, des réglementations et des politiques sectorielles harmonisées, et un environnement des affaires sûr. Pour assurer la libre circulation des marchandises, les pays membres sont censés depuis 1998 appliquer un tarif préférentiel général de 0 % sur les marchandises originaires de la CEMAC. Ces marchandises sont toutefois soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à toute autre taxe nationale du pays de destination finale. La directive TVA comporte une liste de produits et de services pouvant bénéficier d'une exonération, notamment les produits agricoles non transformés et certains biens et services essentiels.

Dans le cadre des RdO, un certificat est délivré par les autorités douanières au niveau des CER, mais avec l'approbation d'un comité national qui certifie l'origine CEMAC des marchandises. Or, à ce jour, tous les pays n'ont pas mis en place un tel comité. Si les produits locaux et l'artisanat traditionnel bénéficient systématiquement de l'origine CEMAC, les produits industriels fabriqués dans la CER doivent répondre à l'une des conditions suivantes :

- être intégralement produit à partir de matières premières d›origine CEMAC ;
- comporter des matières premières d'origine CEMAC représentant au moins 40 % de la valeur des matières premières utilisées ; ou
- présenter une valeur ajoutée locale au moins égale à 30 % de la valeur sortie usine.

Les pays extérieurs au bloc devaient être confrontés à un TEC avec une structure tarifaire à cinq bandes : certains produits culturels et liés à l'aviation (0 %), les biens essentiels (5 %), les matières premières et les biens d'équipement (10 %), les biens intermédiaires (20 %) et les biens de consommation (30 %). Des mesures compensatoires et antidumping peuvent être appliquées, selon les modalités fixées par le Conseil des ministres si un produit ou un concurrent étranger menace la production locale dans un pays membre de la CEMAC.

Malgré l'adoption du code douanier communautaire, le TEC comporte plusieurs exceptions accordées unilatéralement par les pays membres, de sorte que la structure tarifaire n'est pas appliquée de manière uniforme. D'autres problèmes se posent, notamment la persistance des exonérations et des surtaxes, la mise en œuvre inefficace de la législation de la CEMAC, la classification erronée des marchandises, la capacité technique insuffisante de l'administration des douanes et les faiblesses institutionnelles[281]. Les réglementations SPS ne sont pas encore totalement harmonisées dans la CEMAC et leur mise en œuvre effective est généralement entravée par le manque de ressources et de capacités.

Avec une union monétaire et l'utilisation d'une monnaie commune – le franc CFA, rattaché à l'euro – les pays de la CEMAC ont une banque centrale commune, la BEAC, qui gère le système financier, monétaire et de taux de change et surveille la conformité des pays avec les réglementations de la banque commune de la CEMAC. C'est ainsi que la Commission bancaire de l'Afrique centrale a été créée par la Convention de 1993 afin de contrôler et superviser le secteur bancaire. Pour assurer la convergence macroéconomique, un comité spécial a été créé en 1993 pour la surveillance multilatérale dans la CEMAC. La capacité des pays membres à respecter les critères de convergence a toutefois été inégale.

Pour faciliter la LCP conformément à ses ambitions de réalisation d'un marché commun, la CEMAC a adopté le principe de libre circulation en 2001, renouvelé en 2007, aspirant à créer un passeport communautaire et à éliminer les obligations de visa d'entrée pour les citoyens. Le 25 juin 2013, les États membres de la CEMAC ont adopté l'Acte additionnel N°01/13, qui a supprimé les visas pour tous les ressortissants de la CEMAC voyageant au sein de la communauté. Toutefois, la mise en œuvre du passeport numérique communautaire, dont les détenteurs sont exemptés de visa d'entrée, a connu des retards, car son adoption n'a pas été uniforme dans tous les pays.

En 2017, l'accord était enfin ratifié par tous les États membres, mais l'exemption de visa n'est toujours pas applicable en Guinée équatoriale et au Gabon, qui ont longtemps exprimé des réserves au sujet du protocole[282]. L'adoption du régime commun d'assurance automobile dans les pays membres de la CEMAC – la carte rose – a également constitué une avancée majeure pour la libre circulation des personnes dans le bloc. Cette carte permet à tout conducteur traversant un autre pays de la CEMAC d'être rapidement indemnisé en cas d'accident de la route.

Progrès de l'intégration régionale : les expériences de la CEEAC et de la SADC

Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)

Le traité fondateur de la CEEAC de 1983 visait à encourager la coopération entre les États membres pour le développement économique et envisageait l'établissement progressif d'un marché commun, après la création d'une zone de libre-échange en 1993 et le passage à une union douanière cinq ans plus tard. La réalisation des objectifs de la région dans ce délai a toutefois été compromise par des difficultés financières et des instabilités dans la région des Grands Lacs, et la CER est restée inactive entre 1992 et 1998. La CEEAC a été relancée en 1998 par les chefs d'État et de gouvernement, et la décision a été prise d'établir une ZLE d'ici juillet 2004, l'union douanière étant prévue pour 2008. La ZLE est devenue une réalité, mais l'union douanière a été reportée à plusieurs reprises.

Cette situation trouve cependant un écho dans l'article 6 du traité, qui stipule que le passage du stade de la ZLE à celui de l'union douanière serait approuvé après confirmation que les « éléments essentiels » des objectifs du traité pour la ZLE ont été atteints. La ZLE de la CEEAC n'est pas encore pleinement opérationnelle. La communauté a été réformée récemment et un traité et d'autres instruments révisés ont été adoptés par les chefs d'État de la CEEAC lors de leur sommet extraordinaire de décembre 2019 à Libreville. La CEEAC compte 11 pays, dont tous les États membres de la CEMAC, et tous, à l'exception du Burundi, ont ratifié le traité.

Conformément au traité de la CEEAC, les États membres sont censés éliminer tous les droits de douane et autres barrières quantitatives ou qualitatives au commerce intra-CEEAC. Selon les dispositions de la ZLE, les produits locaux, l'artisanat traditionnel et les autres minéraux devraient bénéficier d'une réduction tarifaire de 100 % dès son entrée en vigueur. La réduction des tarifs sur les produits industriels et manufacturés est étalée sur trois ans. Pour tenir compte du chevauchement des pays membres de la CEMAC et éviter les conflits entre les institutions de la CEMAC et de la CEEAC, la réduction tarifaire dans la CEEAC a suivi le principe de la « territorialité partagée ». C'est ainsi que le tarif préférentiel généralisé de la CEMAC sur les produits originaires de l'espace a été maintenu pour les échanges à l'intérieur de la CEMAC, le tarif préférentiel de la CEEAC étant appliqué aux échanges entre États membres de la CEEAC et entre les pays de la CEMAC et de la CEEAC.

La CEMAC et la CEEAC ont commencé à harmoniser leurs politiques, programmes et instruments d'intégration en 2007, mais sans grand succès, même si l'harmonisation a été mandatée par les chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC, qui ont créé un Comité de pilotage pour la rationalisation des Communautés économiques régionales en Afrique centrale, installé formellement en 2009. La nouvelle entité attendue a également vocation à absorber la Communauté économique des pays des Grands Lacs[283].

En dehors des dispositions relatives aux RdO, les marchandises prises en considération dans le cadre de la libre circulation au sein de la CEEAC comprennent celles qui proviennent de pays tiers et respectent les formalités d'importation et le paiement des droits de douane sans ristourne partielle ou totale de ces droits dans le pays membre d'entrée (article 30 du traité de 1983). En outre, aux termes de l'article 34 du traité de 1983, des exceptions à la suppression des restrictions commerciales peuvent être appliquées par un État membre à des produits spécifiques sous certains régimes, notamment pour des raisons de sécurité et de protection de la santé humaine, du patrimoine culturel et de la biodiversité, ainsi que pour contrôler des produits stratégiques après notification aux autres États membres.

Un mécanisme de financement des institutions communautaires a été mis en place pour soutenir leur financement et compenser les pertes de recettes des États membres dues à la libéralisation ; il s'agit du Fonds de compensation des pertes de recettes. Pour le rendre opérationnel, un prélèvement spécial sur les marchandises originaires de pays tiers a été promulgué en mai 2016[284], mais n'était toujours pas mis en œuvre deux ans plus tard[285].

Près de vingt ans après l'entrée en vigueur de la ZLE de la CEEAC en 2006, le tarif préférentiel de la CEEAC et les autres dispositions relatives à la libéralisation des échanges au sein de la CEEAC ne sont pas encore pleinement fonctionnels, et les politiques doivent encore être harmonisées. En 2016, les États membres de la CEEAC n'avaient en moyenne réduit à zéro que 34 % des lignes tarifaires[286]. Les raisons en sont les conflits,

le manque d'exécution des décisions liées à la ZLE, la faible intégration des procédures dans le droit local des pays membres, l'incapacité des États membres à honorer leurs engagements financiers à l'appui du fonctionnement des institutions et des programmes régionaux, et le chevauchement des pays membres.

Bien que des systèmes tels que les postes frontaliers à guichet unique aient été adoptés pour faciliter les échanges, les BNT restent des goulets d'étranglement majeurs pour le commerce intra-CEEAC. Des études menées dans la CER ont révélé, par exemple, l'existence de nombreux barrages routiers et points de contrôle de la police, de l'armée et des douanes, une corruption récurrente avec des frais payés par les commerçants sans reçu et des cas de harcèlement, le tout retardant la conformité aux frontières[287]. En outre, la mise en œuvre du protocole de la CEEAC sur la libre circulation, d'une part, et les droits d'établissement des personnes, d'autre part, adopté dans le cadre du traité de 1983, n'a guère progressé, alors que sa réalisation était prévue dans un délai de quatre et douze ans, respectivement.

Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

La SADC a été créée en 1992 à Windhoek, en Namibie, pour succéder à la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (Southern African Development Coordination Conference), créée en 1980 pour établir des liens économiques et politiques dans le cadre d'un programme lié à la décolonisation[288]. Le traité fondateur, entré en vigueur en 1993, repose sur l'ambition de créer une zone de libre-échange, puis de passer à une union douanière, un marché commun, une union monétaire et une monnaie unique. Dans le cadre du traité fondateur, la SADC a élaboré des protocoles dans plusieurs domaines, tels que le commerce, l'énergie, les transports, le tourisme et la libre circulation des personnes.

Aux termes du traité, les pays membres peuvent être sanctionnés en cas de manquement persistant aux obligations qui leur incombent en vertu du traité, de mise en œuvre de politiques qui portent atteinte aux principes et objectifs de la CER, ou d'accumulation de plus d'un an d'arriérés de contribution financière à la SADC sans justification raisonnable, telle qu'une catastrophe naturelle[289]. Ces sanctions doivent être déterminées au cas par cas lors du sommet des chefs d'État ou de gouvernement (article 33) et décidées par consensus (articles 10, 11 et 13). Ce processus décisionnel a entravé la mise en œuvre de l'article 33, car le pays contrevenant peut utiliser son droit de veto contre toute sanction[290].

Le protocole de la SADC sur le commerce a été adopté en 1996 et est entré en vigueur en 2000, couvrant 13 pays membres[291]. Il prévoit l'élimination progressive des droits de douane et des BNT sur le commerce intra-SADC sur la base du principe d'asymétrie, l'harmonisation de la documentation douanière et commerciale et des procédures de dédouanement, des mécanismes de règlement des différends et des accords commerciaux spéciaux sur le sucre. L'article 6 stipule que les pays doivent éliminer les BNT existantes et éviter d'introduire des restrictions commerciales supplémentaires ou nouvelles, y compris des restrictions quantitatives et des quotas, sauf dans des circonstances précises (articles 7 et 8).

Lors de son entrée en vigueur, les États membres se sont vu accorder une période de transition de huit ans pour ramener à zéro les droits de douane sur 85 % des produits de base originaires de la région. Pour la réduction tarifaire, les marchandises échangées au sein de la CER ont été classées en trois catégories : les produits de la catégorie A, qui bénéficient d'une élimination immédiate des droits de douane ; les produits de la catégorie B, dont les droits de douane seront réduits sur une période de huit ans ; et les produits sensibles de la catégorie C (15 % du total des marchandises lors de l'entrée en vigueur du protocole), avec une date butoir fixée à 2012[292].

Les RdO de la SADC sous-tendent l'application de tarifs préférentiels. Un certificat d'origine est délivré à un exportateur si les marchandises remplissent les critères décrits à l'article 3 et à l'appendice I de l'annexe I du protocole sur le commerce de la SADC. Plus précisément, une marchandise est considérée comme originaire des pays membres de la SADC si a) elle est entièrement produite ou obtenue dans un État membre et ne contient aucune matière provenant de pays tiers (le protocole énumère ensuite neuf conditions principales à remplir par différents produits à la règle 4 de l'annexe I) ; et b) elle est produite dans la SADC à partir de matières obtenues en dehors de la région, mais qui subissent une transformation suffisante dans au moins un pays membre. En ce qui concerne le point b), des précisions sont apportées dans un appendice distinct sur les conditions imposées pour les produits concernant le seuil de pourcentage de la valeur CAF des matières importées de l'extérieur de la région. Pour les marchandises originaires de la SADC qui transitent par un autre État membre, un certificat délivré par l'autorité douanière du pays de transit doit être présenté, en plus du document de transport unique et du certificat d'origine.

Des analyses de la libéralisation du commerce dans la SADC montrent que les États membres ont abaissé les droits de douane et harmonisé les procédures relatives aux échanges intra-SADC conformément aux calendriers convenus[293]. En août 2008, les pays membres de la SADC avaient ramené à zéro les droits de douane sur 85 % des échanges intra-bloc, et en 2012, la plupart des pays avaient achevé la réduction des droits de douane sur les produits sensibles[294]. De nombreuses évaluations ont toutefois montré que la complexité des RdO de la SADC et la lourdeur des procédures douanières garantissaient une sous-utilisation des avantages de la ZLE pour les commerçants transfrontaliers en raison des coûts non monétaires qu'impliquait le respect des exigences, ce qui augmentait les BNT au commerce[295].

Malgré les dispositions de l'article 17 du protocole de la SADC sur le commerce, l'utilisation de barrières techniques discriminatoires pour les restrictions à l'importation est toujours courante en raison de l'harmonisation limitée des normes d'importation au sein de la SADC. Il existe encore des produits pour lesquels aucune RdO n'a été convenue, comme le blé, qui devrait normalement provenir intégralement de la SADC, mais aucun accord n'a été conclu au cours des négociations sur d'autres produits. Cela explique la sous-utilisation des dispositions préférentielles dans la SDAC, ce qui tend à favoriser les produits des pays développés au détriment des produits de la région. Avec le soutien de structures institutionnelles, plusieurs protocoles et cadres sont toutefois mis en œuvre, notamment l'annexe sur les obstacles techniques au commerce (OTC) du protocole de la SADC sur le commerce (version révisée approuvée en 2014) et l'annexe sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) du protocole de la SADC sur le commerce[296].

En 2004, le premier Plan indicatif régional de développement stratégique a fixé des dates cibles pour l'établissement d'une union douanière et d'un marché commun à 2010 et 2012 – plus tard reportées à 2013 et 2015 – respectivement. Le marché commun de la SADC devait être suivi d'une banque centrale commune en 2016 et d'une monnaie unique en 2018 (articles 21 et 22 du traité de la SADC et du Protocole sur les finances et le développement). Le report de ces deux dates cibles a eu une incidence sur le calendrier des autres objectifs et s'explique par a) des contraintes de capacité au sein du secrétariat de la SADC pour lisser plus rapidement les divergences entre les 16 politiques tarifaires individuelles de manière à créer un régime tarifaire unique dans le cadre du TEC[297] et b) le faible niveau de développement industriel dans la région[298].

En ce qui concerne la libre circulation des personnes, la SADC a adopté le Protocole sur la facilitation de la circulation des personnes en août 2005, après avoir révisé (en 1997 et en 2005) le projet de protocole initialement élaboré en 1995. En vertu de ce protocole, les États membres sont censés accorder une entrée

sans visa pour une durée maximale de 90 jours aux citoyens d'un autre pays membre de la SADC ayant un but légitime, normaliser les formulaires d'immigration et faciliter le traitement des documents de voyage pour les citoyens et les résidents de la SADC. Près de vingt ans plus tard, le protocole n'est toujours pas en vigueur, en raison du nombre insuffisant de ratifications. Sur les 16 États membres, six seulement l'ont ratifié : le Botswana, l'Eswatini, le Lesotho, le Mozambique, l'Afrique du Sud et la Zambie. Cinq ratifications supplémentaires sont nécessaires. Néanmoins, les pays membres de la SADC ont, au fil des ans, simplifié le traitement des visas et les exigences en matière de visas pour d'autres États africains dans le cadre d'accords bilatéraux.

Les protocoles connexes relatifs à la liberté de circulation des personnes sont le Protocole de la SADC sur l'éducation et la formation (1997), le Protocole sur le développement du tourisme (1998) et le Protocole sur l'emploi et le travail (2014). Dans le cadre des efforts déployés par la région pour accroître le tourisme dans les États membres, un système de visa – dit Kavango-Zambezi (KAZA) Univisa – a été relancé en 2016 après son lancement initial en novembre 2014.

La SADC a adopté un système régional intégré de règlement électronique pour faciliter les transferts de fonds pour les paiements transfrontaliers en monnaie locale dans la SADC. La plateforme est devenue opérationnelle en juillet 2014 pour l'Afrique du Sud, l'Eswatini, le Lesotho et la Namibie, tandis que la Zambie l'a rejointe en septembre de la même année. La dernière édition du document de la CER pour une intégration régionale approfondie – le Plan stratégique indicatif régional de développement – couvre la période 2020-30 et stipule les stratégies, objectifs, priorités et politiques pour parvenir à une intégration complète et devenir un marché commun sur 15 ans.

Avantages et inconvénients de l'accord tripartite COMESA-CAE-SADC

Au milieu des années 2000, l'idée a germé de former un arrangement tripartite réunissant le COMESA, la CAE et la SADC, afin d'intégrer les trois blocs dans un marché plus vaste étant donné que les membres des trois CER se chevauchent, et d'accélérer l'intégration africaine et la mise en place de la CAE. L'initiative a été approuvée par les États membres des trois CER en octobre 2008 lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement à Kampala, en Ouganda. La décision a mis en évidence la nécessité de s'appuyer sur l'accord tripartite pour fusionner les trois communautés en une seule CER à long terme, même si les décisions des sommets ultérieurs, comme celui de 2011 à Johannesburg, en Afrique du Sud, n'ont pas mis l'accent sur ce point[299].

L'accord tripartite COMESA-CAE-SADC a été approuvé lors du sommet de l'UA de janvier 2012. Plus précisément, le sommet : a) a invité les trois parties à finaliser l'initiative en 2014 ; b) a encouragé d'autres CER, telles que la CEDEAO, la CEEAC, la CEN-SAD et l'UMA, à en prendre exemple et à créer une ZLE similaire en 2012-14 ; et c) a envisagé de regrouper les deux ZLE en une ZLE continentale en 2015-17[300]. Cette feuille de route n'a toutefois pas été suivie.

La zone de libre-échange tripartite (TFTA) n'en a pas moins été lancée en juin 2015 à Charm El Cheikh en Égypte. La zone tripartite suit une stratégie d'intégration développementale fondée sur trois piliers : l'intégration des marchés, le développement des infrastructures et la croissance industrielle.

Bien que l'accord TFTA COMESA-CAE-SADC soit entré en vigueur le 25 juillet 2024, après avoir atteint le seuil requis de 14 ratifications sur les 29 États membres/partenaires des trois CER, le rythme a été beaucoup plus lent que celui de la ZLECAf. Lancé en octobre 2015, le TFTA a mis huit ans à entrer en vigueur. En outre, bien que les 14 pays ayant ratifié l'accord représentent 61 % du PIB de la zone de libre-échange (chiffres de 2023), le fait que sept États membres ne l'aient pas encore signé témoigne d'un enthousiasme plus mesuré que celui suscité par la ZLECAf[301].

Les critiques du cadre TFTA ont fait valoir qu'au fil du temps, la pertinence de l'initiative en tant que pilier de l'intégration continentale s'est affaiblie, car elle s'est détournée de son objectif initial, qui était de remédier au chevauchement des adhésions aux trois CER avec une fusion planifiée de ces blocs en une seule CER[302]. Plus précisément, l'accord juridique TFTA présuppose la « cohabitation » des CER et du TFTA, ce qui risque d'aggraver le problème des adhésions multiples, au lieu de fusionner les trois CER en une seule, avec une transition vers une union douanière unique.

L'accord tripartite est donc considéré comme une duplication des accords existants et son entrée en vigueur est perçue comme une aggravation du problème de chevauchement des adhésions qu'il visait initialement à résoudre[303]. En outre, l'article 41 de l'accord TFTA ouvre l'adhésion à d'autres États membres de l'UA, ce qui en fait potentiellement un instrument continental plutôt que régional[304].

L'accord est néanmoins généralement considéré comme venant compléter une intégration continentale plus large, car il a fourni des leçons importantes sur les principes, les textes, l'architecture et les instruments qui ont guidé les négociations de la ZLECAf[305]. Il offre également la possibilité d'harmoniser les politiques entre le COMESA, la CAE et la SADC et de renforcer la coopération entre CER en mettant en place des instruments de facilitation du transport et du commerce, ainsi que des instruments visant à promouvoir des industries et des chaînes d'approvisionnement intégrées au niveau régional, comme le montrent les progrès en cours dans les piliers de l'industrie et de l'infrastructure[306]. Ainsi, s'il est mis en œuvre correctement, il pourrait réduire la duplication des efforts et la fragmentation des ressources dans la région.

Enseignements communs des CER et implications politiques

L'expérience des CER montre qu'aucune d'elles n'a été en mesure de suivre strictement la progression linéaire de l'intégration régionale prescrite par le traité d'Abuja. Elle révèle également les difficultés et la complexité liées à la mise en place d'accords de libre-échange pleinement opérationnels et à la réalisation de progrès dans la mise en place d'une union douanière et d'un marché commun fonctionnels. Aucune des régions les plus avancées n'a mené le processus jusqu'à son terme : elles n'ont pas de politique commerciale commune, les CER jouant principalement un rôle de coordination et de conseil sans aucun degré de souveraineté (sauf dans la SACU où un degré limité de supranationalisme est autorisé).

La mise en œuvre d'un code douanier commun n'a également été réalisée que partiellement dans la CEDEAO et la SACU[307]. En outre, les hétérogénéités en matière de libéralisation et d'harmonisation des politiques, ainsi que la persistance et la prolifération des obstacles non tarifaires, ont empêché la plupart des CER de passer à une intégration *de facto* complète. À l'exception de la CEDEAO et de la CAE, les progrès en matière de marché

commun et de liberté de circulation des personnes ont été difficiles, la libre circulation des personnes se limitant à l'entrée sans visa, sans droit d'établissement ni de résidence. La résistance des États membres est profondément ancrée dans des préoccupations relatives à la gestion des migrants, à la pression sur les services sociaux nationaux, à l'insécurité et aux questions politiques.

Les leçons communes tirées des expériences mitigées des CER, qui peuvent influer sur les transitions vers une union douanière et un marché commun, ainsi que certaines implications politiques, sont présentées ci-dessous.

Volonté politique et avancées réussies en matière d'intégration

La reconnaissance par les dirigeants africains de l'importance de l'intégration économique se traduit par le fait que tous les pays africains appartiennent à au moins une CER et ont participé à l'intégration continentale. Dans toutes les CER, la volonté politique et le leadership individuel ont été la clé du progrès de l'intégration[308] ; ils ont amené les États membres à réduire substantiellement les droits de douane dans leurs ZLE, à aligner les droits de douane sur les TEC et à faire progresser la mise en œuvre des protocoles de libre circulation des personnes, comme c'est le cas dans la CEDEAO et la CAE. Ces deux CER envisagent d'introduire des cartes d'identité nationales pour voyager dans les États membres. Malgré l'hétérogénéité des intérêts nationaux qui entrave de telles réalisations dans d'autres pays, la volonté d'ouverture bilatérale et unilatérale s'est manifestée au Bénin, en Gambie, au Rwanda et aux Seychelles, qui sont aujourd'hui en fer de lance de l'ouverture unilatérale, depuis qu'ils ont supprimé l'obligation de visa pour tous les citoyens africains.

Le rôle du leadership politique et de l'intérêt commun a également été essentiel dans la poursuite de l'intégration régionale, comme l'adoption d'instruments régionaux pour la facilitation des échanges dans le COMESA, la CAE et la SADC, sous l'égide de l'Afrique du Sud, ainsi que pour la paix et la sécurité dans l'IGAD et la CEDEAO, sous la direction du Nigéria. Le maintien d'un tel leadership politique et d'un tel engagement dépendra de la capacité de l'UA et des CER à créer des coalitions transnationales et à s'engager politiquement à consolider la ZLECAf, à adopter le protocole sur la libre circulation des personnes et à passer à un niveau d'intégration plus approfondi.

Financement de l'intégration régionale

Toutes les CER, à l'exception de la CEDEAO et de la SACU, ainsi que l'UA, dépendent encore fortement du soutien des donateurs pour financer des politiques qui peuvent différer des priorités nationales, ce qui limite les choix de développement des pays membres. En outre, les déficits de financement limitent les capacités et entravent la mise en œuvre des projets et des programmes. Par conséquent, les solutions continentales nécessitent des mécanismes d'indépendance financière adaptés et autonomes, soutenus par un plus grand engagement des États africains. Malgré leurs lacunes et les difficultés de mise en œuvre, la réussite de ces deux CER en matière de génération de recettes internes constitue un bon exemple à suivre pour les autres CER et les institutions continentales[309].

Relever le défi des adhésions multiples

En matière d'intégration africaine, l'appartenance à plusieurs CER est la norme plutôt que l'exception. Tous les pays membres de l'UEMOA appartiennent à la CEDEAO ; tous les pays membres de la SACU appartiennent à la SADC ; tous les pays membres de la CAE appartiennent à au moins une des autres CER (dont cinq sur

sept au COMESA) ; plus de la moitié des pays membres du COMESA appartiennent également à la CAE, à la SADC ou à la CEEAC ; et 11 des 16 pays membres de la SADC appartiennent au COMESA, à la CAE, à la CEEAC ou à la SACU.

Ce défi conduit à des résultats mitigés et à des progrès lents au sein du COMESA, de la CAE, de la SADC et de la CEEAC et, dans une moindre mesure, de la CEDEAO et de l'UEMOA. Cette multiplicité des adhésions aux CER a été attribuée à la conception médiocre du processus d'intégration dans le Traité d'Abuja. Cela a créé des difficultés pour les États membres, notamment des conflits d'intérêts, des doubles emplois, des conflits de loyauté et, surtout, une pléthore d'engagements juridiques et administratifs, de faibles niveaux de participation à la prise de décision régionale et des difficultés à honorer les contributions et obligations nationales envers les organismes régionaux. L'accord tripartite se voulait *une solution*.

La poursuite de l'intégration au niveau continental devrait s'appuyer sur des approches planifiées pour intégrer le Traité d'Abuja dans les programmes de travail des CER et rationaliser ou intégrer l'accord tripartite et les dispositions des CER dans le cadre du programme d'intégration continentale. Comme le souligne la CEA (2021), cet objectif pourrait être atteint en garantissant une compréhension commune du rôle des CER en tant qu'éléments constitutifs de la CEA. L'article 5(b) de l'accord sur la ZLECAf affirme que « la ZLECAf est régie par les principes suivants : b) les zones de libre-échange (ZLE) des CER en tant qu'éléments constitutifs de la ZLECAf ». Cet alignement nécessite d'harmoniser les mandats et les actions des CER et de la ZLECAf pour soutenir la constitution et la réalisation de la CEA, tout en élaborant une approche viable pour gérer les multiples régimes commerciaux découlant de la coexistence de la ZLECAf et des zones de libre-échange des CER.

Veiller à la mise en œuvre d'accords et de mécanismes d'application appropriés

L'un des principaux enseignements est le défi inhérent à la traduction de l'engagement politique en intégration concrète. La transposition des accords régionaux dans la législation, les normes et les procédures nationales accuse souvent des retards. Dans les pays où les dispositions régionales sont reflétées au niveau national, elles ne sont que partiellement mises en œuvre en raison de l'absence de mécanisme d'application.

Il est donc essentiel de renforcer les institutions, tant au niveau national que régional. Par exemple, les comités nationaux chargés de soutenir et de surveiller la mise en œuvre des protocoles adoptés doivent être pleinement installés dans les États membres de la CEDEAO, tandis que les États membres d'Afrique de l'Est doivent prendre des mesures « sans délai » pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour de justice de l'Afrique de l'Est (article 38)[310]. En bref, le pouvoir et la capacité des institutions régionales chargées de la coordination et de l'exécution du programme doivent être renforcés.

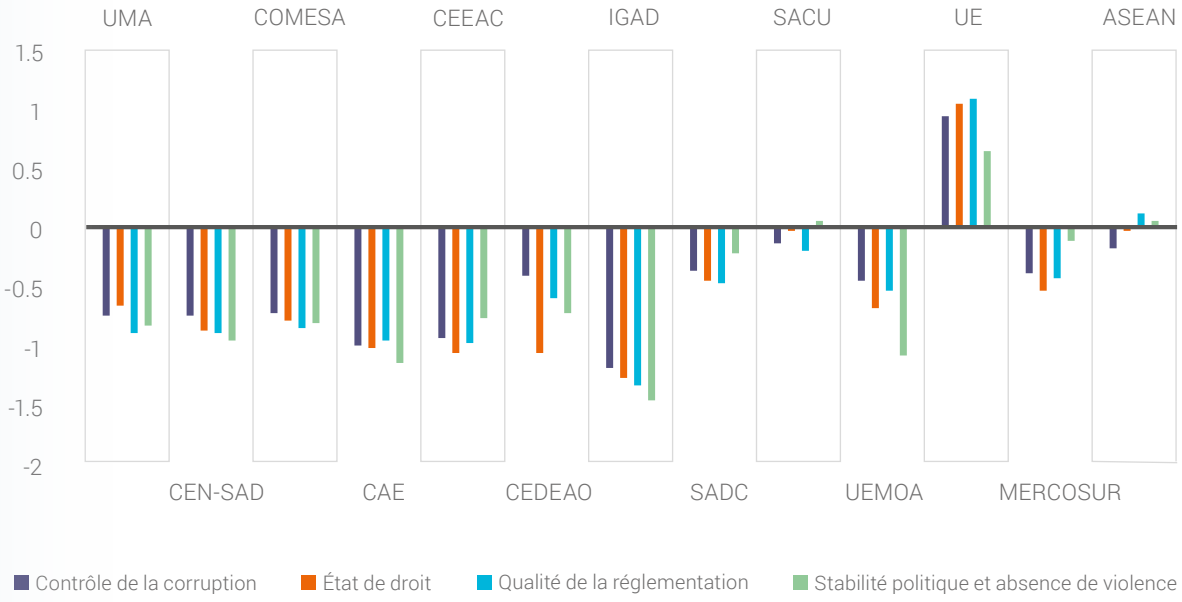
Améliorer les institutions nationales et supprimer les barrières non tarifaires

Dans toutes les CER, la prolifération et la persistance des BNT ont constitué un obstacle majeur au commerce intrarégional. Les RdO telles qu'elles sont appliquées font souvent obstacle aux échanges, avec des coûts de mise en conformité élevés (comme dans la SADC), dus aux faiblesses des institutions nationales. Bien que la CEDEAO, la SADC et la SACU soient les CER les plus performantes en matière de qualité des institutions (figure 4.2), leurs performances restent inférieures à celles de l'UE. Par conséquent, un plaidoyer fort en faveur

de la bonne gouvernance et de l'amélioration des institutions, en particulier dans la mise en œuvre effective du TEC et de la politique commerciale commune, est nécessaire au niveau national pour soutenir le programme d'intégration continentale.

Figure 4.2

Indicateurs de qualité des institutions par bloc régional, moyenne 2023



Remarque : UMA = Union du Maghreb arabe ; ASEAN = Association des nations de l'Asie du Sud-Est; CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA = Marché commun pour l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est; CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; UE = Union européenne ; IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; SACU = Union douanière de l'Afrique australe ; SADC = Communauté pour le développement de l'Afrique australe ; UEMOA = Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest.

Source : calcul de la CEA à partir de données tirées des Indicateurs de gouvernance dans le monde (WGI), Banque mondiale (2024).

Lutter contre l'instabilité politique, les conflits et l'insécurité

Les conflits entraînent des pertes en vies humaines et des souffrances humaines prolongées, des déplacements et des crises de réfugiés, des violations des droits humains et des dommages physiques. L'instabilité politique, les conflits et l'insécurité détournent également l'attention des pays membres et des institutions régionales des initiatives d'intégration économique. En outre, ils créent des tensions politiques transfrontalières, car les insécurités internes s'étendent souvent aux pays voisins, ce qui décourage la coopération et entrave les progrès. Les violences électorales, le terrorisme, les coups d'État militaires, les mouvements séparatistes, les insurrections, le banditisme armé, les crimes transfrontaliers et les conflits entre éleveurs et agriculteurs constituent autant de menaces pour le fonctionnement des États.

Les causes sous-jacentes sont l'exclusion sociopolitique, l'absence d'opportunités économiques, le taux élevé de chômage des jeunes, la privation économique, la gestion médiocre des ressources et la mauvaise gouvernance. Il convient d'y remédier. C'est pourquoi les dirigeants du continent doivent créer des plateformes régionales et un engagement politique de haut niveau, et relier les initiatives d'intégration aux initiatives de développement national, bâtir une culture de la démocratie, assurer la transition vers la démocratie et la consolider, et renforcer la gouvernance.

Stimuler la diversification économique et la complémentarité des échanges

Tous les blocs régionaux en Afrique visent à accroître le commerce intra-bloc, à diversifier la base économique des pays membres, à s'industrialiser et à générer de la prospérité économique. Pourtant, les ZLE et les unions douanières n'ont pas exploité les avantages de la libéralisation tarifaire et de l'intégration pour accroître le commerce intrarégional, la diversification économique et l'industrialisation. L'engagement actuel des États membres en faveur d'une intégration superficielle doit produire des résultats positifs afin de susciter un engagement en faveur d'une intégration plus poussée.

L'intégration régionale stimule le commerce, mais seulement lorsque les activités de production et d'approvisionnement prospèrent. Le lien entre l'intégration des marchés et le développement des secteurs économiques, y compris les chaînes de valeur régionales, semble faible, ce qui entraîne une faible complémentarité commerciale. De nombreux pays africains dépendent fortement des matières premières et des minéraux, ce qui limite l'expansion des industries à valeur ajoutée. Les déficits d'infrastructure, les lacunes persistantes en matière de compétences et l'inégalité d'accès aux ressources productives (en raison d'obstacles juridiques et réglementaires et de la lenteur des procédures de création d'entreprises) constituent d'autres goulots d'étranglement.

En outre, les blocages structurels et institutionnels nationaux doivent être assouplis afin d'exploiter davantage les avantages de la ZLECAf et d'encourager une intégration plus profonde par le biais d'un engagement plus poussé en faveur d'une intégration plus étroite. À l'exception de la CEDEAO, où les exportations de carburant constituent la principale composante du commerce intrarégional, le commerce des produits manufacturés domine dans les CER, ce qui met en évidence le grand potentiel de la libéralisation du commerce régional pour l'industrialisation.

Expériences et enseignements de l'UE, du Mercosur et de l'ASEAN

Expériences

Union européenne

Les origines de l'UE remontent au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de reconstruction européenne. Les idéologies politiques en Europe occidentale ont encouragé des initiatives visant à créer des entités supranationales pour faire bloc contre l'Union soviétique et pour s'attaquer aux questions de défense et de sécurité communes par l'établissement de liens étroits et la coopération entre les pays. Ces premières tentatives ont commencé à porter leurs fruits avec la création en 1950 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), organisme supranational chargé a) de gérer les ressources en charbon et en acier – des produits vitaux pour la reconstruction au lendemain de la guerre – de la France, de l'Allemagne et de quelques autres pays ; b) d'éliminer les obstacles sur un marché intérieur ; et c) de coordonner la modernisation de ces industries afin de renforcer la coopération pour le développement. La CECA a commencé ses activités en 1952 et les a terminées en 2002.

Le succès de la CECA a ouvert la voie à d'autres initiatives visant à créer un marché commun et à collaborer au développement conjoint de l'énergie nucléaire. En 1957, le Traité de Rome instituait la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Visant à créer une

union douanière puis un marché commun entre les six États membres de la CECA[311] et à lutter contre la concurrence déloyale et les subventions, la CEE – précurseur de l'Union européenne – a été lancée en janvier 1958.

En 1965, un traité a été signé pour fusionner les trois institutions – CECA, CEE et Communauté européenne de l'énergie atomique – en une seule organisation connue sous le nom de Communauté européenne (CE), avec effet à partir de juillet 1967. Cinq traités ont été adoptés par la suite et plusieurs modifications ont été apportées afin d'approfondir l'intégration régionale, de préparer l'expansion et d'élargir les domaines de coopération.

Le traité instituant la CEE prévoyait une période de transition de 12 ans prenant fin en décembre 1969, au cours de laquelle les droits de douane devaient être réduits de 10 % par an, et fixait à 1961 la date limite pour l'élimination de tous les quotas. Un TEC a été introduit en 1959. L'union douanière a été achevée en juillet 1968, plus tôt que prévu. L'accord a permis de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer la compétitivité des entreprises sur le marché mondial et de développer les échanges, faisant de la CEE l'une des principales économies du monde, même si les progrès se sont ralentis dans les années 1970 en raison des ralentissements économiques mondiaux dus en grande partie aux deux chocs pétroliers de 1973 et 1979[312]. Les pays membres ont eu recours à des mesures protectionnistes, ce qui a retardé la mise en place du marché commun, mais a entraîné le développement de la politique régionale et la création, en 1974, du Fonds européen de développement régional, destiné à soutenir les économies les plus faibles.

Un tarif douanier commun est appliqué aux importations, les taux variant selon les produits en fonction de leur nature, de leur sensibilité économique et de leur pays d'origine[313]. Les marchandises originaires d'un pays membre ou les produits importés dédouanés dans un pays peuvent circuler librement dans l'UE. Les échanges avec (et au sein de) l'UE sont régis par les règles d'origine et requièrent des certificats d'origine pour les échanges préférentiels et non préférentiels[314].

Si la réduction des droits de douane internes et le passage à une union douanière se sont relativement bien déroulés, le passage à un marché commun a nécessité un certain remaniement. Comme le traité de 1957 couvre la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement, des ajustements ont été nécessaires, en particulier sur le marché du travail. D'autres dispositions ont été mises en place pour garantir la transférabilité des pensions et des droits de sécurité sociale des travailleurs et pour faciliter le déménagement des familles. En janvier 1985, les premiers passeports européens ont été délivrés et, en décembre de la même année, le premier accord de Schengen abolissant les contrôles aux frontières intérieures a été signé par cinq États membres[315]. Cinq ans plus tard, le deuxième accord de Schengen était signé, créant une frontière extérieure unique pour les contrôles d'immigration et conduisant à l'adoption de règles communes en matière d'asile, de visas et d'immigration, qui sont entrées en vigueur en 1995.

En mars 1979, le système monétaire européen a commencé à fonctionner et tous les États membres de la CE, à l'exception du Royaume-Uni, ont adhéré au mécanisme de taux de change. Le traité de 1957 a été révisé, donnant naissance à l'Acte unique européen (AUE), qui est entré en vigueur en juillet 1987 et qui vise à accélérer l'achèvement du marché commun en simplifiant les procédures législatives (notamment en abolissant les vetos nationaux dans plusieurs domaines politiques) et les procédures administratives (en supprimant les pratiques restrictives dans les secteurs privé et public). L'AUE a également jeté les bases d'une union économique et

monétaire totale en prévoyant un système de banque centrale et une monnaie commune, et en renforçant le rôle politique de l'Union, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité. En janvier 1993, le marché unique était achevé et en janvier 1994, l'Espace économique européen (EEE) entrait en vigueur, permettant aux biens, aux services, aux capitaux et aux personnes de circuler librement entre les pays membres.

En 1992 était signé le traité sur l'Union européenne, généralement appelé Traité de Maastricht, du nom de la ville des Pays-Bas où il a été signé, et a donné naissance à l'Union européenne actuelle. Le traité est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Il prévoit une approche de l'union économique et monétaire en trois étapes. La première, qui avait déjà commencé dans le cadre de l'AUE en 1990, achevait le marché unique en garantissant la libre circulation des capitaux dans l'Union. La deuxième, axée sur la promotion de la convergence économique, avec des objectifs en matière de dette, de déficit public, d'inflation et de stabilité des taux de change, a débuté en 1994, après l'achèvement du marché unique.

La troisième étape, qui devait débuter en 1999, établissait la Banque centrale européenne, fixait des taux de change et jetait les bases de l'adoption de la monnaie unique, l'euro, une fois les critères économiques remplis. En janvier 2002, la Banque centrale européenne a introduit les pièces et les billets en euros dans 12 États membres. Conformément au principe de la géométrie variable, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni ont choisi de ne pas participer à l'union monétaire et à la devise unique.

Le Traité de Maastricht a également établi une « citoyenneté de l'UE », tandis que, pour assurer la cohésion économique et sociale de l'Union, le Fonds de cohésion était créé pour aider les pays moins prospères à améliorer leurs infrastructures[316].

En octobre 2007, le Conseil européen réuni à Lisbonne, au Portugal, approuvait de nouvelles réformes du traité. Le Traité instituant la Communauté européenne (également connu sous le nom de Traité de Rome) a été renommé « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Le traité a mis en place un cadre institutionnel solide mais souple pour administrer une union de 27 pays. Afin de renforcer la stabilité macroéconomique, ainsi que l'intégration fiscale et financière au sein de l'union monétaire – en particulier après la crise financière mondiale de 2007-2009, qui a entraîné d'énormes bouleversements dans la zone euro comme ailleurs – le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire est entré en vigueur en janvier 2013 ; en octobre de la même année, les États membres sont convenu d'un mécanisme de surveillance unique pour le contrôle du secteur bancaire.

Depuis le traité de Rome et ses effets positifs sur l'intégration dans la CEE, la Communauté (à l'époque) et l'Union (aujourd'hui) ont attiré d'autres nations européennes, depuis les six États fondateurs jusqu'aux 27 membres actuels après cinq cycles d'élargissement. L'UE continue de recevoir des demandes d'adhésion, car elle s'est avérée suffisamment souple pour s'adapter à la diversité des approches et aux différences politiques, malgré des tensions. L'appropriation et la mise en œuvre des accords sont soutenues par différents cadres juridiques nationaux, la ratification par les États membres se faisant soit par un processus parlementaire, soit par référendum, et par des institutions nationales fortes.

Cependant, comme l'UE n'opère que dans des domaines définis, conformément à ses traités, ses interventions ont été limitées à l'harmonisation et à l'intégration des politiques nationales dans des domaines clés, dont l'éducation, les soins de santé et la justice civile et pénale. Depuis le Traité budgétaire de 1970, la CE et

maintenant l'UE se sont autofinancées, après être passées d'une dépendance aux contributions des pays membres à un financement sur ressources propres, lesquelles proviennent des droits de douane sur les importations agricoles, du TEC et d'une quote-part des recettes de la TVA.

L'un des facteurs clés de la réussite de l'UE est l'adhésion des États membres à des institutions politiques démocratiques et à des normes juridiques similaires. Des clauses démocratiques sous-tendent juridiquement l'adhésion à l'UE : les pays doivent être démocratiques et le rester pour devenir et rester membres. Des études montrent que les États démocratiques sont plus susceptibles de conclure un accord d'intégration régionale et que des institutions démocratiques sont de plus en plus essentielles à un niveau d'intégration avancé[317]. Plus précisément, dans les démocraties où le gouvernement est responsable, les dirigeants conservent leur soutien local en fournissant des biens publics à leur électorat, ce qui implique la nécessité de garantir une plus grande efficacité et une plus grande croissance par le biais de l'intégration.

Les dirigeants autocratiques, en revanche, ont tendance à maintenir leur régime en fournissant à leur « sélectorat » des biens privés, par le biais de rentes issues du protectionnisme, en s'opposant aux politiques qui réduisent ces rentes[318]. En outre, il a été démontré que la démocratie permettait de résoudre les problèmes d'action collective en conférant un niveau plus élevé de transparence et de crédibilité à l'engagement des États, en réduisant les incertitudes liées aux échanges économiques intrarégionaux et en favorisant une stabilité politique plus durable[319].

L'UE est passée d'une prise de décision intergouvernementale à un supranationalisme accru de ses institutions. Parmi ses institutions politiques les plus importantes – le Parlement européen, la Commission, le Conseil des ministres et la Cour européenne de justice (CEJ) – le Parlement est élu au suffrage universel direct ; les commissaires, bien que nommés par les États membres, ne siègent pas en tant que représentants de leur pays, mais sont censés agir dans l'intérêt de l'UE ; le Conseil des ministres est composé de ministres de chaque pays de l'UE, en fonction du domaine politique à discuter ; enfin, la CEJ a un caractère supranational, ce qui facilite l'intégration par une redéfinition du droit communautaire par rapport à la législation nationale.

Dans le cadre de la coopération entre les États membres, le transfert d'une partie de la souveraineté nationale aux institutions supranationales de l'UE a contribué à faire progresser l'intégration, même si l'autonomie politique de l'UE a été limitée et restreinte par les termes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une loi ne pouvant être promulguée si elle concerne un domaine politique non cité dans les traités pertinents. En 2004 était adopté le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (traité de Rome), mais il n'est jamais entré en vigueur parce qu'il n'a pas été ratifié par les 27 États membres. Des institutions supranationales fortes et efficaces ont été essentielles pour garantir la cohésion interne d'une union de plus de deux douzaines de pays.

Enfin, les progrès de l'intégration communautaire, puis de l'union, ont parfois nécessité le respect des intérêts des États plus petits, économiquement et politiquement plus faibles, en démocratisant les institutions régionales, en fournissant une aide au développement des infrastructures nationales et en obtenant une contrepartie lorsque cela était nécessaire, en particulier par le biais du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion. Au-delà du Fonds, on pourra citer l'exemple de la Politique agricole commune de 1962, qui a rendu le projet d'intégration politiquement viable. Cette politique a permis de compenser les pertes subies par le secteur agricole du fait de la libéralisation croissante de la CE par le financement de programmes agricoles, la garantie de prix fixes pour certains produits agricoles et la sécurisation du marché

de la Communauté et de l'Union pour les producteurs des pays membres. Les détracteurs de la Politique agricole commune estiment qu'elle ne soutient pas les revenus des agriculteurs de manière adéquate et qu'elle ne tient pas suffisamment compte des préoccupations environnementales[320].

Marché commun du Sud (Mercosur)

Après la fin des régimes militaires et le rétablissement de la démocratie en Argentine et au Brésil au début et au milieu des années 1980, les deux pays ont entamé puis officialisé leur collaboration en juillet 1986. L'objectif était d'accroître leur influence au niveau mondial en collaborant rapidement sur les questions politiques et nucléaires. La compatibilité des priorités des deux pays – en particulier le renforcement de la démocratie et la poursuite du développement par la libéralisation économique après une longue période de protectionnisme, de rivalité et de méfiance, soutenue par une volonté politique – a joué un rôle important dans la création du Mercosur et ses accomplissements. Façonnés par des gains nationaux potentiels, des idées régionalistes dominantes au niveau mondial et des institutions démocratiques dans les *deux* pays, les choix des dirigeants et les préférences politiques ont favorisé l'intégration, même si, selon Campos (2016), l'intégration dans le Mercosur a été et reste largement façonnée par le leadership et les préférences du Brésil, l'économie dominante de la région.

Les premières étapes ont conduit à un schéma bilatéral d'intégration économique, qui prévoyait la création d'un marché commun bilatéral en 1990, après le passage d'un accord commercial préférentiel à un accord de libre-échange et à une union douanière ; il a ensuite été étendu au Paraguay et à l'Uruguay. Le Mercosur a été officiellement créé par le Traité d'Asunción en 1991, avec l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay comme membres. Le Venezuela a été approuvé en tant que membre à part entière en 2006, bien que son adhésion ait été suspendue par la suite en raison de violations des droits de l'homme. Le traité visait à créer un marché commun à l'horizon de décembre 1994, jetant les bases d'un élargissement potentiel à tous les États indépendants et démocratiques d'Amérique du Sud. Le marché commun devait être le résultat d'une libéralisation progressive des échanges, de politiques macroéconomiques coordonnées, d'un TEC et d'accords sur la libre circulation des facteurs de production.

Dans le cadre de la ZLE, les États membres ont accepté de supprimer les barrières tarifaires sur le commerce intra-Mercosur, tout en autorisant une liste d'exceptions sectorielles – les automobiles et le sucre, par exemple – auxquelles le régime de libéralisation du commerce prévu par les articles 3 et 4 du traité fondateur ne devait pas s'appliquer. Les pays membres ont généralement achevé la libéralisation dans les délais prévus (entre 1991 et 1994) avec une réduction substantielle des droits de douane sur les importations à l'intérieur du bloc (les échanges intrarégionaux bénéficient pour l'essentiel d'une franchise des droits de douane).

L'harmonisation est toutefois restée limitée ; des droits de douane sont encore appliqués à certains biens échangés dans la région, et les pays ont continué à recourir à des BNT comme les quotas et les licences non automatiques dans différentes situations (bien qu'il ait été prévu de les éliminer). Les réglementations nationales relatives aux normes et aux mesures sanitaires et phytosanitaires varient elles aussi considérablement, ce qui entrave le libre-échange dans le Mercosur, car ces réglementations n'ont été harmonisées que marginalement, ce qui reflète une internalisation et une mise en œuvre partielles des normes convenues. Il y a eu, en outre, de nombreux cas de restrictions antidumping à l'importation par l'Argentine de tissus en provenance du Brésil[321]. En outre, la libéralisation était limitée au commerce des marchandises et n'a pas été étendue à d'autres domaines pour lesquels des accords ont été signés, tels que le commerce des services, les investissements et les marchés publics.

Après des réductions substantielles des droits de douane sur les produits importés des pays membres, la ZLE, le TEC et la politique commerciale commune qui sous-tend l'union douanière ont été officiellement mis en place le 1er janvier 1995. Le TEC varie de 0 à 20 %, les droits de douane les plus élevés s'appliquant aux matières premières et aux produits finis : de 0 % à 12 % pour les produits intermédiaires, de 12 % à 16 % pour les biens d'équipement et de 18 % à 20 % pour les biens finaux. Le TEC moyen a été initialement fixé à 11 %, avec une liste d'exceptions basées sur les besoins des États membres[322].

Bien que la plupart des exceptions aient été éliminées et que certains accords bilatéraux aient été renégociés, les exceptions relatives aux secteurs produisant des biens d'équipement, des télécommunications et des produits informatiques sont toujours en place. En outre, un pays est autorisé à recourir à une dérogation temporaire au TEC en cas de pénurie, et les régimes nationaux spéciaux d'importation sont préservés, ce qui permet aux pays d'importer des produits intermédiaires utilisés dans la production de biens exportés en dehors des obligations liées au TEC. En outre, il existe d'importantes disparités entre les États membres en ce qui concerne les droits de douane. Dans l'ensemble, 10 % seulement des biens importés dans l'Union européenne sont traités conformément au TEC, en raison du recours aux exceptions, aux régimes nationaux spéciaux d'importation, aux politiques de défense commerciale et aux régimes commerciaux préférentiels unilatéraux[323].

Ces écarts sont attribués à des asymétries dans les préférences tarifaires à l'importation entre les grands pays – le Brésil en particulier – et les économies plus petites, reflétant non seulement les différences de taille économique, mais aussi leurs secteurs dominants de production et de commerce. Comme l'affirment de nombreux chercheurs, la structure tarifaire qui sous-tend le TEC reflète les préférences des groupes d'intérêt dominants en Argentine et au Brésil, ces derniers cherchant à protéger davantage la production manufacturière locale, telle que les automobiles, les biens d'équipement, l'électronique, les textiles, l'habillement et les chaussures, en laissant peu de place aux concessions. Ce sont le Paraguay et l'Uruguay qui appliquent les tarifs les plus bas sur les biens d'équipement et de télécommunication afin de maintenir leur compétitivité.

Toute modification de la politique économique de l'Union, y compris la structure actuelle du TEC, doit faire l'objet d'un consensus avec les autres membres, mais le recours aux réformes est resté une source de désaccord, ce qui a freiné les progrès régionaux vers l'achèvement de l'union douanière et la transition vers un marché commun, initialement prévue pour 2006 mais reportée à plusieurs.

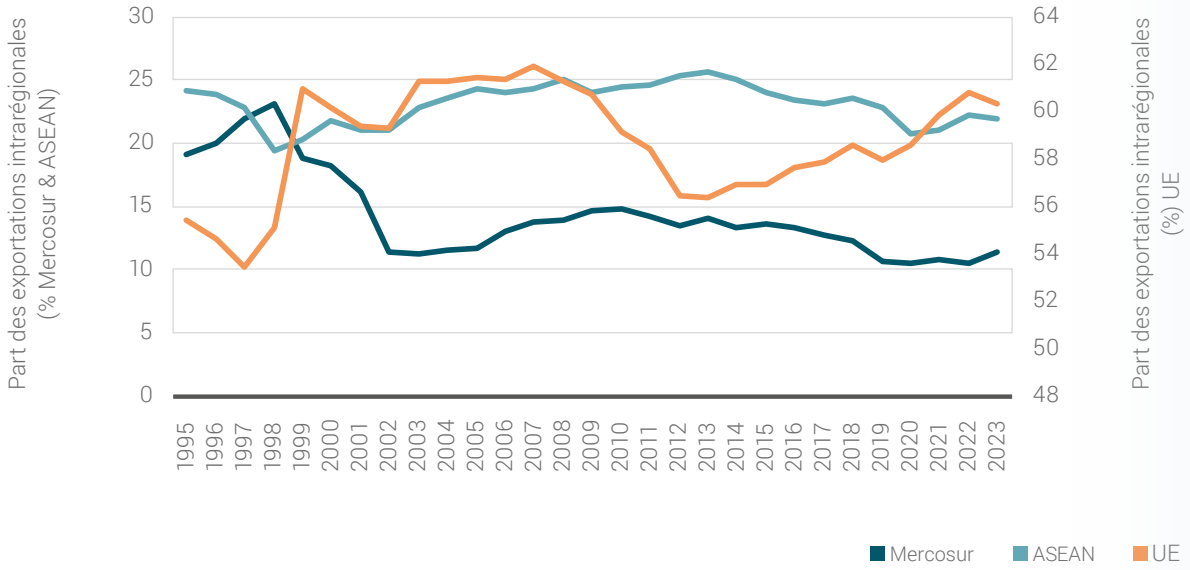
En 2002, les États membres du Mercosur et les pays associés[324] convenaient d'établir une « zone de libre résidence » afin de faciliter la libre circulation des personnes en Amérique du Sud et de limiter les migrations irrégulières dans la région. L'accord sur la résidence du Mercosur a été adopté et signé en 2009, et confère aux citoyens de ces pays le droit de circuler librement entre eux, celui de résider et de travailler en étant soumis aux mêmes lois et pratiques de travail, et le droit de demander la résidence permanente après deux ans passés dans un autre pays participant sans visa pour un maximum de deux ans. L'accord laisse toutefois aux pays membres le soin de fixer les règles et de les appliquer. En outre, l'accord n'a pas été signé et ratifié par tous les pays (le Guyana et le Suriname ne l'ont pas fait) et n'a donc pas suivi ses dispositions[325]. Même les pays qui ont ratifié l'accord ne l'ont pas mis en œuvre de manière cohérente, en soumettant souvent les migrants à des exigences supplémentaires[326].

Pendant près d'une décennie après le traité fondateur, le Mercosur a connu une expansion du commerce intrarégional et de l'interdépendance économique, ainsi qu'une réduction des droits de douane précédemment appliqués au sein du bloc. Campos (2016) a constaté que le niveau moyen de protection tarifaire du Brésil contre les autres membres du Mercosur est passé de 80 % en 1985 à 12 % en 1995, tandis que celui de

l'Argentine, du Paraguay et de l'Uruguay a baissé de 15, 62 et 22 points de pourcentage, respectivement. L'intégration a toutefois stagné à partir de la fin des années 1990, la communauté n'étant pas parvenue à consolider la ZLE établie et à faire avancer son programme d'union douanière, et le commerce intra-Mercosur a commencé à décliner (figure 4.3).

Figure 4.3

Exportations intrarégionales, UE, Mercosur et ASEAN, 1995-2023 (pourcentage des exportations totales)



Remarque : ASEAN = Association des nations de l'Asie du Sud-Est ; UE = Union européenne.

Source : Calculs de la CEA basés sur des données provenant de la base de données CNUCEDstat, CNUCED (2024).

Lorsque les gains économiques ont commencé à passer en dessous du coût de l'intégration, qui implique une perte de souveraineté, les pays du Mercosur ont réorienté leurs efforts vers le renforcement de leur position sur le marché international, ce qui a affaibli les institutions et réduit l'engagement en faveur du marché régional et du programme d'intégration. La politique du Brésil, par exemple, s'est concentrée sur les accords avec l'Asie à travers son adhésion aux BRICS au début des années 2000. L'importance croissante du Brésil sur la scène internationale a accentué les asymétries en matière de pouvoir économique et politique, ce qui a créé des frictions et diminué le leadership régional du pays[327].

L'échec de la transition du Mercosur vers une union douanière et les progrès limités en direction d'un marché commun sont dus à plusieurs facteurs, selon les chercheurs. L'essor et le déclin de l'intégration régionale découlent de l'économie politique, en particulier du rôle important joué par les dirigeants des États dominants tels que le Brésil et l'Argentine, ce qui signifie que les progrès de l'intégration ont été à la merci de la volonté politique et du positionnement pour ou contre le régionalisme[328]. L'intégration régionale a été la plus forte lorsque les gains économiques et politiques façonnaient les préférences politiques en faveur du régionalisme, mais elle s'est affaiblie lorsque ces préférences ont évolué vers le protectionnisme et le nationalisme, l'accent étant de plus en plus mis sur les marchés internationaux. À titre d'exemple, la dévaluation de la monnaie

brésilienne en 1999 et le changement de régime de change après la crise financière de la fin des années 1990 ont eu une incidence négative sur le reste de la région et ont créé des frictions entre le Brésil et l'Argentine, cette dernière ayant recours à des mesures protectionnistes à l'encontre des exportations brésiliennes (ce qui a augmenté les incertitudes réglementaires existantes).

S'appuyant sur d'autres études, Pezzola (2018) a soutenu que l'influence des groupes d'intérêts économiques infranationaux (y compris l'industrie) constituait un facteur clé pour expliquer la structure du TEC du Mercosur et l'enlisement de l'intégration régionale. En outre, les asymétries dans les structures économiques et les préférences des groupes d'intérêt nationaux et infranationaux ont conduit au succès limité des négociations visant à éliminer les exceptions sectorielles et nationales. Les considérations politiques des législateurs et négociateurs nationaux, qui reflètent les préférences des électeurs, les intérêts économiques et la viabilité politique des différentes options, ont donné des résultats négatifs en matière de politique commerciale au niveau régional.

Au cours de la première période d'intégration, l'approfondissement a nécessité le développement d'institutions régionales et la volonté des États membres de transférer un certain degré de souveraineté à des institutions supranationales[329]. Le Mercosur est toutefois resté un projet d'intégration piloté par les États et n'a pas réussi à trouver le bon équilibre entre contrôle politique et institutionnel de l'intégration. Son incapacité à consolider l'union douanière est également imputable a) au déficit d'application de ses mécanismes institutionnels pour une mise en œuvre efficace, cohérente et ponctuelle du TEC et b) au défaut de coordination de la politique commerciale à l'égard des pays tiers[330]. Ce déficit a également été observé pour d'autres accords et protocoles en Amérique latine, avec des implications négatives pour la crédibilité, les pays membres ayant pleinement conservé leur souveraineté et leur liberté d'adopter des politiques au service d'objectifs nationaux au détriment des objectifs régionaux.

La structure organisationnelle du bloc a été élaborée en plusieurs étapes et établie par le protocole d'Ouro Preto en 1994. Dès le traité fondateur, le Mercosur s'est doté de deux grands organes intergouvernementaux : le Conseil du marché commun et le Groupe du marché commun (articles 9 à 15 du traité fondateur). Ce dernier a été chargé de surveiller et de faire respecter la mise en œuvre de l'accord pendant la période de transition. Une Commission parlementaire conjointe a ensuite été créée, qui comportait des membres élus provenant de chaque État membre (1994), une structure judiciaire dotée de lois contraignantes et un mécanisme de règlement des différends (2002) ; elle était censée fonctionner de manière indépendante dans le cadre de moyens judiciaires et ne pouvait être utilisée que par les États. Bien que la Commission parlementaire soit une institution consultative importante pour les organes décisionnels de la Communauté, elle n'a aucun pouvoir d'exécution. En outre, dans la pratique, les différends ou les conflits ont souvent été réglés par la diplomatie, et la voie juridique a rarement été empruntée[331].

En l'absence d'organe judiciaire pour interpréter et appliquer les accords et compte tenu de la capacité limitée des institutions existantes à s'adapter à l'évolution de la situation, le pouvoir de négociation des nations dominantes a souvent pris le pas sur l'élan d'intégration.

Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)

La première tentative d'intégration et de promotion de la libéralisation des échanges au sein de l'ASEAN a été la formation de la zone de libre-échange préférentielle de l›ASEAN en février 1977. La réduction des droits de douane sur le commerce régional était fonction des produits, en particulier ceux soutenus par l'accord de base

sur les projets industriels de l'ASEAN et l'accord de base sur la complémentarité dans le domaine industriel de l'ASEAN. Ce programme n'a toutefois pas abouti pour plusieurs raisons, dont la lourdeur des négociations nécessaires pour chaque produit et les politiques de substitution des importations menées à l'époque par les pays participants. À la fin des années 1980, le secteur privé a lancé une autre version du programme, axée sur la libéralisation « de marque à marque », qui réduisait de moitié les droits de douane sur les pièces et composants automobiles afin de promouvoir la complémentarité entre les pays, et qui s'est avérée plus fructueuse avec des politiques axées sur les exportations[332].

Dans le contexte des tendances mondiales à la libéralisation des échanges des années 1990, l'ASEAN a conceptualisé un projet à grande échelle et a validé l'Accord de libre-échange de l'ASEAN (AFTA) en 1992. Deux documents-cadres ont été adoptés : l'accord-cadre sur le renforcement de la coopération économique, qui visait à aider les États membres à adhérer à la ZLE dans les 15 ans suivant son entrée en vigueur (10 ans par la suite), et le régime du tarif préférentiel effectif commun (CEPT) pour la ZLE, qui présentait le mécanisme de fonctionnement, y compris les réductions tarifaires et les règles d'origine. Le CEPT a été remplacé en février 2009 par un instrument juridique plus complet, l'Accord sur le commerce des marchandises de l'ASEAN (ATIGA), rendant la libéralisation plus transparente pour les cadres institutionnels et les mécanismes de mise en œuvre, avec notamment des accords sur les BNT, la facilitation des échanges, les douanes et les réglementations relatives aux normes et aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

L'accord de libre-échange de l'ASEAN est entré en vigueur en janvier 1993. Il visait à promouvoir l'intensification du commerce intrarégional en éliminant les droits de douane et les obstacles non tarifaires entre les États membres. Il prévoyait une libéralisation progressive tout en tenant compte du niveau de développement industriel des États participants. Les marchandises étaient classées en quatre grandes catégories : a) liste d'inclusion (articles libéralisés), b) liste d'exclusion temporaire, c) liste sensible et d) liste d'exclusion générale. Les réductions tarifaires sur les produits de la liste d'inclusion devaient être effectuées d'ici 2000-2003, pour la liste d'inclusion des sous-composantes (rapide) et la liste d'inclusion (normale), respectivement. Les produits figurant sur la liste d'exclusion temporaire et sur la liste sensible (essentiellement des produits agricoles non transformés) ont ensuite été transférés sur la liste d'inclusion, tandis que les produits figurant sur la liste d'exclusion générale ont été exclus de manière permanente.

Bien que le calendrier initial d'octroi d'un traitement préférentiel de 1992 n'ait pas été suivi à la lettre par ses signataires – la libéralisation des droits de douane a été plus lente dans certains pays que dans d›autres – l'objectif de la ZLE de réduire les droits de douane à 0-5 % a été atteint en 2003. En 2010, des pays comme Brunei, l›Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande (les États membres fondateurs) avaient atteint la suppression totale des droits de douane, tandis que le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar et le Viêt Nam, qui ont adhéré à la ZLE après son lancement et ont bénéficié d'une plus grande flexibilité, avaient éliminé la plupart de leurs droits de douane en 2015, la suppression totale devant être achevée en 2018. La libéralisation tarifaire n'a donc pas été achevée intégralement dans le cadre de la ZLE de l'ASEAN, 98,6 % des lignes tarifaires ciblées pour l'élimination dans le cadre du programme ayant été supprimées, avec un taux moyen pondéré effectif des droits de douane appliqués de 1,4 % en janvier 2018.

Pour accélérer la libéralisation tarifaire, l'Initiative pour l'intégration de l'ASEAN a été adoptée en 2000 pour soutenir l›intégration des économies les moins développées de la région. Au début des années 2000, des programmes de libéralisation sectorielle complémentaires ont été mis en œuvre pour des secteurs spécifiques comme les produits des technologies de l'information et de la communication et l'automobile.

Lors du 9e sommet de l'ASEAN en 2003, sous la direction de l'Indonésie, les pays membres ont envisagé d'établir la Communauté économique de l'ASEAN (ASEAN-EC). L'ASEAN-EC vise à franchir une étape supplémentaire vers une intégration approfondie par la promotion de la libre circulation des services, des investissements, des capitaux et des travailleurs qualifiés au sein de la communauté. L'accord couvre également des domaines tels que les droits de propriété intellectuelle, les politiques de concurrence, la reconnaissance réciproque des normes, l'amélioration des infrastructures et la réduction des disparités économiques entre les pays participants.

Plusieurs différences apparaissent entre l'approche de l'ASEAN et celles de la plupart des autres schémas d'intégration régionale des pays en développement. Premièrement, depuis la déclaration de l'ASEAN de 1967 jusqu'à l'ASEAN-EC, l'une des principales caractéristiques de l'intégration de l'ASEAN a été le « régionalisme ouvert »[333], qui met l'accent sur l'intégration de la région dans le marché mondial, sur le multilatéralisme (coopération renforcée avec les pays qui ne sont pas membres de l'ASEAN et avec les organismes internationaux) et sur un traitement commercial non discriminatoire[334].

Un objectif important de l'AFTA est de garantir l'attractivité de la région pour les investissements directs étrangers en offrant une base de production aux multinationales étrangères, orientée vers les marchés régionaux et mondiaux[335]. L'ASEAN a minimisé les politiques discriminatoires favorisant le commerce intra-ASEAN en combinant la libéralisation NPF avec une forte réduction des tarifs douaniers des pays membres dans le cadre de leur libéralisation régionale préférentielle[336]. Ainsi, contrairement à l'exclusivité régionale et à la focalisation sur les échanges internes qui sous-tendent le régionalisme dans l'UE, le Mercosur et l'Afrique (alignée sur le Traité d'Abuja)[337], les politiques régionales de l'ASEAN restent tournées vers l'extérieur et axées sur le marché.

Une deuxième différence est que la Communauté ne vise pas à devenir une union douanière avec un TEC ni à avoir une union monétaire et une devise unique, et que la libéralisation des marchés publics ne fait pas partie du programme. Dès le départ, l'approche a reconnu les asymétries entre pays membres, asymétries structurelles en particulier, et celles liées à la politique commerciale extérieure. Par exemple, alors que Singapour est l'un des pays les plus riches au monde, d'autres pays, comme la République démocratique populaire lao, comptent parmi les plus pauvres d'Asie. En outre, « Singapour a presque complètement aboli les droits de douane alors que d'autres pays appliquent des droits de douane élevés à des produits sensibles comme les automobiles »[338].

Troisièmement, bien que l'ASEAN cherche à présenter certaines des caractéristiques d'un marché commun, comme la libre circulation des travailleurs, l'accent a été mis sur la circulation des travailleurs qualifiés plutôt que sur celle de tous les citoyens.

Quatrièmement (à l'instar du Mercosur), le plan économique de l'ASEAN (2015 et 2025) respecte la souveraineté nationale. Il s'agit d'un plan d'action complet couvrant les politiques et les priorités sectorielles pour guider l'intégration. Le plan 2015 a enregistré un taux élevé de mise en œuvre des mesures (92,7 %). Le plan 2025 est en cours de mise en œuvre.

Une grande partie de la libéralisation des échanges tarifaires dans le cadre de la ZLE est due à l'engagement des États membres à atteindre l'objectif annoncé d'une libéralisation tarifaire substantielle au sein de l'Union (voir figure 4.3)[339]. Cet engagement découle en grande partie de deux grands facteurs : a) le fort intérêt

commun des pays membres de l'ASEAN à promouvoir la croissance économique et le développement, qui a, au fil du temps, dominé d'autres objectifs politiques, en particulier pour les gouvernements dont la légitimité dépend de leur capacité offrir une croissance forte à leur électorat ; et b) l'intérêt pour la coopération avec les voisins dans l'agenda politique et diplomatique[340]. De même, le succès général de l'ASEAN dans la gestion de ses relations avec les grandes puissances et dans l'articulation d'une position commune, même en l'absence de supranationalisme, est attribuable aux priorités de développement des pays membres, à leur engagement global en faveur de stratégies de croissance axées sur le commerce et à la protection que l'amitié politique de l'ASEAN confère à ses plus petites nations[341].

Si la mise en commun de la souveraineté ne figure pas à l'ordre du jour de l'ASEAN, celle-ci a pris des mesures importantes en faveur d'une communauté fondée sur des règles, qu'elle considérait comme une solution à la lenteur des progrès sur les autres aspects de l'intégration commerciale. Une approche non juridique de la coopération était la norme, la prise de décision était basée sur la consultation et le consensus, et la résolution des conflits se faisait par des moyens informels et par la diplomatie. La charte de l'ASEAN a été adoptée en 2008 afin de fournir un cadre institutionnel juridiquement contraignant pour guider l'intégration, avec des règles, des normes et des valeurs communes. En outre, l'ASEAN a adopté une structure institutionnelle plus hiérarchisée, donnant plus de responsabilités au Secrétariat et au Secrétaire général de l'ASEAN et chargée de contrôler et de faciliter la mise en œuvre des accords, des mesures budgétaires et financières et des procédures administratives.

Les critiques ont toutefois fait valoir que ces changements n'ont pas laissé suffisamment de place au supranationalisme, mais ont plutôt maintenu le processus d'intégration axé sur l'État, puisque l'ASEAN dépend toujours des contributions des États membres pour ses ressources et qu›elle est dominée par la coopération intergouvernementale, qui suit les choix de ses États membres. Les chercheurs ont noté, par exemple, l›absence de mécanismes d›application, de sanctions et de mécanismes légalisés de règlement des différends[342].

Malgré l'élimination des droits de douane sur le commerce intra-ASEAN, des retards ont été constatés dans la libéralisation du commerce des services, dans l'élimination des BNT et dans la facilitation des échanges. L'accord-cadre de l'ASEAN sur les services, signé en 1995, prévoyait une libéralisation totale des services d'ici 2015, selon une approche sectorielle. Bien qu'un accord ait été conclu pour de nombreux sous-secteurs, plusieurs exceptions ont été faites. De même, dans le cadre de la libre circulation des investissements, les pays conservent encore une longue liste de réserves sur les interdictions d'investissement et les zones de restriction aux termes de l'accord global d'investissement de l'ASEAN signé en mars 2012. L'utilisation d'obstacles non tarifaires – principalement des obstacles techniques au commerce et des mesures SPS – a proliféré dans de nombreux États membres en tant que mesure de protection des industries locales, et bien que l'ASEAN soit considérée comme une réussite en matière de mise en œuvre de son ALE, certaines études ont mis en évidence le faible taux d'utilisation de celui-ci[343].

Enfin, l'ASEAN a adopté plusieurs initiatives de facilitation du commerce, dont son cadre de facilitation du commerce, son système de transit douanier et son guichet unique, afin de réduire les délais et les coûts des échanges dans la région. En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs qualifiés, l'accord sur la circulation des personnes physiques a été conclu en 2012, et un accord de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles a été signé, qui concerne actuellement huit domaines de qualification[344].

Leçons pour l'établissement d'une UDCAf et d'une MCCAf

Trois grandes leçons peuvent être tirées des expériences de l'UE, du Mercosur et de l'ASEAN.

Premièrement, l'importance de la volonté politique dans l'intégration est indéniable, même avec les caractéristiques économiques de l'intégration régionale. La convergence entre les programmes politiques nationaux et les objectifs d'intégration régionale est essentielle non seulement dans les premiers temps pour garantir la mise en œuvre des objectifs de libéralisation convenus, mais aussi à un degré d'intégration plus élevé. Le rôle des dirigeants politiques des États fondateurs a été déterminant dans les premiers succès de l'UE (Allemagne et France), du Mercosur (Brésil et Argentine) et de l'ASEAN (Indonésie).

La volonté politique d'intégration n'est toutefois pas toujours viable et le fait de s'appuyer uniquement sur elle tend à compromettre le programme lorsque les circonstances deviennent défavorables, notamment en cas de changement de leadership national et d'intérêts économiques. Comme le montre l'ASEAN, lorsque les priorités en matière de croissance et de développement l'emportent sur tout autre point de l'ordre du jour politique, l'engagement en faveur d'une intégration plus poussée peut exister même en l'absence de supranationalisme. Toutefois, les expériences de ces trois blocs semblent avoir été marquées par des considérations de politique intérieure qui l'emportaient sur les intérêts communs de développement régional. Il est important de trouver un juste milieu entre le contrôle politique et le contrôle institutionnel pour une intégration plus profonde et durable.

En d'autres termes, la volonté politique doit être complétée par des institutions régionales juridiquement habilitées, dotées de ressources appropriées et indépendantes, qui aideront l'Afrique à naviguer dans le processus complexe de mise en place d'une ZLE pleinement fonctionnelle et d'une transition vers une union douanière et un marché commun. Ceci réitère la leçon clé de l'expérience d'intégration des CER africaines, qui appelle à un processus dynamique d'ajustements continus des accords fondateurs et des cadres institutionnels pour s'adapter au niveau d'intégration, et à un éventuel transfert d'une partie de la souveraineté aux institutions régionales pour surveiller la mise en œuvre, interpréter les textes juridiques et assurer l'application des engagements et des règles adoptés par les pays membres. L'application de cette première leçon garantirait la prévisibilité pour les acteurs économiques et la confiance des citoyens dans les promesses d'intégration (encadré 4.1).

Un deuxième enseignement est qu'il peut être compliqué de faire progresser l'intégration régionale d'une ZLE vers une union douanière et un marché commun en présence d'importantes disparités économiques, politiques, sociales et culturelles entre les États membres, comme c'est le cas dans les pays en développement. Les difficultés du Mercosur sont apparues lors des négociations sur le TEC en raison d'asymétries structurelles qui semblaient exiger des structures tarifaires différentes pour obtenir un résultat souhaitable pour les États membres. L'incapacité à adopter un TEC reflétant les intérêts nationaux de tous les pays membres a signé d'emblée l'arrêt de mort de l'union douanière du Mercosur. Les défis posés par les asymétries économiques et sociales ont également été observés lors de la crise de l'euro à la fin des années 2000.

Il est donc nécessaire de procéder à un examen minutieux de la faisabilité et des conséquences économiques de la mise en place d'un TEC et de l'adoption d'un certain degré de libre circulation des facteurs de production. Comme le montre l'expérience des CER africaines, différentes structures et procédures de TEC sont mises en œuvre dans les blocs régionaux avancés. En supposant que ces structures tarifaires et la composition des produits reflètent les structures économiques des États membres (ce qui n'est pas toujours le cas), de telles variations dans la conception des unions douanières et des accords signalent les asymétries existantes, ce qui rendrait probablement un TEC continental compliqué, voire irréalisable.

ENCADRÉ 4.1

Garantir la prévisibilité juridique

Les activités de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) dans l'UE sont importantes. Elle veille à interpréter les lacunes juridiques de manière à favoriser l'intégration régionale.

Dans les pays en développement, la Cour de justice andine, qui a contribué à la mise en place d'un état de droit efficace en matière de propriété intellectuelle, est remarquable. L'analyse de l'expérience de la Communauté andine[345] montre que même dans un contexte de faiblesse des systèmes judiciaires et de l'état de droit au niveau national, un système juridique régional peut contribuer à combler les lacunes en permettant aux acteurs publics et privés, par exemple aux justiciables et aux tribunaux nationaux, de signaler des violations nationales, ce qui accroît la demande d'exécution des lois régionales.

L'efficacité des actions d'un tel organisme supranational dépend de plusieurs facteurs : (a) le de précision des règles régionales, exemptes de lacunes qui préservent le pouvoir discrétionnaire des États membres et limitent leur applicabilité ; (b) l'existence de groupes et d'organismes publics ou privés nationaux indépendants et dotés de ressources suffisantes (financières et humaines) qui soutiennent les décisions régionales et en assurent le respect ; et (c) la transparence et la cohérence des décisions judiciaires ainsi que la qualité de la prise de décision.[346]

Certains auteurs, comme Veiga et Rios (2019), ont souligné la nécessité de conserver un certain pragmatisme pour décider du meilleur niveau d'intégration réalisable tout en mettant en place des mécanismes destinés à réduire les disparités qui rendraient éventuellement possible la transition vers un niveau plus élevé. On pourrait faire valoir qu'un tel pragmatisme sous-tendait déjà les objectifs de l'ASEAN-EC, qui ne visait pas à établir un TEC et une monnaie unique, mais envisageait une intégration plus profonde dans le cadre de la ZLE, avec la libre circulation des facteurs de production.

Un troisième et dernier enseignement est que les politiques régionales sont ratifiées et mises en œuvre au niveau national, et que les instruments qu'elles fournissent sont inutiles s'ils ne sont pas utilisés par les acteurs économiques, ce qui signifie que le résultat des politiques commerciales est influencé non seulement par les intérêts du gouvernement mais aussi par ceux du secteur privé, mais les gouvernements recourent souvent à des exceptions et des BNT pour générer un soutien politique et apaiser certains intérêts. Par conséquent, les négociations de protocoles et d'accords contraignants doivent être transparentes et participatives, et prendre en compte des intérêts nationaux hétérogènes clés par le biais d'institutions politiques démocratiques. Des chercheurs ont fait valoir que de véritables institutions démocratiques et participatives garantiraient probablement la prise en compte par le législateur des gains plus larges résultant d'économies d›échelle, de l›efficacité et de l›industrialisation, en encourageant la mise en place d›un système favorable aux entreprises plutôt que les intérêts de leur « sélectorat »[347]. Si dans certains cas, l'avancement du programme d'intégration nécessite des contreparties, comme dans le cas de la politique agricole commune de l'UE, dans d'autres cas des calendriers plus longs permettant aux pays de se mettre en conformité avec les règles négociées grâce à un soutien adéquat peuvent constituer une meilleure option que le recours à des exceptions qui, une fois en place, sont difficiles à supprimer.

Conclusion et recommandations

Conclusion

L'exposé qui précède a montré que dans toutes les CER africaines, reconnues ou non par l'UA, l'intégration régionale est un mélange de succès et d'échecs, mais aussi de défis.

Les principales réussites sont l'enthousiasme général des dirigeants pour l'intégration régionale, qui a entraîné une réduction notable des obstacles quantitatifs au commerce intrarégional, avec la libéralisation des tarifs douaniers dans le cadre d'accords de libre-échange, des progrès en matière de libre circulation des personnes et une plus grande coopération entre les États membres des CER. Sur l'ensemble du continent, la mise en œuvre des unions douanières reste toutefois partielle et, même dans certains des blocs les plus avancés, les progrès en direction de l'établissement de marchés communs sont limités.

Les CER africaines n'ont pas simplement suivi la progression linéaire de l'intégration régionale décrite dans le Traité d'Abuja. Dans les CER les plus avancées, des *éléments* d'une union douanière et d'un marché commun ont été adoptés, mais sans zone de libre-échange complète.

Les difficultés à consolider les ZLE, la complexité de la réalisation d'unions douanières complètes et les restrictions de la libre circulation des facteurs de production trouvent leur origine dans des problématiques communes, dont l'appartenance à de multiples organisations, la mise en œuvre médiocre des accords, l'absence de mécanismes de conformité, les faiblesses des institutions nationales, la prévalence des BNT, l'instabilité, les conflits et l'insécurité, la diversification économique limitée et la faible complémentarité des échanges.

Comme le montrent les expériences des CER africaines, de l'UE, du Mercosur et de l'ASEAN (et de la Communauté andine), la volonté politique est une condition nécessaire mais pas suffisante pour une intégration plus poussée ; le développement et la réorganisation des institutions sont également essentiels. À mesure que l'intégration s'approfondit, les institutions supranationales autonomes deviennent importantes pour l'interprétation et l'application des dispositions des accords régionaux, d'où la nécessité de trouver un juste équilibre entre contrôle intergouvernemental et contrôle institutionnel.

En outre, les asymétries socio-économiques entre les pays compliquent la mise en place d'une union douanière pleinement fonctionnelle assortie d'une politique commerciale commune, en particulier dans les pays en développement. En Afrique, les variations des TEC appliqués par les CER et la réticence de nombreux pays à ratifier et à mettre en œuvre le protocole sur la libre circulation des personnes reflètent ces différences.

Enfin, les intérêts nationaux et privés ne sont pas seulement présents dans les négociations et l'adoption des modalités des unions douanières et des marchés communs, mais aussi dans leur mise en œuvre, et doivent donc être pris en compte dans le cadre de processus démocratiques.

Recommandations

- *Consolider la ZLECAf pour parvenir à une intégration plus profonde en adoptant une approche pragmatique et planifiée pour relever les défis des adhésions multiples. Cette* démarche nécessite un cadre clair pour intégrer les CER existantes, reconnues ou non par l'UA, dans le programme continental.

- *Soutenir l'engagement politique en faveur de l'intégration continentale tout en lançant des discussions sur des questions sensibles au niveau continental.* Ces questions comprennent le niveau d'autonomie nationale que les pays souhaitent conserver par rapport au degré d'autorité supranationale accordé aux institutions régionales ; les mécanismes visant à faire respecter par les pays membres les accords et protocoles contraignants ; et une équipe spéciale de suivi et d'évaluation ayant le pouvoir de décourager la non-conformité dans les domaines critiques de l'intégration.
- *Renforcer la structure institutionnelle soutenant l'intégration africaine afin de l'aligner sur l'ambitieux programme d'intégration de l'Afrique.* Il s'agit notamment d'établir un cadre institutionnel solide et durable qui engage, au sein d'institutions continentales, des technocrates concentrés et axés sur l'intégration, habilités à faire appliquer les décisions, à contrôler la mise en œuvre, à décourager la non-conformité et à rester réalistes quant aux réalisations, aux avantages et aux sacrifices potentiels pour le bien commun.

Le chapitre qui suit présente une perspective quantitative de la transition de la ZLECAf à l'UDCAf (et finalement à la MCCAf) résultant de la modélisation de l'impact de la transformation de l'Afrique en une union douanière unique. Cette perspective est nécessaire pour comprendre les avantages potentiels de la mise en œuvre complète des trois structures. Ce chapitre examine également d'autres détails sur le type de structure du TEC adaptable au continent, avec des implications pour les obligations des pays africains vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce, et la manière dont l'Afrique peut y faire face.

Références

Adepoju, A., A. Boulton, et M. Levin, M. 2010. "Promoting Integration Through Mobility: Free Movement Under ECOWAS." *Refugee Survey Quarterly* 29 (3): 120–144.

Adkisson, R. V. 2003. "The Andean Group: Institutional Evolution, Intraregional Trade, and Economic Development." *Journal of Economic Issues* 37 (2): 371–379.

Ait Hamza, W. 2017. "The Maghreb Union is One of the World's Worst-Performing Trading Blocs. Here Are Five Ways to Change That." World Economic Forum. https://www.weforum.org/agenda/2017/06/five-ways-to-make-maghreb-work/.

Amos, S. 2010. "The Role of South Africa in SADC Regional Integration: The Making or Braking of the Organization." *Journal of International Commercial Law and Technology* 5: 124.

Anderson, J. J. (ed.). 1999. *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience*. Rowman and Littlefield.

Azevedo, A. F. Z. D. 2019. "Mercosur: Ambitious Policies, Poor Practices." *Brazilian Journal of Political Economy*24: 594–612.

Baker, P., et V. Deleplancque. 2015. "Achievements, Challenges, and Constraints of Trade Integration in SADC." International Trade and Economics Series, Mars. International Economics Strategic Analysis for Growth and Development.

Baquero-Herrera, M. 2004. "The Andean Community: Finding Her Feet Within Changing and Challenging Multidimensional Conditions." *Law and Business Review of the Americas* 10: 577.

Bardouille, N. C. 2018. "Caribbean Regionalisms in a Comparative-Historical Perspective: The Making of Four Regional Systems." *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 43 (2): 171–211.

Bausinger, M., T. Bertlesmann-Scott, N. Charalambides, J. Slabbert, et F. van Heerden. 2015. "Overcoming Barriers to Supply Chain Integration in SACU – Lessons from the Private Sector." Working Paper 102988, Banque mondiale, Washington, DC.

Bindi, F. 2010. "European Union Foreign Policy: A Historical Overview." In *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, pp.13–40.

de Mesquita, B., A. Smith, R. Siverson et J. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. MIT Press, Cambridge, MA.

Calvo-Pardo, H. F., C. L. Freund, et E. Ornelas. 2009. "The ASEAN Free Trade Agreement: Impact on Trade Flows and External Trade Barriers." Policy Research Working Paper 4960, Banque mondiale, Washington, DC.

Campos, G. L. 2016. "From Success to Failure: Under What Conditions Did MERCOSUR Integrate?" *Journal of Economic Integration* 31 (4): 855–897.

Check, N. A. 2022. "Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment and Agenda 2063: What Policy Options for South Africa?" *African Journal of Public Affairs* 13 (1): 129–143.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2007. Voluntary Peer Review of Competition Policy: West African Economic and Monetary Union, Benin, and Senegal Overview. United Nations, New York and Genève.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2022a. Trade and Development Report 2022: Development Prospects in a Fractured World: Global Disorder and Regional Responses. CNUCED, Genève.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2023a. UNCTADstat Database. CNUCED, Genève. Disponible à https://unctadstat.unctad.org/EN/.

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2021. "Why the COMESA-EAC-SADC Tripartite Free Trade Area is Ideal for Strengthening African Continental Integration."

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est), et SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2008. *First Tripartite Summit Working Document on Trade and Infrastructure*.

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est), et SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2015. *Agreement Establishing a Tripartite Free Trade Area Among the Common Market For Eastern and Southern Africa, The East African Community and The Southern African Development Community*. Disponible à: https://eutradesupport.comesa.int/wp-content/ uploads/2020/12/TRIPARTITE-FREE-TRADE-AREA-AGREEMENT.pdf.

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est), et SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2023. *Brief on the COMESA-EAC–SADC Tripartite Free Trade Area*. Disponible à: https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2023/10/11a.-Brief-on-the-Tripartite- TFTA_EN-2.pdf.

da Motta Veiga, P., et S. P. Rios. 2019. "MERCOSUR Experience in Regional Integration: What Could Africa Learn from It." Policy Center for the New South, Rabat.

Desta, M. G., et G. Gérout. 2018. "The Challenge of Overlapping Regional Economic Communities in Africa: Lessons for the Continental Free Trade Area from the Failures of the Tripartite Free Trade Area." In Yihdego, Z., M. Desta, M. Hailu and F. Merso (eds.), *Ethiopian Yearbook of International Law 2017*, vol. 2017. Springer, Cham.

Drysdale, P. 2017. *ASEAN: The Experiment in Open Regionalism That Succeeded*. Economic Research Institute for ASEAN & East Asia, Indonesia.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2021. *EAC Regional Trade Policy*. novembre 2021.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2000. *Consultancy Report on the Revitalization of The Mano River Union Secretariat Freetown: Sierra Leone*. United Nations Economic Commission for Africa Subregional Development Centre (SRDC/WA) for West Africa.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2015. *ECOWAS: Trade and Market Integration*. CEA, Addis Abeba. https://archive.uneca.org/oria/pages/ecowas-trade-and-market-integration.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2016. *ECOWAS: Macroeconomic Policy Convergence*. CEA, Addis Abeba. https://archive.uneca.org/oria/pages/ecowas-macroeconomic-policy-convergence.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021. *Governing the African Continental Free Trade Area–Regional Economic Communities Interface*. CEA, Addis Abeba.

CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 1993. *Revised Treaty*. ECOWAS, Abuja.

Erasmus, G. 2022. "How the AfCFTA Began and Evolved." Tralac (Trade Law Centre), Cape Town. Disponible à: https://www.tralac.org/publications/article/15817-how-the-afcfta-began-and-evolved.html.

UE (Union européenne). 2021. *History and Development of the EU*. European Union, Brussels.

Fajana, O. 2018. *Accelerating the Implementation of the ECOWAS Trade Liberalization Scheme*. CEA (United Nations Economic Commission for Africa) et Ghana National Chamber of Commerce.

FMI (Fond monétaire international). 2023. *World Economic Outlook: A Rocky Recovery, April 2023*. IMF, Washington, DC.

Fontana, G., et M. S. H. Kamara. 2023. "Towards Monetary Union in the Economic Community of West African States (ECOWAS): Better Policy Harmonisation and Greater Intra-Trade Are Needed." *Journal of Policy Modeling* 45 (1): 58–73.

Gardini, G. 2010. "The Origins of MERCOSUR: Democracy and Regionalization in South America." *Studies of the Americas*. Palgrave Macmillan, New York.

Gawe, P. 2021. "An Evaluation of the SADC Free Trade Area: A Case Study of Zimbabwe's Integration Efforts." *Open Access Library Journal* 8 (10): 1–17.

Gibb, R., and K. Treasure. 2014. "From Colonial Administration to Development Funding: Characterisations of SACU as a Governance Mechanism." *Journal of Southern African Studies* 40 (4): 819–838.

Gómez-Diaz, D. 2009. *European Union*. In Wankel, C. (ed.), *Encyclopedia of Business in Today's World*. Sage Publications.

Goretti, M., et H. Weisfeld. 2008. *Trade in the WAEMU: Developments and Reform Opportunities*. Working Paper 08-68, Fond monétaire international, Washington, DC.

Gottschalk, K. 2018. "Persistent Problems in African Integration and Peace-Keeping." *Journal of African Union Studies* 7 (3): 67–87.

Hummel, F., et M. Lohaus. 2012. "MERCOSUR: Integration through Presidents and Paymasters." In Borzel, T.,

L. Goltermann, M. Lohaus, and K. Striebinger (eds.), *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, 59–80. Ashgate Publishers, Farnham.

IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). 2020. *Handbook of the Intergovernmental Authority on Development*. IGAD, Djibouti.

IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). 2022. *Intergovernmental Authority on Development: Regional Trade Policy 2022–2026*. IGAD, Djibouti.

Ishikawa, K. 2021. "The ASEAN Economic Community and ASEAN Economic Integration." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 10 (1): 24–41.

Kalagbor, S. B. 2024. "Economic Community of West African States (ECOWAS): A Retrospective Analysis of the Roles and Contributions of Nigeria." *International Journal* 14 (1).

Karaki, K., et E. Verhaeghe. 2017. *Understanding ECOWAS Trade Policy and Trade Facilitation: Advancing Economic Integration One Hurdle at a Time*. European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Kireyev, A. P. 2016. "Introduction: Lessons from the WAEMU: Findings and Recommendations." In *Building Integrated Economies in West Africa*. Fond monétaire international, Washington, DC.

Laens, S., et M. I. Terra. 2008. "MERCOSUR: Asymmetries and Strengthening of the Customs Union Options for the Common External Tariff." Banque inter-américaine de développement.

Lendle, A. 2007. *The ASEAN Free Trade Agreement: Building Bloc or Stumbling Bloc for Multilateral Trade*

Liberalization? HEI Working Paper 23/2007, Graduate Institute of International Studies, Genève.

Magu, S. M. 2023. "Arab Maghreb Union (AMU): (In or Mostly) Out of Africa and Tumultuous Inertia." In *Towards Pan-Africanism: Africa's Cooperation through Regional Economic Communities (RECs), Ubuntu and Communitarianism* (pp. 269–297). Springer Nature, Singapore.

Mansfield, E. D., H. V. Milner, et J. C. Pevehouse. 2008. "Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration." *World Economy* 31 (1): 67–96.

Manwa, F., A. Wijeweera, et M. A. Kortt. 2019. "Trade and Growth in SACU Countries: A Panel Data Analysis." *Economic Analysis and Policy* 63: 107–118.

Mennig, P. 2024. "A Never-Ending Story of Reforms: On the Wicked Nature of the Common Agricultural Policy." *npj Sustainable Agriculture* 2: 20. https://doi.org/10.1038/s44264-024-00027-z.

Mongardini, J., T. Asonuma, O. Basdevant, A. Cuevas, X. Debrun, L. H. Engstrom, I. M. Flores Vazquez, V. Kramarenko, L. Y. Leigh, P. R. Masson, et G. Verdier. 2013. "Building a Common Future in Southern Africa." International Monetary Fund. DOI: https://doi.org/10.5089/9781616353995.071.

Mutai, H. K. 2011. "Regional Trade Integration Strategies under SADC and the EAC: A Comparative Analysis." *SADC Law Journal* 1 (1): 81–98.

Narine, S. 2008. "Forty Years of ASEAN: A Historical Review." *The Pacific Review* 21 (4): 411–429.

NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). 2015. *Strengthening the Institutional Capacity of the Communauté des Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), African Union Capacity Development Support Programme to RECs (M-CDP)*. NEPAD Planning and Coordinating Agency, Midrand.

Ntara, C. 2023. "Political Leadership and Regional Integration: A Case of the East African Community Common Market." *Journal of Management and Training for Industries* 10 (1): 1–20.

Okom, M. P., M. T. Otu, et C. Lloyd. 2017. "Free Movement of Goods and Trade Liberalization in the Economic Community of West African States (ECOWAS): A Critical Evaluation." *International Journal of Innovative Research and Development* 55–63.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2015. *Road Map for The ECOWAS Common External Tariff/ Customs Union*. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cpv_e/WTACCCPV20A1_LEG_9.pdf.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2023. *Trade Policy Review: Report by the Countries of the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC)*. WT/TPR/G/445, OMC, Genève

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2023. *Trade Policy Review: Southern African Customs Union*. OMC, Genève

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2024. *Regional Trade Agreements Database*. OMC, Genève. Disponible à https:// www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

Parshotam, A. 2020. "Regional Integration for the Arab Maghreb Union: Looking Beyond the Horizon." *MED Dialogue Series* 30: 3.

Pezzola, A. A. 2018. "The Deep Roots of Protectionism in the Southern Cone: Constituent Interests and Mercosur's Common External Tariff." *Latin American Politics and Society* 60 (4): 69–92.

SACU (Union douanière d'Afrique australe). 2022. *Strategic Plan for the Southern African Customs Union (SACU) 2022–2027.* SACU Headquarters, Windhoek.

SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe).2005. "SADC Major Achievements and Challenges: 25 Years of Regional Cooperation and Integration."

Shinyekwa, I. M. B., M. L. Munu, et M. Katunze. 2016. "Has the Common External Tariff Sensitive List of Products for the EAC Generated Intra-Export Trade?" Issue 73, Economic Policy Research Centre, Kampala.

Sukma, R. 2014. "ASEAN Beyond 2015: The Imperatives for Further Institutional Changes." ERIA Discussion Paper Series ERIA-DP-2014-01.

Saurombe, A. 2012. "The Role of SADC Institutions in Implementing SADC Treaty Provisions Dealing with Regional Integration." *Potchefstroom Electronic Law Journal* 15 (2).

Schimmelfennig, F., et coll. 2020. "The Andean Community." *The Rise of International Parliaments: Strategic Legitimation in International Organizations*. Oxford University Press.

Tan, L. H. 2004. "Will ASEAN Economic Integration Progress Beyond a Free Trade Area?" *International & Comparative Law Quarterly* 53 (4): 935–967.

UA (Union africaine). 1991. "Abuja Treaty Establishing the African Economic Community." Disponible à: https://au.int/en/treaties/treaty-establishing-african-economic-community.

UA (Union africaine). 2000. Constitutive Act of the African Union. Disponible à: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf.

UA (Union africaine). 2006. Decision on the Moratorium on the Recognition of Regional Economic Communities, Assembly/AU/Dec.112(VII).

UA (Union africaine). 2012a. Decision on Boosting Intra-African Trade and Fast Tracking the Continental Free Trade Area. Doc. EX.CL/700(XX), the 18th Ordinary Session of the AU Summit, ref. Assembly/AU/Dec.394(XVIII), para. 4.

UA (Union africaine). 2012b. Declaration on Boosting Intra-African Trade and the Establishment of a Continental Free Trade Area (CFTA). Assembly/AU/Decl.1(XVIII).

UA (Union africaine). 2019. "Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area." AU, Addis Abeba.

UA (Union africaine). 2022. Report on the Implementation of Free Movement of Persons in Africa 2020–2021: Specialised Technical Committee (STC) on Migration, Refugees and Displaced Persons. Disponible à: https:// au.int/sites/default/files/newsevents/reports/40515-rp-HHS62469_E_Original_REPORT_ON_THE_IMPLEMENTATION_OF_FREE_MOVEMENT_OF_PERSONS_IN_AFRICA.pdf.

UMA (Union du Maghreb arabe). 1992. "Treaty Creating the Arab Union of the Maghreb." Arab Law Quarterly 7 (3): 205–208. Disponible à: https://doi.org/10.2307/3381768.

United Nations. 1978. *Convention Establishing the Economic Community of the Great Lakes Countries (CEPGL)*. Concluded at Gisenyi on 20 September 1976. United Nations Treaty Series. Vol. 1092, 1-16748.

WAI (West African Institute). 2021. *Challenges and Prospects of ECOWAS & WAI Activities and Research Work Presentation*. ECOWAS.

Zafar, A., et K. Kubota. 2003. "Regional Integration in Central Africa: Key Issues Africa Region." Africa Region Working Paper Series 52, Banque mondiale, Washington, DC.

CHAPITRE 5

Vers une union douanière continentale africaine : harmonisation des tarifs et adoption d'un tarif extérieur commun

Introduction

Ce chapitre porte sur les perspectives et les défis liés à l'harmonisation des tarifs et à l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) en Afrique, considérées comme des étapes clés vers la création et la mise en œuvre d'une union douanière continentale africaine (UDCAf). L'objectif est d'évaluer les progrès réalisés par les communautés économiques régionales (CER) africaines dans l'harmonisation des tarifs et l'adoption des TEC et autres instruments d'intégration commerciale, en prélude à la création de l'UDCAf qui repose sur l'harmonisation des tarifs et l'adoption d'un TEC à l'échelle continentale.

La première section ci-dessous examine les principaux enjeux de l'Union douanière en rapport avec l'adoption d'une nomenclature tarifaire commune (NTC), d'un tarif extérieur commun (TEC), d'un règlement commun de gestion douanière (CCMR) et d'une formule de partage des recettes douanières (CRSF). Le but est de fournir une analyse des modalités visant à appuyer le continent dans la création de conditions propices à la mise en place d'une UDCAf. La deuxième section décrit le rôle des importations et des taxes commerciales dans les CER et pays africains. Elle cherche à étudier les perspectives d'harmonisation des tarifs dans toute l'Afrique. La troisième section analyse des unions douanières en Afrique au regard de ce qu'elles se proposaient d'acccomplir. Une quatrième section traite des critères qu'elles avaient à remplir pour jouer leur rôle, en particulier pour l'UDCAf. Elle évalue à cet effet les défis liés à l'harmonisation tarifaire dans les pays africains et l'impact attendu, avec ou sans interventions continentales visant à maintenir la volonté politique qui a été à l'origine du succès de la ZLECAf. La cinquième section propose une conclusion et des recommandations concrètes.

Contexte : Principaux enjeux de l'Union douanière

La prochaine étape de l'intégration économique et commerciale consiste à créer et à rendre opérationnelle une union douanière. Le cadre de résultats de l'Agenda 2063 de l'Union africaine prévoyait qu'une UDCAf serait opérationnelle d'ici 2019, un MCCAf d'ici 2025 et une Union monétaire africaine d'ici 2030.[348] La mise en place d'une UDCAf prend en compte plusieurs aspects clés : l'élimination des barrières tarifaires internes entre les États parties (à travers la ZLECAf) ; la résolution continue des problèmes de barrières non tarifaires (BNT) à mesure qu'elles apparaissent ; la fourniture et l'utilisation en temps utile de données commerciales et économiques pertinentes et exactes ; et l'accord sur une politique commune en matière de commerce extérieur.[349] L'accord sur une telle politique implique généralement l'adoption de quatre instruments clés de politique commerciale :

- *Une nomenclature tarifaire commune (NTC)* : système normalisé de classification des marchandises, qui facilite le commerce international grâce à l'utilisation d'un cadre harmonisé ou d'un langage commercial commun pour l'application des taux tarifaires et des droits de douane. Ce système est important pour le commerce régional et l'intégration économique, car il favorise la cohérence et la transparence dans la classification commerciale à des fins de taxation aux frontières entre les pays.
- *Un tarif extérieur commun (TEC)* : structure tarifaire ou douanière unifiée, avec des taux tarifaires ou douaniers harmonisés, que les États parties d'une zone commerciale intégrée (ou intégratrice) appliquent aux marchandises qui entrent dans la zone en provenance de «pays tiers».
- *Un règlement commun de gestion douanière (CCMR)* : règles et procédures normalisées qui régissent la circulation transfrontalière des marchandises à l'entrée et à l'intérieur du marché intégré. Elles ont pour objectif d'inciter les autorités douanières à appliquer un traitement comparable et équitable des échanges, afin de faciliter le commerce et d'encourager la coopération économique entre les États parties.
- *Une formule de partage des recettes douanières (CRSF)* : définition des modalités de répartition, entre les États parties, des droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'union douanière. Le but ici est de favoriser l'intégration économique et commerciale grâce à un mécanisme équitable de partage des avantages financiers découlant de politiques commerciales communes.

La capacité à formuler ces quatre instruments de façon crédible, en vue d'assurer l'adhésion technique de l'ensemble des États parties, relève pour l'essentiel d'une question empirique. Si, par exemple, un État partie adopte une structure de TEC, il devra procéder à son intégration en droit interne ; ce qui engendrera des coûts d'ajustement. L'application de la nouvelle structure tarifaire peut en effet entraîner, soit des pertes de recettes provenant du commerce avec les pays tiers, pour ce qui est des pays fortement tributaires des taxes commerciales, soit des importations à des prix non compétitifs, pour les pays tributaires des importations et dotés de régimes tarifaires libéraux. L'adhésion technique dépendra donc du degré de compréhension des enjeux par les pays, ainsi que de leur capacité à y faire face. Au-delà de l'aspect technique, la création et la mise en œuvre d'une union douanière ont également une forte incidence sur la souveraineté et l'autonomie des États parties en ce qui concerne l'élaboration de leurs propres lois et politiques en matière de commerce international.

Les répercussions économiques et politiques d'une union douanière pour un État partie sont significatives, d'où la nécessité d'une analyse des questions clés relatives aux conditions d'adoption et de mise en œuvre des principaux instruments susmentionnés, en particulier la CRSF.

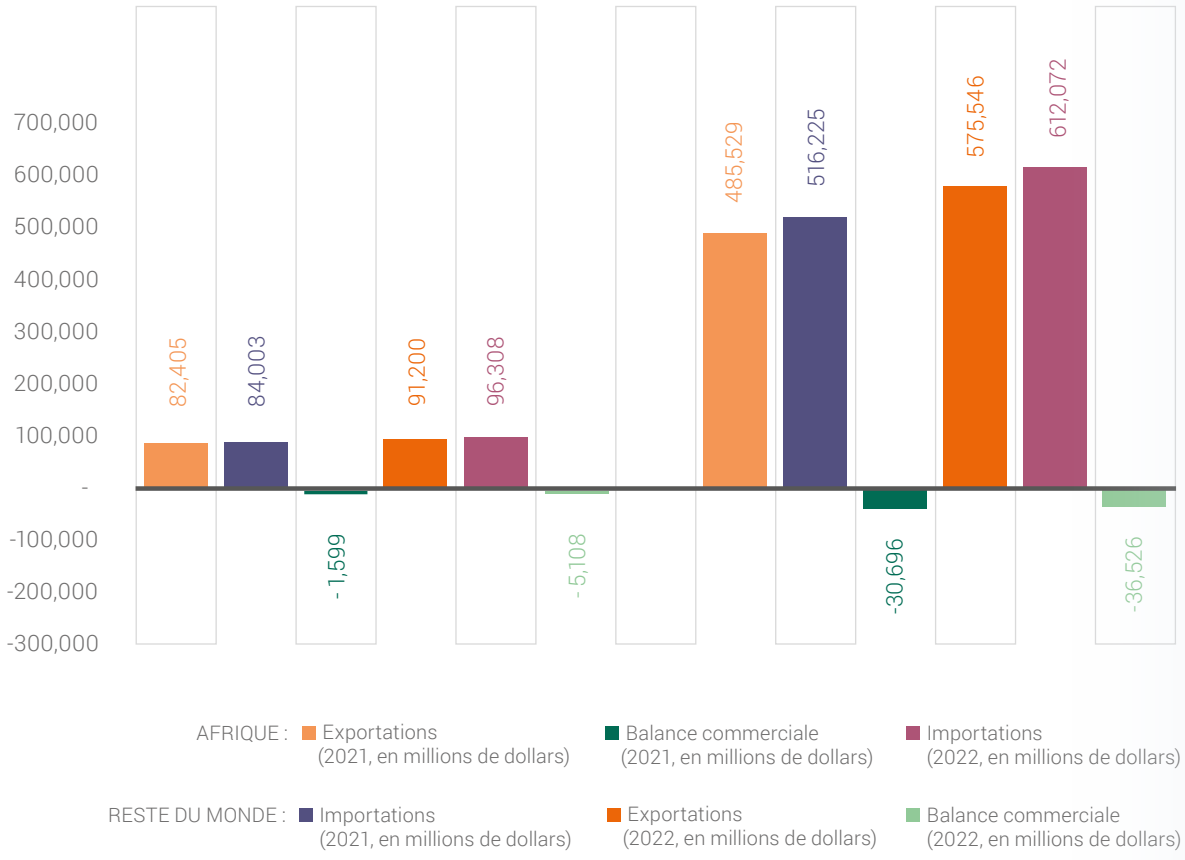
Rôle des importations et des taxes commerciales en Afrique

Les économies africaines commercent bien davantage avec des pays non africains qu'avec d'autres pays africains. En 2022, par exemple, à l'échelle du continent, les exportations et importations intra-africaines n'étaient respectivement que de 91,2 milliards de dollars et 96,3 milliards de dollars (figure 5.1), ce qui représentait seulement 13,7 % et 13,6 % des exportations et importations totales du continent dans le monde. La part des exportations et importations avec le reste du monde s'élevait à 86,3 % et 86,4 % de ce total. L'Afrique en outre est plus dépendante du reste du monde pour le commerce des marchandises que le reste du monde ne l'est de l'Afrique, d'où un déficit important de son commerce extérieur : 30,7 milliards de dollars en 2021 et 36,5 milliards de dollars en 2022.

La forte dépendance vis-à-vis du commerce extérieur par rapport au commerce intérieur, et la prédominance des importations provenant de l'extérieur, laissent entrevoir que la libéralisation du commerce, y compris l'harmonisation des tarifs, sera beaucoup plus difficile pour la mise en place de l'UDCAf que la création de la ZLECAf. Si donc les stratégies techniques et géopolitiques utilisées pour mobiliser un soutien en faveur de la ZLECAf sont soigneusement renforcées, elles peuvent s'avérer utiles pour accompagner la mise en place de l'UDCAf.

Figure 5.1

Commerce intérieur et extérieur de l'Afrique, 2021-2022



Source : CEA, d'après les données de CNUCEDstat (s.d.).

L'Afrique, par ailleurs, présente un niveau relativement élevé d'ouverture ou de dépendance à l'égard des importations. En 2022, les importations totales de l'Afrique représentaient en moyenne 25 % du produit intérieur brut (PIB) et équivalaient à 512 dollars par habitant (figure 5.2). Les trois pays les plus dépendants des importations en 2022 étaient Djibouti, le Lesotho et les Seychelles, toutes des économies relativement petites en termes de PIB et de population. Les trois pays les moins dépendants des importations cette année-là étaient le Malawi, le Nigéria et l'Éthiopie. Les disparités en matière d'ouverture aux importations exercent deux influences contradictoires sur une éventuelle politique commerciale extérieure commune.

Il est très probable que certains pays fortement dépendants des importations soient confrontés à des contraintes nationales qui limitent leur capacité à produire une gamme diversifiée de matières premières, d'intrants intermédiaires, de biens d'équipement et de produits finis. Leur dépendance se justifie dès lors par la nécessité de compléter la production nationale et de combler les déficits d'approvisionnement. Dans ces pays, les droits de douane ou tarifs douaniers sont généralement relativement bas, afin d'éviter une augmentation des coûts associés à la consommation et à la production nationales ainsi qu'une hausse du coût global de la vie (pourtant, l'augmentation des droits de douane peut en contrepartie entraîner des gains de recettes fiscales). Lors des négociations sur la politique commerciale, il pourrait s'avérer difficile, voire impossible, de faire des propositions d'harmonisation de tarifs, qui pour ces pays impliquent généralement une augmentation des droits d'importation, compte tenu des préoccupations nationales (économiques, sociales et politiques) relatives à l'augmentation du coût de la vie.

Par ailleurs, les autres pays importateurs tendent à fortement dépendre des recettes fiscales issues du commerce international comme principale source de leurs recettes publiques. Dans ces pays, les taux tarifaires peuvent s'avérer « rigides à la baisse », car les autorités cherchent à éviter une perte significative de recettes induite par la libéralisation tarifaire résultant du passage à une politique commerciale extérieure commune. La question des recettes douanières pourrait alors constituer un obstacle majeur à la mise en place de l'UDCAf.

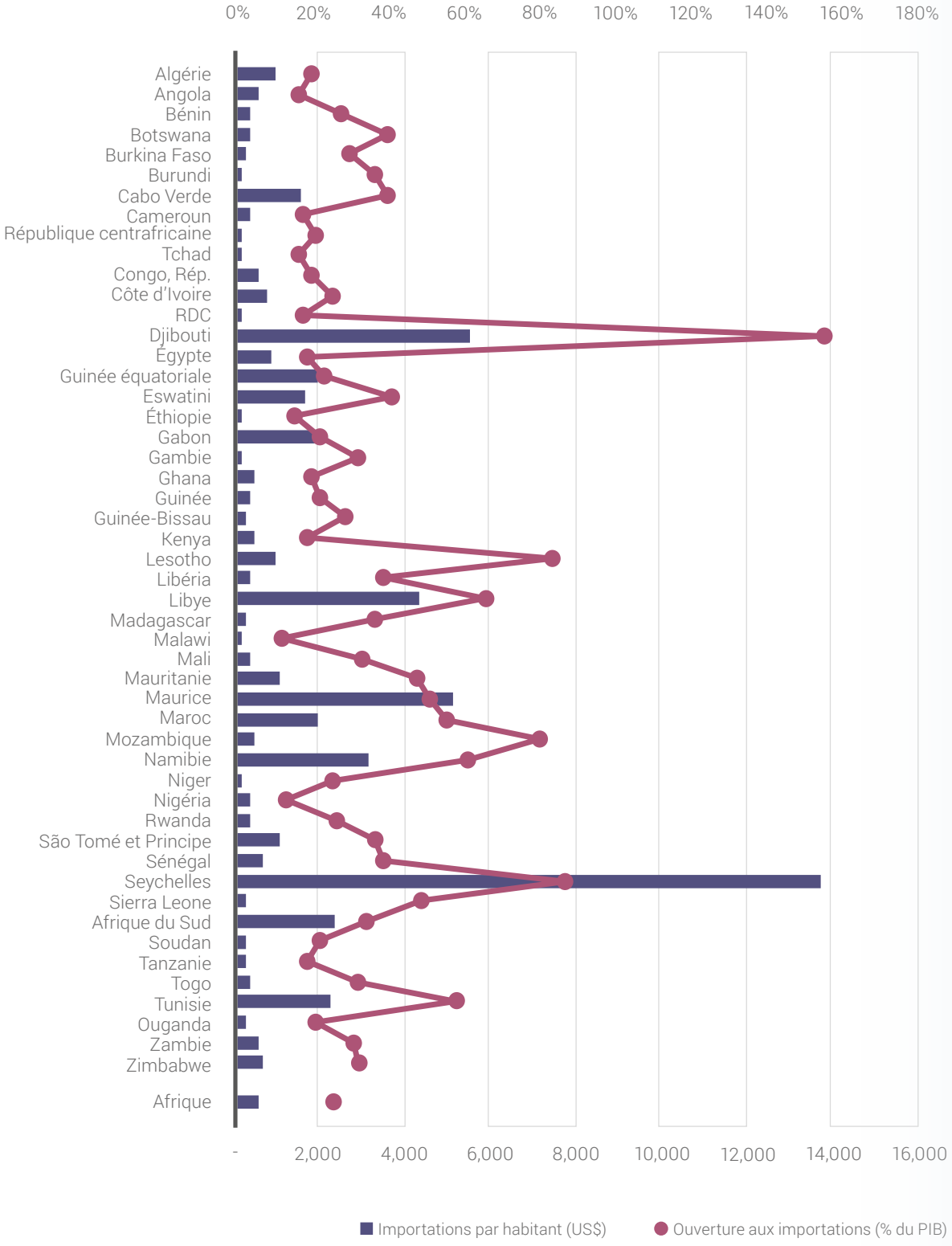
Les pays africains ont envisagé diverses mesures pour faire face au problème de la perte de recettes induite par la libéralisation des droits de douane, notamment l'adoption de mesures d'ajustement des impôts intérieurs comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Certains de ces pays ont réussi à stabiliser leurs recettes grâce à un ajustement de la TVA à chaque réduction de droits de douane.[350] L'efficacité de la collecte de la TVA varie donc d'un pays à l'autre en fonction de la solidité des systèmes d'administration fiscale et les taux de conformité.

En ce qui concerne la dépendance des CER à l'égard des importations, en 2022, l'Union du Maghreb arabe (UMA) avait le ratio importations/PIB le plus élevé, soit 40 %, et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ainsi que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le ratio le plus faible, soit 18 %(tableau 5.1). Cette dépendance observée dans les CER met en évidence trois implications importantes pour l'UDCAf envisagée.

Premièrement, des taux élevés de dépendance aux importations, comme ceux observés dans l'UMA et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), indiquent une forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour l'approvisionnement en marchandises. Cette situation pourrait poser des problèmes pour l'harmonisation des tarifs et la mise en œuvre d'un TEC, car ces régions risquent de subir une pression fiscale accrue en raison de la réduction des recettes douanières. Il faudrait donc mettre en place des mécanismes compensatoires solides pour atténuer les effets fiscaux négatifs.

Figure 5.2

Dépendance à l'égard des importations en Afrique, 2022



N.B. : Données non disponibles pour les Comores, l'Érythrée, la Somalie et le Soudan du Sud.

Source : CEA, d'après les données de l'OMC sur le commerce et les droits de douane (OMC. s.d).

Tableau 5.1
Dépendance à l'égard des importations par CER en Afrique, 2022

CER (NOMBRE DE MEMBRES)	EXPORTATIONS DE MARCHANDISES, f.o.b. (EN MILLIONS DE DOLLARS)	IMPORTATIONS DE MARCHANDISES, c.a.f. (EN MILLIONS DE DOLLARS)	PIB, COURANT (EN MILLIONS DE DOLLARS)	DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS (IMPORTATIONS/PIB) (EN POURCENTAGE)
UMA (5)	161,856	171,742	427,748	40
COMESA (21)	187,415	258,212	1,105,860	23
CEN-SAD (26)	286,381	372,327	1,532,040	24
CAE (8)	48,719	60,526	316,088	19
CEEAC (10)	116,600	51,091	283,032	18
CEDEAO (15)	125,189	136,886	757,964	18
IGAD (8)	24,208	65,695	340,948	19
SADC (16)	260,643	246,387	810,739	30
SACU (5)	140,491	156,031	445,569	35

Note : c.a.f. = coût, assurance, fret ; f.o.b. = franco à bord ; UMA = Union du Maghreb arabe ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe ; SACU = Union douanière de l'Afrique australe.

Source : CEA, d'après les données de l'OMC (s.d.) et de la Banque mondiale (s.d.).

Deuxièmement, les régions les moins dépendantes à l'égard des importations, telles que la CEEAC et la CEDEAO, devront procéder à moins d'ajustements fiscaux. L'harmonisation des droits de douane dans des régions qui ont des taux de dépendance aussi différents pourrait toutefois nécessiter des dispositions transitoires adaptées afin de garantir une intégration économique équitable et de minimiser les disparités dans les coûts d'ajustement.

Enfin, les variations dans la dépendance à l'égard des importations mettent en évidence la possibilité de survenance des effets de détournement des échanges, car les pays des CER fortement dépendantes des importations pourraient chercher à privilégier le commerce intracontinental afin de réduire leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Une telle dynamique pourrait stimuler la production régionale et l'intégration commerciale, mais pourrait également nécessiter des investissements importants dans le renforcement des capacités et le développement des infrastructures, pour supporter l'augmentation des flux commerciaux intra-africains et améliorer la résilience globale de l'UDCAf.

En ce qui concerne les expériences dans la mise en place d'unions douanières au niveau des CER, la transition vers un TEC a souvent nécessité des ajustements fiscaux notables de la part des États membres. Par exemple, le TEC de la CEDEAO, qui impliquait l'harmonisation de toutes les lignes tarifaires du système harmonisé (SH) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) entre les États membres par une structure unifiée, a entraîné des pertes de recettes initiales. Pour limiter ces pertes, les États ont engagé des réformes fiscales nationales, notamment le renforcement de la TVA et d'autres impôts intérieurs.[351] Il s'agissait pour l'essentiel

de mesures propres à chaque pays. Mais, face à la progression du processus d'harmonisation tarifaire dans les CER africaines et aux pertes de recettes induites par des réductions tarifaires, certaines CER ont tenté de mettre en place des mécanismes compensatoires régionaux, qui ont aidé les États membres les moins solides économiquement à s'adapter au nouveau contexte fiscal.[352]

Le COMESA, pour son cas, a conclu un accord de contribution avec l'Union européenne (UE) en 2007 dans le cadre du 9e Fonds européen de développement, pour rendre opérationnelle la Facilité d'ajustement du COMESA en tant que mécanisme de soutien à l'intégration régionale (RISM). Doté d'un budget total de 78 millions d'euros, le RISM était initialement destiné à remédier aux pertes de recettes tarifaires dans les États membres qui mettaient en œuvre la zone de libre-échange (ZLE) du COMESA, et qui avaient adopté les unions douanières du COMESA et de la CAE. Lorsque le programme a été lancé, il ne s'est toutefois pas avéré pertinent pour la plupart des États membres. Seuls le Burundi et le Rwanda ont bénéficié de la Facilité d'ajustement du COMESA.[353] Un RISM plus large a été mis en place comme mécanisme de compensation pour fournir un soutien budgétaire aux États membres qui ont mis en œuvre les réformes tarifaires requises par la ZLE et les unions douanières. Comme l'observe cependant Woolfrey (2016), « étant donné le calendrier du programme, ce soutien n'était pas pertinent pour la majorité des États membres parties à la Facilité d'ajustement du COMESA, et seuls le Burundi (bénéficiaire de 12,7 millions d'euros au titre du RISM) et le Rwanda (bénéficiaire de 22,6 millions d'euros) en ont profité, car ils ont subi des pertes de recettes en rejoignant l'union douanière de la CAE».

L'équilibre entre la perte de recettes douanières et le renforcement d'autres formes de recettes fiscales, telles que la TVA, est fragile dans l'ensemble, et nécessite une gestion budgétaire rigoureuse et une adaptation des politiques, afin de garantir la stabilité économique et la continuité du financement des services publics pendant et après la transition vers une union douanière. Il est aussi possible d'envisager la mise en place de mécanismes de compensation au niveau des CER, même si les difficultés liées à l'harmonisation des tarifs risquent d'en compliquer et d'en limiter l'efficacité.

L'évaluation d'un échantillon de 28 pays africains a été réalisée pour déterminer la part des taxes commerciales dans les recettes fiscales totales. Elle révèle que les recettes générées par ces taxes ne sont pas négligeables, allant d'un maximum de 27,3 % en Namibie (2021) à un minimum de 1,1 % à Maurice (2022), avec une moyenne simple de 10,9 % (tableau 5.2). Pour les pays qui se situent largement au-dessus de cette moyenne, l'harmonisation tarifaire pourrait faire craindre des pertes de recettes en raison des réductions tarifaires envisagées à différents niveaux. Cette crainte est renforcée par le contexte post-Covid-19 où l'augmentation des dettes publiques souveraines a évincé les options de financement de la dette et limité la marge de manœuvre budgétaire en Afrique. En revanche, les pays qui se sont sevrés des recettes provenant des taxes sur le commerce international dans le but de réduire leurs coûts d'importation pourraient être réticents à augmenter les droits de douane pendant l'harmonisation tarifaire (malgré, une fois de plus, les gains probables en termes de recettes douanières).

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) contrôle les pratiques qui guident la détermination et l'application des taux tarifaires dans la plupart des économies mondiales, grâce à trois indicateurs de base : le taux tarifaire moyen simple appliqué de la nation la plus favorisée (NPF), le taux tarifaire moyen NPF pondéré en fonction des échanges et le taux tarifaire moyen consolidé final. (OMC, s.d.).

Tableau 5.2

La part des taxes sur le commerce international dans les recettes fiscales en Afrique

PAYS	TAXES SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL (EN POURCENTAGE DES RECETTES)	ANNÉE
Namibie	27,3	2021
Côte d'Ivoire	23,9	2021
Botswana	20,7	2021
Guinée-Bissau	18,2	2019
Somalie	18,0	2020
Éthiopie	17,8	2020
Togo	15,9	2019
République centrafricaine	15,9	2021
Gabon	14,9	2019
Madagascar	13,1	2021
Sénégal	12,5	2022
Cameroun	11,2	2021
Mali	10,7	2020
Burkina Faso	10,6	2021
Ghana	10,0	2020
Lesotho	8,8	2022
Ouganda	8,6	2021
Kenya	7,8	2021
Malawi	6,6	2021
Mozambique	6,2	2021
Zambie	4,9	2021
Rwanda	4,6	2020
Maroc	4,0	2022
Seychelles	3,4	2020
Afrique du Sud	3,2	2021
Angola	2,9	2019
Guinée équatoriale	1,3	2021
Maurice	1,1	2022
Afrique (28 pays)	10,9	----

N.B. : Les données ne sont pas disponibles pour 26 des 54 pays africains.

Source : CEA, d'après les données des Indicateurs du développement dans le monde (WDI) de la Banque mondiale (s.d.).

Le taux tarifaire moyen NPF simple appliqué est calculé en faisant la moyenne des taux tarifaires NPF applicables à toutes les lignes tarifaires sans les pondérer par la valeur ou le volume des importations. Il reflète simplement les tarifs appliqués figurant dans le livre des tarifs de l'administration douanière de chaque juridiction. Le taux tarifaire moyen NPF pondéré en fonction des échanges représente le taux tarifaire moyen pondéré par les volumes ou les valeurs d'importation des différents biens. Il reflète l'impact économique réel des droits de douane, en fonction des volumes importés pour chaque produit, et de la manière dont les autorités douanières appliquent effectivement le tarif douanier lorsqu'elles perçoivent les droits sur la valeur ou le volume des importations. Le taux tarifaire moyen consolidé final est la moyenne des limites tarifaires supérieures, c'est-à-dire des taux tarifaires qu'un pays accepte de ne pas dépasser.

Parmi 47 pays africains, en 2022, le taux tarifaire moyen NPF simple appliqué était de 12,8 %et le taux moyen NPF pondéré en fonction des échanges de 10,6 % (figure 5.3). Ces chiffres montrent qu'en moyenne, le taux tarifaire appliqué par les économies africaines sur les importations était inférieur de 2,2 points de pourcentage à celui qu'elles auraient dû appliquer selon le livre des tarifs. Une telle libéralisation dans la pratique est généralement favorable à l'harmonisation tarifaire du TEC pendant les négociations sur l'union douanière. En d'autres termes, les conditions préexistantes en matière de pratique tarifaire en Afrique étaient relativement favorables, dans l'ensemble.

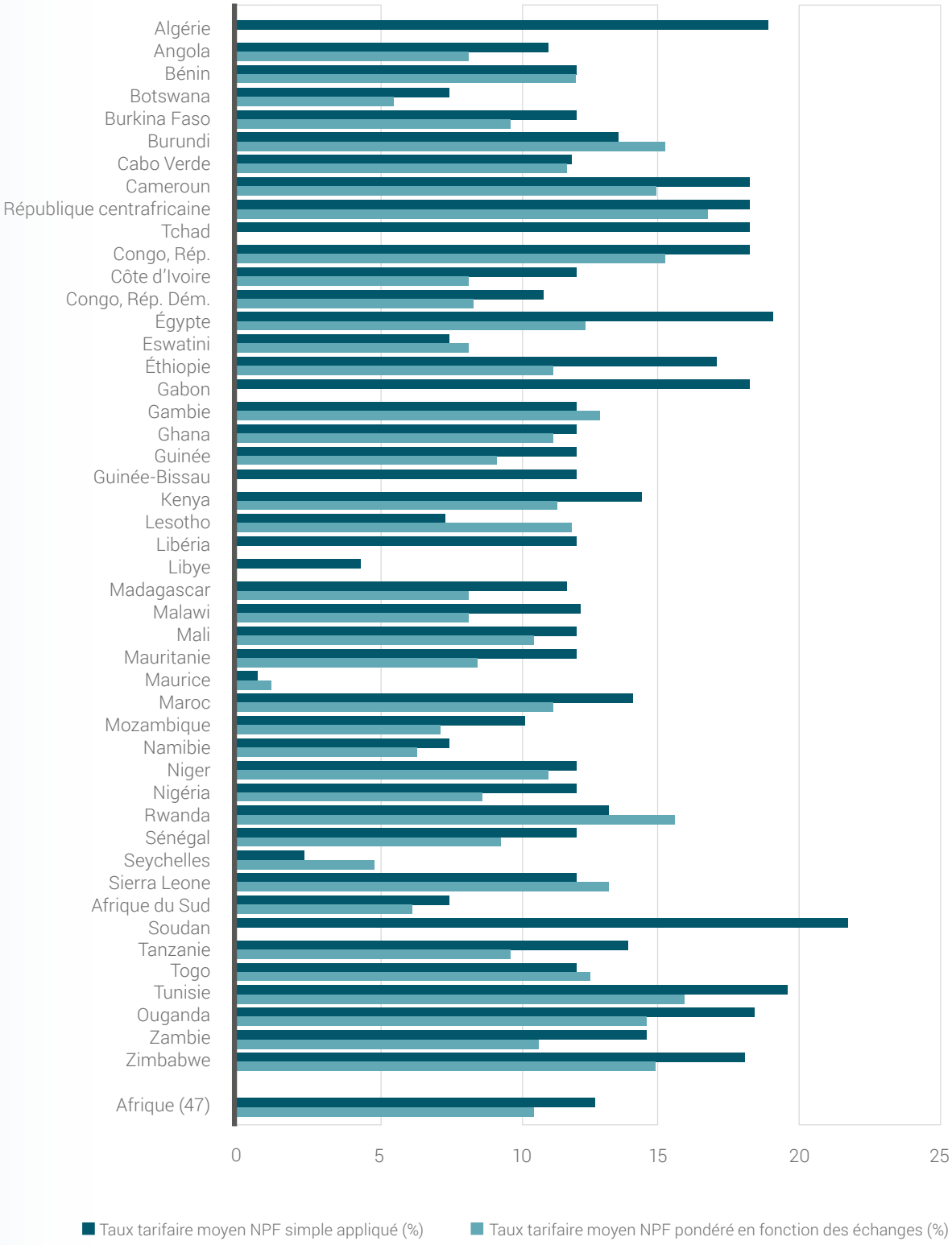
Le taux tarifaire moyen NPF simple appliqué et le taux tarifaire moyen NPF pondéré en fonction des échanges variaient considérablement entre les 47 pays. Le taux tarifaire moyen NPF simple appliqué était à son niveau le plus élevé au Soudan (21,6 %) et le plus bas à Maurice (0,8 %). Le taux tarifaire moyen NPF pondéré en fonction des échanges quant à lui atteignait son maximum en République centrafricaine (16,7 %) et son minimum à Maurice (1,3 %). Maurice était donc en 2022 l'économie la plus libéralisée d'Afrique en ce qui concerne le taux tarifaire moyen NPF.

Maurice et un certain nombre d'autres économies relativement peu peuplées, telles que le Burundi, l'Eswatini, le Lesotho, le Rwanda, les Seychelles et la Sierra Leone, affichaient des taux tarifaires moyens NPF pondérés en fonction des échanges plus élevés que les taux tarifaires moyens NPF simples appliqués. Car, ces économies avaient tendance à imposer des droits de douane à l'importation plus stricts que les autres pays, au-delà de ce qui était prescrit dans les livres tarifaires.

Les profils des droits de douane NPF pour les huit CER reconnues par l'UA sont présentés à la figure 5.4, qui inclut également la SACU, même si elle n'est pas reconnue par l'UA. Elle y apparaît parce que certains la considèrent comme «la plus ancienne union douanière du monde, fondée en 1910 » (OUSTR, s.d.). La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) avait, en 2022, les taux tarifaires moyens NPF simples appliqués et les taux tarifaires moyens NPF pondérés en fonction des échanges, les plus bas parmi les CER reconnues par l'UA, soit 9,6 % et 8,0 %, respectivement. Cette situation a très probablement été influencée par la présence de pays de la SACU dans la configuration de la SADC, car les tarifs moyens NPF (simples, et pondérés en fonction des échanges) de la SACU étaient encore plus bas que ceux de l'ensemble des huit CER reconnues par l'UA.

Figure 5.3

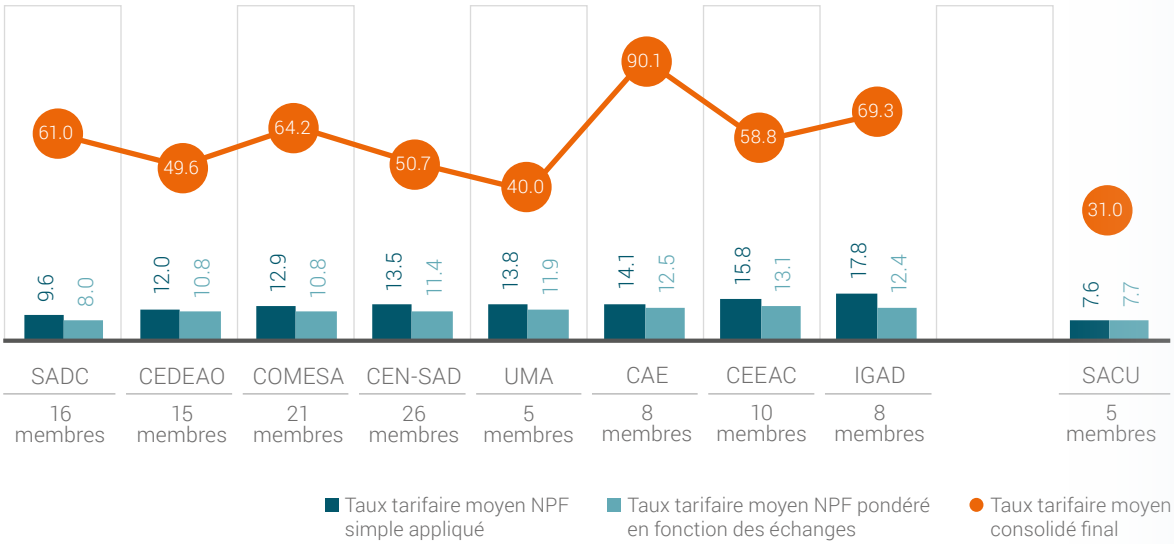
Taux tarifaires moyens NPF en Afrique, 2022



Source : CEA, d'après les données commerciales et tarifaires de l'OMC (OMC, s.d).

Figure 5.4

Tarifs NPF et tarifs consolidés dans les CER africaines, 2022



N.B. : UMA = Union du Maghreb arabe ; CENSAD = Communauté des États sahélo-saharien ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; CAE = Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement ; Mercosur = SACU = Union douanière d'Afrique australe ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique austral.

Source : CEA, d'après les données commerciales et tarifaires de l'OMC (OMC. s.d.).

À l'inverse, les taux tarifaires moyens NPF simples et pondérés de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) étaient les plus élevés parmi les CER, s'établissant à 17,8 % et 12,4 %, respectivement, en 2022.

La SADC et l'IGAD étaient, parmi les CER reconnues par l'UA en Afrique, les deux seules CER aberrantes par rapport au taux tarifaire moyen NPF simple, en 2022. Toutes les autres CER avaient des taux compris entre les deux écarts types autour de la moyenne. En ce qui concerne le taux tarifaire moyen NPF pondéré, les valeurs aberrantes en 2022 étaient la SADC et la CEEAC. L'Afrique gagnerait donc à se référer aux structures tarifaires des CER non-aberrantes dans le cadre des négociations sur l'harmonisation des tarifs. Elle devrait en outre collaborer parallèlement avec la SADC et l'IGAD ou encore la SADC et la CEEAC pour définir des stratégies spécifiques aux CER ainsi que des mécanismes de soutien qui permettraient d'atténuer les effets négatifs d'un ajustement en faveur d'un TEC continental.

Les observations qui précèdent reflètent globalement deux modèles quelque peu opposés de pratiques tarifaires entre les pays africains. Certains pays ont des régimes tarifaires d'importation relativement souples ou libéralisés, ce qui témoigne d'une tendance à appliquer des droits de douane réels inférieurs à ceux prescrits dans leurs livres tarifaires. D'autres pays, par contre, relativement plus dépendants des importations, ont tendance à appliquer avec rigueur les tarifs douaniers, parfois à des taux supérieurs aux taux prescrits, en partie pour maximiser les gains en termes de recettes. Ce dernier groupe serait alors davantage enclin à se prémunir des pertes de recettes associées à la libéralisation tarifaire.

Ces perspectives contrastées montrent que le processus d'harmonisation des tarifs en vue de l'adoption d'une politique commerciale extérieure commune pour l'UDCAf pourrait se heurter à des défis majeurs. Les pays peu enclins à baisser leurs droits de douane pourraient résister à l'idée de les réduire, étant tributaires des recettes

issues des taxes commerciales. Les pays qui appliquent des tarifs plus libéraux, par contre, pourraient trouver plus facile de s'adapter à un régime tarifaire harmonisé, potentiellement plus bas. Les observations ci-dessus permettent de tirer les conclusions suivantes :

- *S'agissant de la dépendance à l'égard des recettes et de la libéralisation des échanges* : il existe une tension évidente entre le maintien des recettes publiques provenant des droits de douane et les objectifs de libéralisation du commerce et d'intégration économique. Les pays fortement dépendants des recettes générées par les droits de douane pourraient s'opposer à des réductions tarifaires significatives en l'absence de mécanismes compensatoires ou de réformes fiscales alternatives, comme l'amélioration de la collecte de la TVA ou le renforcement d'autres taxes intérieures, pour compenser les pertes de recettes.
- *En ce qui concerne les différences de contextes économiques* : il est essentiel d'adopter une démarche contextuelle pour une harmonisation des droits de douane qui tienne compte de la diversité des conditions économiques et des dépendances commerciales des pays. Une approche unique risque de se heurter à des résistances et de freiner l'évolution vers une intégration plus large.
- *Pour ce qui est de la flexibilité des politiques et mécanismes de soutien* : l'harmonisation tarifaire pourrait nécessiter des négociations non seulement sur la flexibilité des droits de douane par rapport à l'ordre et au rythme de la libéralisation, mais aussi sur les mécanismes de soutien à mettre en place pour les pays confrontés à des ajustements économiques importants.
- *Concernant la nécessité de données et d'analyses complètes* : l'harmonisation des tarifs exigera des données détaillées, spécifiques à chaque pays, sur l'impact des ajustements tarifaires. Elle nécessitera en outre des données commerciales, tarifaires et économiques concomitantes et complètes pour guider les décisions politiques qui permettraient de concilier à la fois les objectifs d'intégration régionale et de préservation des intérêts économiques nationaux.

Ces conclusions mettent en évidence les interactions complexes entre la politique économique, la gestion fiscale et la coopération régionale au fur et à mesure que l'Afrique évolue vers une UDCAf. Le processus nécessitera la prise en compte des réalités économiques propres à chaque pays, ainsi que des systèmes de soutien et des approches solides pour gérer la transition.

Leçons tirées de quatre unions douanières dans les CER africaines

Sur les huit CER reconnues par l'UA, le COMESA, la CAE et la CEDEAO ont été sélectionnés pour servir à l'examen des progrès réalisés en matière d'unions douanières. La SACU a également été retenue en raison de la richesse des enseignements qu'elle a à offrir.

COMESA

Deuxième CER d'Afrique par le nombre de ses membres, le COMESA a accompli des progrès notables dans la mise en place d'une union douanière, après avoir officiellement convenu en 2009 d'un cadre au niveau régional.[354] Ce cadre comprenait la NTC, le TEC et le CCMR. Environ 15 ans plus tard, le COMESA n'a pas encore complètement mis en œuvre l'union douanière. Il attend que soient résolus les problèmes de ratification et de transposition de certains instruments de l'union au niveau national.

- *En ce qui concerne la NTC :* le rapport annuel 2021 du COMESA montre que la dernière NTC du COMESA était conforme au SH 2017, même si, en 2022, des travaux étaient en cours pour le passage au SH 2022.[355]La plupart des États membres n'ont pas encore aligné leurs droits de douane sur la NTC du COMESA, comme convenu.
- *S'agissant du TEC* : la structure du TEC a été mise en place par une décision du 23e Conseil des ministres du COMESA qui s'est tenu à Nairobi, au Kenya, en mai 2007. Ce Conseil a classé les taux tarifaires en quatre bandes tarifaires.
- *Par rapport au CCMR* : la mise en œuvre complète et la ratification du CCMR du COMESA progressent lentement. La diversité des contextes administratifs, juridiques, politiques et économiques des États membres pose des problèmes.
- *Concernant la CRSF* : Le COMESA n'a pas poursuivi la conception d'une formule de partage des recettes pour son union douanière. Il a plutôt expérimenté le RISM jusqu'en novembre 2020, lequel a permis de mettre en œuvre la Facilité d'ajustement du COMESA, lancé en novembre 2007 avec un financement primaire provenant du 9e Fonds européen de développement. Le RISM était axé sur la fourniture d'un soutien financier et technique aux programmes nationaux dont le but était d'amener les pays à respecter leurs engagements en matière d'intégration régionale, y compris ceux concernant l'union douanière.

Le COMESA a réalisé des progrès considérables dans la conception, l'harmonisation et l'adoption d'instruments clés de l'union douanière, mais ses initiatives en faveur de la mise en œuvre de l'Union se sont heurtées à des difficultés liées à la ratification de ces instruments et à leur intégration en droit interne. Il a néanmoins poursuivi l'examen et l'adaptation des politiques et réglementations de l'union douanière, ce qui témoigne de l'approche dynamique adoptée pour relever les défis rencontrés.[356]

CAE

La CAE a elle aussi progressé vers l'intégration économique grâce à son union douanière, mais elle doit redoubler d'efforts pour remédier aux disparités dans la mise en œuvre des politiques communes au sein les États partenaires et, d'une manière générale, pour garantir un espace économique plus unifié entre ces États partenaires.[357] Elle a réalisé des avancées notables dans l'opérationnalisation de son union douanière, même si des défis subsistent dans l'harmonisation complète des systèmes entre les États membres.

- *En ce qui concerne la NTC* : la CAE a adopté un cadre de NTC qui reflète les normes internationales. Même si l'organisation dispose d'un accord régional et d'une loi supranationale préexistante pour la communauté, les progrès réalisés par les États parties dans la transposition de la NTC de la CAE en droit local ont été variables, ce qui reflète des priorités et des capacités nationales différentes.
- *S'agissant du TEC* : la Communauté a adopté une structure de TEC appliquée de manière uniforme par tous les États partenaires aux importations en provenance de l'extérieur de la région (tableau 5.3). Cette structure est conçue pour protéger les industries locales et promouvoir le développement économique régional. La CAE envisage d'introduire une quatrième bande tarifaire de 35 % pour certains produits sensibles (CAE, s.d.).
- *Par rapport au CCMR* : les règlements simplifient les procédures douanières dans toute la région, même si la ratification et la mise en œuvre complètes progressent lentement, car les États partenaires doivent réaligner leurs lois et systèmes nationaux pour s'adapter aux normes régionales.[358]

- *Concernant la CRSF* : selon La CAE (s.d.), la communauté dispose d'une formule qui a été adoptée et mise en œuvre pour le partage des recettes douanières. Cette formule est importante, car elle garantit un partage équitable des avantages tirés de l'union douanière. L'efficacité et l'équité de la formule régionale de partage des recettes font l'objet d'une évaluation continue afin de répondre aux besoins économiques et commerciaux évolutifs de la communauté.[359]

CEDEAO

Selon la représentation américaine au commerce (USTR), la CEDEAO a élaboré et commencé à mettre en œuvre des cadres et des politiques en vue de la mise en place d'une union douanière. Leur succès dépend fortement de la volonté politique des États membres d'intégrer les dispositions dans leur cadre juridique interne, d'en assurer l'application et d'adopter des mécanismes proactifs pour combler les lacunes liées à la mise en œuvre.

- *En ce qui concerne la NTC* : la CEDEAO a adopté un code douanier communautaire il y a plus de dix ans. Il s'aligne sur les meilleures pratiques internationales et vise à normaliser les contrôles douaniers dans la région.[360]
- *S'agissant du TEC* : le TEC a été adopté en janvier 2015 et comporte cinq bandes tarifaires allant de 0 à 35 % (tableau 5.3).
- *Par rapport au CCMR* : Le code des douanes de la communauté comprend le CCMR, qui couvre des domaines tels que l'application des droits de douane, l'origine et l'évaluation des marchandises, les droits de propriété intellectuelle et les procédures douanières. Il vise à garantir une approche harmonisée de la gestion douanière.[361]
- *Concernant la CRSF* : Le statut de la CER concernant l'adoption d'une formule ou d'un mécanisme spécifique pour le partage des recettes douanières entre les États membres n'est pas très clair (en raison de lacunes dans les informations). La BAD (2011a), a cependant soutenu que la mise en œuvre effective du TEC et du CCMR témoigne d'une approche structurée de la répartition des recettes, inscrite dans le cadre d'une stratégie plus large d'intégration économique et d'union douanière.

La CEDEAO a les deuxièmes taux tarifaires moyens NPF simples et pondérés les plus bas parmi les CER reconnues par l'UA (voir figure 5.4). L'approche de cette CER est donc prometteuse pour favoriser l'alignement continental et la consolidation des structures du TEC, notamment en raison du nombre relativement élevé de ses membres.

SACU

La SACU contemporaine a été rétablie par un nouvel accord adopté en 2002 avec pour objectif de promouvoir l'intégration économique et le développement parmi ses membres grâce à l'élimination des barrières commerciales et l'harmonisation des politiques commerciales.[362] Les États membres de la SADC se sont efforcés d'intégrer les instruments juridiques de la SACU dans leurs législations nationales, dans une mesure qui varie selon les pays. L'Afrique du Sud a largement aligné ses politiques commerciales et douanières sur les exigences de la SACU. Les petits États membres, cependant, ont été confrontés à des contraintes de capacités et de ressources, ce qui a affecté leur aptitude à mettre pleinement en œuvre les dispositions convenues. Les principales lacunes observées dans la mise en œuvre comprennent : des incohérences dans l'application du TEC, des variations dans les procédures douanières et des retards dans l'adoption complète de la NTC.[363]

- *En ce qui concerne la NTC* : la SACU a adopté sa NTC conformément à l'Accord de 2002. Cette NTC est périodiquement mise à jour de façon à garantir son alignement sur le SH, qui est révisé tous les cinq ans. Sa dernière mise à jour date de 2022. Cette pratique d'alignement sur le SH est conforme aux normes internationales et facilite l'alignement sur les pratiques commerciales mondiales. Sa mise en œuvre et son application, cependant, varient parfois au sein de l'Union, ce qui entraîne certaines divergences dans les classifications tarifaires et les procédures douanières.[364]
- *S'agissant du TEC* : l'Union a fixé son TEC dans le cadre de l'Accord de 2002 et l'a rendu pleinement opérationnel au cours des années qui ont suivi. La structure tarifaire comporte cinq bandes tarifaires (tableau 5.3).
- *Par rapport au CCMR* : les règlements couvrent : (a) les lignes directrices relatives à l'application des droits de douane, lesquelles visent à garantir l'application uniforme du TEC dans les États membres ; (b) les règles d'origine et les méthodes d'évaluation conformes aux normes de l'OMC ; (c) l'inclusion dans le cadre douanier de dispositions relatives à la protection des droits de propriété intellectuelle ; et (d) les procédures douanières normalisées. Ces règlements visent à garantir une approche harmonisée et cohérente de la gestion douanière, par une facilitation des échanges et le respect des réglementations.[365]
- *Concernant la CRSF* : la formule de partage des recettes de la SACU est un aspect clé de son union douanière. Cette formule tient compte de la taille de l'économie de chaque État membre, du volume des échanges et d'autres variables économiques. L'Afrique du Sud, la plus grande économie, contribue pour la plus grande part aux recettes de la SACU, qui sont ensuite redistribuées aux États membres de plus petite taille.[366]

La SACU a les taux tarifaires moyens NPF simples et pondérés les plus bas parmi les CER africaines (voir figure 5.4). Elle pourrait alors servir de référence pour l'harmonisation, l'alignement et la consolidation des structures du TEC à l'échelle continentale. Malgré le petit nombre de ses membres, les cadres juridiques de la SACU et ses faibles barrières tarifaires en font un modèle potentiel pour une intégration continentale plus large dans le cadre de l'UDCAf. Une intégration plus poussée nécessitera toutefois de combler les lacunes dans la mise en œuvre et d'aligner les politiques sur celles des autres CER africaines. L'un des défis potentiels de l'adoption du modèle de la SACU pour l'UDCAf est que, si le nombre réduit de ses membres peut contribuer à simplifier le processus de recherche de consensus et la prise de décision en interne, il peut également limiter son influence dans des négociations continentales à une échelle plus large.[367]

Résumé

Les taux tarifaires moyens NPF simples et pondérés au niveau des CER sont déjà relativement bien alignés et harmonisés dans les principaux blocs de l'UDCAf, avec seulement deux CER aberrantes. D'après les exemples ci-dessus, le principal point de blocage parmi les instruments de l'union douanière semble être le TEC, dont la traction est la plus faible dans les trois CER sélectionnées reconnues par l'UA, avec pourtant une mise en œuvre assez appréciable au sein la SACU.

Les TEC de la SACU et de la CEDEAO sont presque identiques, à l'exception d'un taux de bande tarifaire relatif aux biens spécifiques pour le développement économique/biens sensibles. Les TEC de la CAE et du COMESA sont aussi similaires, à l'exception de deux taux de bande tarifaire pour les biens d'équipement et les biens de développement économique spécifiques/biens sensibles. Les taux des bandes tarifaires de la CAE et de la CEDEAO sont plus similaires que ceux du COMESA et de la CEDEAO. Les structures générales des TEC sont relativement cohérentes et alignées (tableau 5.3) et portent par conséquent l'espoir d'une possibilité de passer des blocs constitutifs que sont les CER vers l'UDCAf.

Tableau 5.3
Comparaison de l'alignement intrinsèque des TEC des CER sélectionnées

BANDES TARIFAIRES TEC	TAUX DE BANDES TARIFAIRES TEC (EN POURCENTAGE)					
	CEDEAO	TEC OPTIMAL CEDEAO	EAC	TEC OPTIMAL CAE	COMESA	SACU
Biens essentiels/sociaux	0		--		--	0
Biens de première nécessité, matières premières et quelques intrants spécifiques	5	15	0		0	5
Intrants et biens intermédiaires	10	5	10	20	10	10
Biens d'équipement	10		10		0	10
Biens de consommation finale/produits finis	20	0	25	0	25	20
Biens spécifiques pour le développement économique/ biens sensibles	35		35		--	≥ 30
Moyenne	13		16		9	13
TEC moyen optimal		7.16		7.28	--	

Source : CEA ARIA XI construction.

Le processus technique d'harmonisation et de négociation d'un TEC au sein d'une CER donnée peut s'avérer long et complexe, dans la mesure où il nécessite un consensus sur le nombre de bandes tarifaires, sur la structuration des tarifs grâce à l'attribution de codes SH aux bandes respectives, et sur la détermination des taux tarifaires applicables par bande. Le processus au sein de nombreuses CER (chacune ayant un point de départ propre en matière de TEC) exacerbe donc le problème et pourrait constituer un obstacle majeur à la mise en place d'une UDCAf. Mais comme le TEC optimal moyen (tableau 5.3) se situe entre les moyennes supérieure et inférieure, à la figure 5.5 qui présente le tarif réel appliqué pondéré en fonction des échanges, les complexités pourraient éventuellement être résolues rapidement au cours des négociations. Ces négociations devraient commencer rapidement, d'autant plus que la mise en œuvre *complète* de la ZLECAf est prévue pour 2035.

Perspectives favorables pour l'harmonisation des tarifs et l'adoption d'un TEC

L'analyse ci-dessus laisse entrevoir des perspectives favorables pour l'Afrique en ce qui concerne l'harmonisation des tarifs entre 54 pays grâce à un TEC continental ainsi que l'adoption et la transposition nationale du TEC, y compris ses instruments connexes (la NTC, le CCMR et la CRSF). Deux raisons principales sont avancées ici.

Premièrement si l'on part du principe que les négociations entre les différents États parties concernant l'harmonisation des tarifs continentaux porteront sur les taux de droits de douane NPF appliqués et qui figurent dans les livres tarifaires nationaux, alors peu de pays seront aberrants. Car, selon les données de 2022, ils ne sont pas nombreux qui ont des taux moyens NPF simples qui se situent en dehors des limites du taux moyen NPF simple du continent.

Plus précisément, seuls huit pays (l'Afrique du Sud, le Botswana, l'Eswatini, le Lesotho, la Libye, Maurice, la Namibie et les Seychelles, des pays membres de la SACU pour la plupart) enregistrent des taux tarifaires moyens NPF simples inférieurs au seuil minimum de la moyenne continentale de 2022 (figure 5.5). Ces pays pourraient enregistrer une hausse de leurs coûts d'importation, ce qui justifierait l'introduction de mesures de compensation pour les inciter à relever leurs droits de douane dans les limites continentales et réduire la pression sur le coût de vie en hausse à cause de l'augmentation des droits de douane.

En revanche, 12 pays (l'Algérie, le Cameroun, l'Égypte, le Gabon, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République du Congo, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad, la Tunisie et le Zimbabwe) enregistrent des taux tarifaires moyens NPF simples supérieurs au seuil maximum de la moyenne continentale de 2022. Ils seront dès lors très probablement surtout préoccupés par leur forte dépendance aux recettes provenant des droits de douane à l'importation. L'instauration de mesures de compensation face aux pertes de recettes douanières serait alors nécessaire pour les inciter à libéraliser les tarifs dans le cadre de l'harmonisation à l'échelle continentale.

Deuxièmement, si l'harmonisation tarifaire continentale doit être négociée sur la base des taux tarifaires moyens NPF pondérés en fonction des échanges et ajustés en fonction des flux commerciaux d'importation, seuls six pays (l'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice, le Mozambique, la Namibie et les Seychelles) ont des taux tarifaires moyens NPF simples inférieurs au seuil minimum de la moyenne continentale de 2022 (figure 5.6). Ces pays pourraient avoir besoin d'une compensation pour les hausses de coûts d'importation, ce qui les inciterait à augmenter les tarifs pondérés en fonction des échanges pour s'aligner sur l'harmonisation continentale.

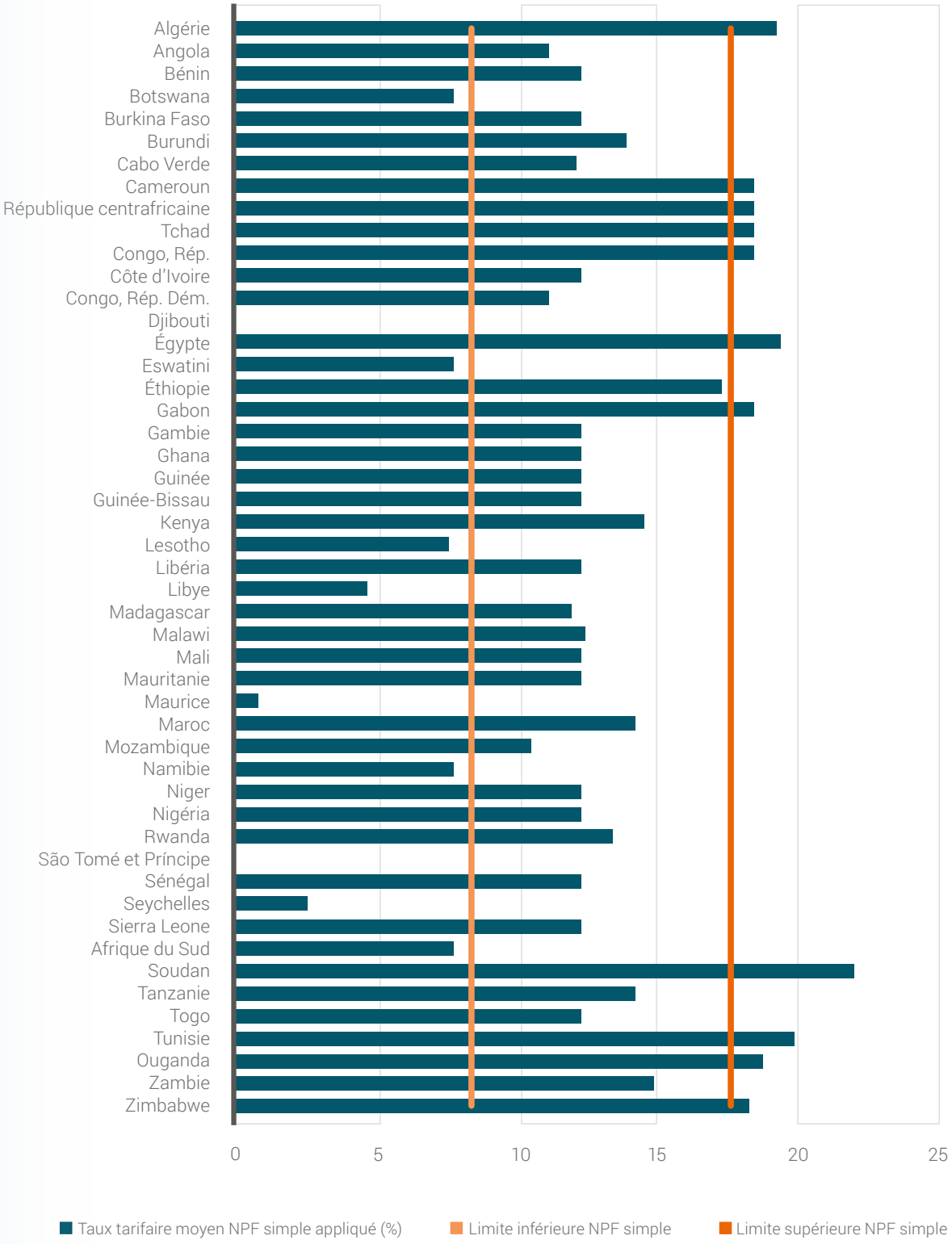
Seuls huit pays (le Burundi, le Cameroun, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République du Congo, le Rwanda, la Tunisie et le Zimbabwe) ont par ailleurs des taux tarifaires moyens NPF simples supérieurs au seuil maximum de la moyenne continentale de 2022. La principale difficulté pour ces pays résiderait dans leur forte dépendance à l'égard des recettes douanières réalisées. La compensation des pertes de recettes pourrait alors les inciter à libéraliser les tarifs conformément à l'harmonisation continentale.

L'harmonisation des taux de droits de douane à l'importation et l'adoption d'un TEC continental dans l'ensemble des 54 États parties, constitueront une étape importante dans le renforcement de l'intégration économique. Les perspectives d'harmonisation des taux de droits de douane à l'importation en Afrique en vue de l'adoption et de l'application d'un TEC continental dans le cadre de la mise en place de l'UDCAf apparaissent globalement favorables. Cette conclusion s'explique à la fois par le TEC optimal moyen qui se situe entre la moyenne supérieure et la moyenne inférieure (voir figure 5.5), ainsi que par les observations suivantes :

- *En ce qui concerne la ZLECAf* : La mise en œuvre de la ZLECAf a été une étape majeure vers l'intégration économique continentale. Elle facilite la circulation des biens et des services par la création d'un marché intérieur continental unique. Elle a également ouvert la voie à l'adoption d'un TEC dans la perspective de la mise en place de l'UDCAf. Les stratégies employées pour susciter la volonté politique qui a permis de réaliser la ZLECAf peuvent être réutilisées, et modifiées si nécessaire, pour le TEC continental. La ZLECAf qui a été mise en œuvre avec succès pourrait donc servir de référence pour l'instauration de l'UDCAf et du MCCAf. Les dix prochaines années qui restent avant l'élimination définitive des droits de douane offrent à l'Afrique la possibilité de se préparer pleinement à cette transition.

Figure 5.5

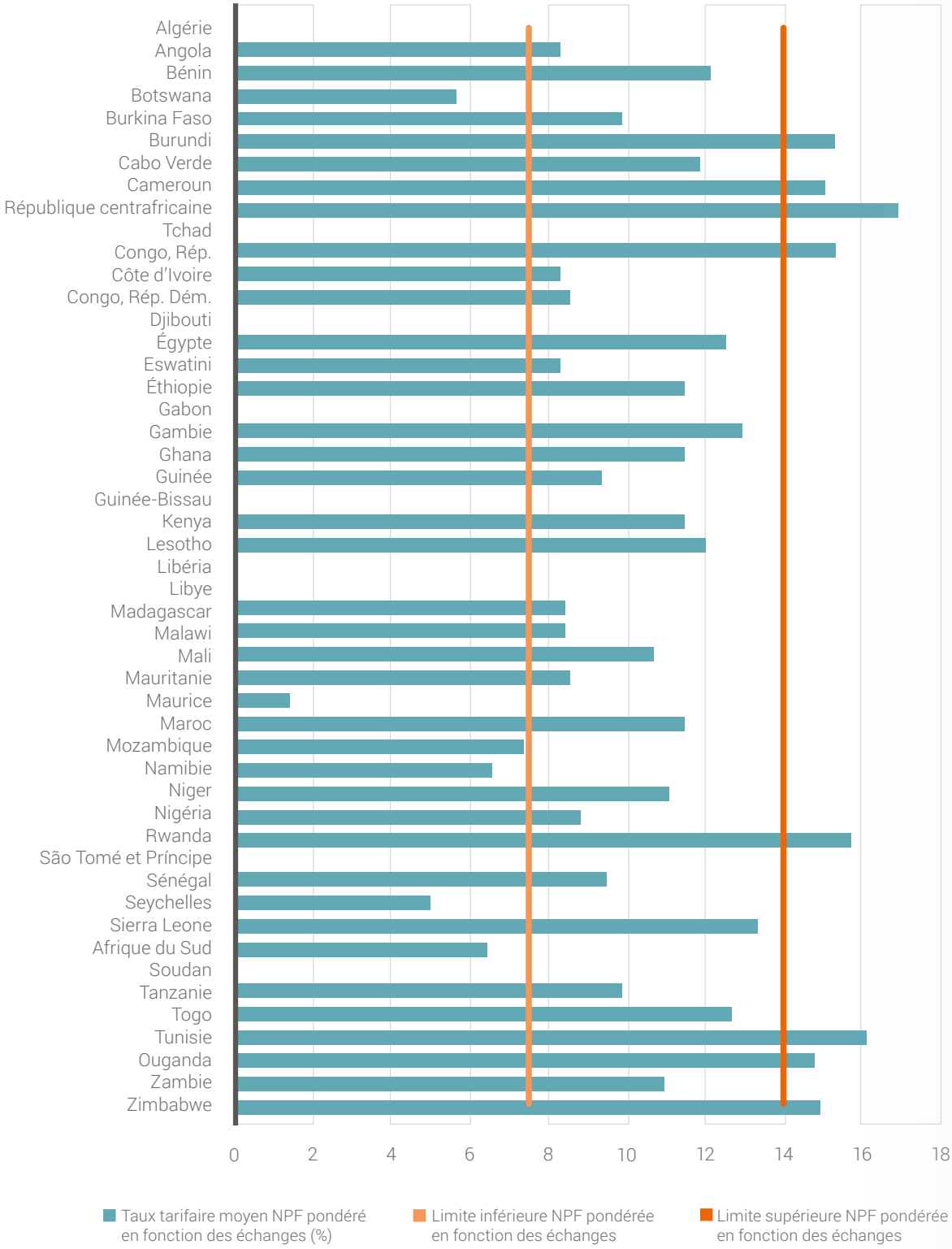
Total des taux tarifaires moyens NPF simples appliqués, 2022 (en pourcentage)



Source : CEA, d'après les données commerciales et tarifaires de l'OMC (OMC. s.d).

Figure 5.6

Total des taux tarifaires moyens NPF pondérés en fonction des échanges, 2022 (en pourcentage)



Source : CEA, d'après les données commerciales et tarifaires de l'OMC (OMC, s.d).

- *En termes d'avantages économiques* : le TEC permettra de simplifier les procédures commerciales et douanières, de réduire les coûts des transactions commerciales et d'aider à détecter et à éliminer les BNT entre les pays africains et les pays tiers. Il rendra également le continent plus attrayant pour les investisseurs étrangers et pourrait favoriser un secteur manufacturier plus compétitif. Il s'agit là d'arguments de poids pour créer une dynamique en faveur de l'adoption d'un TEC.
- *Concernant les blocs régionaux, considérés comme références* : les huit CER africaines reconnues par l'UA disposent déjà de mécanismes d'harmonisation des tarifs et d'adoption des TEC. Un bon nombre d'entre elles ont connu un certain succès aux stades de la conception et de la mise en œuvre de ces mécanismes. Ces initiatives régionales et les enseignements qui en sont tirés seront utiles pour la mise en place du TEC à l'échelle du continent.

Des défis subsistent cependant :

- *Obstacles administratifs et techniques* : l'élaboration et la mise en œuvre d'un TEC nécessitent de solides capacités administratives au niveau des États membres et des secrétariats des CER et de la Commission de l'Union africaine. Ces capacités sont essentielles pour le suivi, la collecte et l'analyse des données sur les progrès réalisés par l'union douanière et les points à améliorer une fois qu'elle sera opérationnelle. Les systèmes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage sont également importants pour soutenir la redistribution des recettes tarifaires, dans la mesure où l'union douanière comprend aussi des accords de partage des recettes, qui étaient si importants dans la SACU. Une expertise technique importante sera également requise pour gérer les complexités liées à l'harmonisation des tarifs au sein d'un groupe de pays aussi diversifié.
- *Défis liés à la mise en œuvre* : un obstacle majeur est celui de la diversité des paysages économiques et des politiques commerciales des pays africains. On peut citer, entre autres : les conditions démographiques et géographiques, le niveau de développement, les politiques et performances commerciales, les situations économiques et sociales, et la dépendance tarifaire (soit comme source de revenus pour le gouvernement, soit comme protection contre la concurrence). L'harmonisation des tarifs douaniers exige donc que les pays rassemblent des données propres à chaque État afin de procéder à des ajustements clés, qui seront toutefois souvent en conflit avec les intérêts ou stratégies internes.

Conclusion et recommandations

Conclusion

Les expériences de la CEDEAO, de la CAE, du COMESA et de la SACU fournissent des enseignements et des cadres précieux qui pourraient être modifiés et adaptés en vue d'une transposition à l'échelle continentale. Même si des obstacles majeurs subsistent, tels que les disparités économiques, la dépendance des recettes à l'égard des droits de douane et les différents niveaux de développement, de nombreuses perspectives peuvent être envisagées pour y faire face. Il s'agit notamment de mécanismes de soutien adaptés, d'une analyse complète des données et des négociations politiques inclusives. L'Afrique a déjà réalisé des progrès considérables dans son programme d'intégration. Elle est par conséquent prête pour les prochaines étapes de l'intégration, en particulier la mise en place d'une UDCAf et d'un MCCAf. Le continent devrait notamment tirer parti des acquis des CER et de leur expertise en ce qui concerne le TEC, la NTC et la CRSF, ainsi que les cadres établis pour la libre circulation des personnes.

Les avantages potentiels d'une UDCAf seraient considérables, avec la promesse d'un commerce intra-africain accru, d'un renforcement des chaînes de valeur régionales, d'une croissance économique plus rapide et d'un environnement plus attractif pour les investissements étrangers. L'UDCAf n'est donc pas seulement un objectif politique, mais un *impératif stratégique* pour la transformation économique et le développement durable de l'Afrique.

Recommandations

Les recommandations suivantes visent à résoudre les problèmes d'harmonisation tant au niveau politique qu'au niveau de la mise en œuvre sur le terrain.

- *Adopter une NTC et un RCCM.* Un système normalisé de classification des marchandises dans tous les États membres est essentiel pour la mise en œuvre du TEC continental, afin de garantir une cohérence dans l'évaluation et l'application des droits de douane, tant pour le commerce intérieur qu'extérieur.
- *Harmoniser les structures tarifaires.* Suite au succès de la ZLECAf, l'harmonisation des structures tarifaires dans toute l'Afrique est essentielle pour développer un TEC continental qui ne lèse aucun État membre et qui peut aider à protéger les industries locales tout en encourageant le commerce intracontinental.
- *Créer un mécanisme de soutien aux ajustements.* La mise en œuvre de l'UDCAf nécessitera des ajustements politiques, réglementaires, juridiques et économiques, y compris des ajustements fiscaux, dans certains États membres. Pour encourager ces pays, il convient de créer un mécanisme de soutien aux ajustements qui compense les changements en termes de recettes fiscales, de protection industrielle et de coût de la vie.
- *Établir une formule et un mécanisme de partage des recettes douanières.* Il est essentiel de mettre en place un mécanisme équitable et transparent de répartition, entre les États membres, des recettes douanières perçues aux frontières extérieures désignées. La formule devrait tenir compte des circonstances économiques, des performances commerciales et des conditions géospatiales des États membres pour garantir un partage équitable et soutenir l'intégration économique. La digitalisation observée actuellement sur le continent facilitera considérablement l'élaboration d'une formule et d'un mécanisme transparents ainsi que la réalisation de gains d'efficacité.
- *Comprendre l'utilisation ainsi que le démantèlement des BNT et des mesures non tarifaires au niveau des CER et des pays.* Cette recommandation reflète l'étape 2 de l'article 6 du traité d'Abuja. Et c'est là qu'intervient le chapitre 6.

Références

Afronomicslaw. 2023. "The Role of Trade Facilitation in Addressing Non-tariff Barriers in the African Continental Free Trade Area." Disponible à: https://www.afronomicslaw.org (Consulté le 11 février 2024).

BAD (Banque africaine de développement). 2011a. *Regional Integration Strategy Paper for West Africa 2011–2015.* AfDB, African Development Fund. Disponible à: https://www.tralac.org (Consulté le 23 mai 2024).

BAD (Banque africaine de développement). 2011 b. *African Economic Outlook 2011.* Disponible à: http://www.afdb.org (Consulté le 5 juillet 2024).

Banque mondiale. n.d. *World Development Indicators.* Disponible à: https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (Consulté le 28 février 2025).

CUA (Commission de l'Union africaine). 2021. *African Integration Report.* Disponible à: https://au.int/en/ documents/20210329/african-integration-report-2021 (Consulté le 13 février 2024).

CUA (Commission de l'Union africaine). 2024. "Operational Phase of the African Continental Free Trade Area Launched." AUC, Janvier. Disponible à: https://au.int/en/articles/operational-phase-african-continental- free-trade-area-launched (Consulté le 11 janvier 2024).

CUA (Commission de l'Union africaine). n.d. "The AU Commission." AUC. Disponible à: https://au.int/en/commission (Consulté le 10 janvier 2024).

CUA (Commission de l'Union africaine) et AUDA-NEPAD (African Union Development Agency–New Partnership for Africa's Development). 2022. *Second Continental Report on the Implementation of Agenda 2063.* AUC and AUDA-NEPAD, Midrand, South Africa, Février. Disponible à: https://au.int/sites/default/files/ documents/41480-doc-2nd_Continental_Progress_Report_on_Agenda_2063_English.pdf (Consulté le 8 février 2024).

Bouët, A., S. Karingi, S. Mevel, et L. Sall. 2024. *Options for an Africa Common External Tariff.* Draft, 31 Mai 2024. Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) and Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA).

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021. "Trade and Market Integration." CEA, Addis Abeba. Disponible à: https://archive.uneca.org/comesa-trade-and-market-integration (Consulté le 11 février 2024).

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). n.d. "AMU: Trade and Market Integration." CEA Disponible à : https://archive.uneca.org/oria/pages/amu-trade-and-market-integration (Consulté le 4 janvier 2024).

Cheelo, C. 2012. "What Do the Forthcoming COMESA Customs Union and COMESA–EAC–SADC Tripartite Free Trade Area Mean for Zambia's Import Trade and Trade Tax Revenue?" Zambia Institute for Policy Analysis and Research (ZIPAR) Final Report, with N. Malata and J. Tembo, février.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2023. "AfCFTA Support Programme to Eliminate Non-tariff Barriers, Increase Regulatory Transparency and Promote Industrial Diversification." Disponible à: https://unctad.org (Consulté le 13 février 2024).

CNUCEDstat. n.d. "UNCTADstat Data Centre." Disponible à: https://unctadstat.unctad.org/datacentre/ (Consulté le 14 février 2024).

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2009. *COMESA Gazette Vol. 15 No.1.* Juin. Available at: https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/05/2009-Gazette-Vol.-15-No1.pdf (Consulté le 8 mars 2024).

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2022. *2021 Annual Report.* COMESA.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2004. *Protocol on the Establishment of the East African Customs Union.* East African Community Secretariat, Arusha. Disponible à: https://www.eac.int/documents/category/eac- customs-union-protocol (Consulté le 18 mai 2024).

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2023. *Meeting of Legal and Customs Experts to Review the EAC Customs Management Regulations.* Available at: https://www.eac.int/news-and-media/calendar-of-events/event/1192-meeting-of-legal-and-customs-experts-to-review-the-eac-customs-management-regulations (Consulté le 29 avril 2024).

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). n.d. "Customs Union." EAC. Disponible à: https://www.eac.int/customs-union (Consulté le 8 mars 2023).

ECDPM (European Centre for Development Policy Management). 2012. *The SACU Revenue Sharing Formula: Policy and Economic Challenges.* Disponible à: http://www.ecdpm.org (Consulté le 5 juillet 2024).

ECDPM (European Centre for Development Policy Management). 2013. "Initial Reflections on the ECOWAS Common External Tariff." Disponible à: https://ecdpm.org/work/trade-and-development-volume-2-issue- 8-novembre-2013-the-multiple-dimensions-of-the-trade-and-development-nexus/initial-reflections-on- the-ecowas-common-external-tariff/ (Consulté le 5 mars 2024).

ECDPM (European Centre for Development Policy Management). 2014a. "The Impact of Closer Regional Economic Integration on Food Security in West Africa: Focus on the ECOWAS Common External Tariff." Discussion Paper 154, ECDPM. Disponible à: https://ecdpm.org/dp154 (Consulté le 7 mars 2024).

ECDPM (European Centre for Development Policy Management). 2014 b. *Trade Facilitation and SACU: Policy Perspectives.* Disponible à: http://www.ecdpm.org (Consulté le 1 juillet 2024).

ElGanainy, A.A., S. Hakobyan, F. Liu, H. Weisfeld, A. Abbas, C. Allard, H.W. Balima, C. Bteish, R. Giri, D.S. Kanda, S. Meleshchuk, G. Ramirez, R. Zymek, V.B. Arora, S. Lall, B.R. Kett, e t M.M. Pohl. 2023. "Trade Integration in Africa: Unleashing the Continent's Potential in a Changing World." Departmental Paper 2023/003, Fond monétaire inernational, Washington, DC. Disponible à: https://doi.org/10.5089/9798400232794.087.

Flatters, F. 2002. *The SACU Revenue Sharing Formula: Its History, Current Outcomes and Proposals for Change.* Disponible à: https://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writings/ff_sacu.pdf.

Flatters, F., et M. Stern. 2007. *Implementing the SACU Revenue Sharing Formula: Customs Revenues.* Disponible à: http://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writings/ff&ms_sacu.pdf.

Kirk, R. 2010. *Regional Integration in Africa.* Disponible à: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Regional_Integration_in_Africa.pdf.

Macmillan, P. n.d. "Southern African Customs Union (SACU)." *Encyclopedia of International Trade and Development Policy.* Disponible à: https://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-68398-7_73 (Consulté le 10 juillet 2024).

MMS Plus NG. 2015. "Understanding ECOWAS Common External Tariff (CET) and Its Implementation in Nigeria." Disponible à: https://mmsplusng.com/understanding-ecowas-common-external-tariff-cet-and-its-implementation-in-nigeria/ (Consulté le 3 mars 2024).

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2024. "VAT Digital Toolkit for Africa." OECD Publishing, Paris. Disponible à: https://www.oecd.org (Consulté le 15 mai 2024).

OMC (Organisation mondiale du commerce). n.d. *WTO Information.* Disponible à: https://www.wto.org/english/info_e/site_e.htm (Consulté le 24 mai 2024).

OMC (Organisation mondiale du commerce). n.d. "Understanding the WTO—Tariffs: More Bindings and Closer to Zero." Disponible à: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm2_e.htm#con (Consulté le 6 Avril 2024).

OUSTR (Office of the United States Trade Representative) n.d. "Southern African Customs Union (SACU)." Available at: https://ustr.gov/countries-regions/africa/regional-economic-communities-rec/southern-african-customs-union-sacu#:~:text=The%20Southern%20African%20Customs%20Union,%2C%20South%20Africa%2C%20and%20Swaziland (Consulté le 3 mars 2024).

PwC South Africa. 2024. "South Africa: VAT in Africa." Disponible à: https://www.pwc.co.za (Consulté le 15 mai 2024).

SACU (Union douanière d'Afrique australe) Secretariat. 2023. "Revenue Sharing Formula." Disponible à: https://www.sacu.int/show.php?pid=184.

Taddesse, S.G., et H.A. Endale. 2019. "COMESA: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration." *International Affairs and Global Strategy* 76: 15–21. Disponible à: https://www.iiste.org/Journals/index.php/IAGS/article/download/49478/51119 (Consulté le 10 mars 2024).

Tax Foundation. 2023. "Tax Revenue in African Countries." Disponible à: https://taxfoundation.org (Consulté le 15 Mai 2024).

Tralac (Trade Law Centre). 2020a. "ECOWAS Commission Restates Commitment to Strengthening Regional Customs Union and Infrastructure Upgrade." Disponible à: https://www.tralac.org/news/article/13649-ecowas-commission-restates-commitment-to-strengthening-regional-customs-union-and-infrastructure-upgrade.html (Consulté le 4 mars 2024).

Tralac (Trade Law Centre). 2020 b. "SACU and Economic Integration." Disponible à: http://www.tralac.org (Consulté le 12 juillet 2024).

USTR (United States Trade Representative). n.d. "Economic Community of West African States (ECOWAS)." Disponible à: https://ustr.gov/countries-regions/africa/regional-economic-communities-rec/economic-community-west-african-states (Consulté le 6 mars 2024).

von Uexkull, E., et P. Lulu. 2014. *The Effectiveness of SACU's Common External Tariff.* Banque mondiale Policy Research Working Paper. Disponible à: http://www.worldbank.org (Consulté le 14 juillet 2024).

von Uexkull, E., et S. Lulu. 2014. "Implementing the ECOWAS Common External Tariff : Challenges and Opportunities for Nigeria." *Africa Trade Practice Working Paper Series,* No. 5. Banque mondiale, Washington, DC. Disponible à: https://hdl.handle.net/10986/18935 (Consulté le 7 mars 2024).

Woolfrey, S. 2016. *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) Report.* European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Disponible à: http://ecdpm.org/peria/comesa (Consulté le 16 mai 2024).

Worldometer. n.d. "Africa Population (Live)." Disponible à: https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/#: ~: text=The%20current%20population%20of%20Africa,the%20latest%20United%20Nations%20estimates. (Consulté le 3 janvier 2024).

CHAPITRE 6

Vers un marché commun continental africain : s'attaquer aux barrières et mesures non tarifaires et harmoniser les politiques et les normes

Introduction

Les barrières non tarifaires (BNT) désignent les mesures protectionnistes ou discriminatoires appliquées intentionnellement (ou non) par les gouvernements pour influencer le commerce international. Les BNT comprennent les quotas d'importation, les licences, les formalités aux frontières, la documentation excessive, les exigences en matière d'inspection et de certification, la quarantaine, les règles d'origine complexes,[368] l'utilisation extensive des recours commerciaux tels que les mesures antidumping ou de sauvegarde, et l'utilisation injustifiée ou inappropriée de normes de qualité ou de réglementations en matière de sécurité. Ces barrières entravent l'accès aux marchés nationaux et peuvent entraîner une discrimination déloyale à l›égard des produits importés de pays tiers.[369]

Les mesures non tarifaires (MNT) comprennent un éventail très diversifié de mesures politiques appliquées par les gouvernements, intentionnellement (ou non), pour modifier l'orientation, le volume ou la composition des biens et services commercialisés.[370]

Une des différences entre les BNT et les MNT est que les MNT n'ont pas nécessairement un objectif protectionniste. Par exemple, les obstacles techniques au commerce (OTC) et les réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) visent à protéger la santé humaine, végétale et animale et à garantir la qualité et la sécurité des produits.[371] Pourtant, les gouvernements nationaux utilisent parfois les OTC et les mesures sanitaires et phytosanitaires pour « exagérer » les exigences en matière de santé et de sécurité des consommateurs afin de protéger les producteurs nationaux de la concurrence étrangère, de sorte que les MNT peuvent finir par créer des effets de distorsion des échanges et se transformer en BNT.

Le présent chapitre examine, dans la section suivante, les BNT et les MNT dans les communautés économiques régionales (CER) africaines, puis les efforts déployés pour les éliminer. Il présente ensuite une analyse coûts-avantages de l'élimination des BNT, avant de conclure et de formuler des recommandations politiques.

Les BNT et les MNT dans les CER africaines

Les BNT et les MNT constituent de sérieux obstacles à une pleine intégration régionale en Afrique et ont été qualifiées de « sable dans les roues » par des auteurs tels que Vanzetti, Peters et Knebel (2016) et UNECA (2021). Cette dernière a fait valoir que les BNT contribuent au coût élevé des transactions commerciales, inhibant le commerce intra- et interrégional en Afrique. Vanzetti et coll. (2018) ont fait remarquer que les pays africains pourraient gagner jusqu'à 20 milliards de dollars par an si les BNT étaient éliminées au niveau continental, c'est-à-dire bien plus que le gain potentiel annuel de 3,6 milliards de dollars résultant de l'élimination des droits de douane.

L'utilisation de BNT - plus précisément de restrictions quantitatives - au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), par exemple, entraîne une augmentation d'environ 50 % des prix des produits.[372] Chaque BNT technique tend à augmenter les prix des produits de 1,2 à 1,7 %. Bien que ces effets se fassent sentir dans tous les secteurs de l'économie, l'agroalimentaire se distingue avec des augmentations de prix moyennes de l'ordre de 6 à 7 %.

Les MNT peuvent être légitimes et concerner, par exemple, la sécurité alimentaire et la santé. Mais les BNT sont normalement instituées par les pays pour assurer la sécurité alimentaire et pour restreindre le commerce afin de protéger les producteurs nationaux. Les MNT visant à garantir la sécurité alimentaire comprennent les obstacles techniques au commerce (OTC) et les réglementations sanitaires et phytosanitaires, tous deux axés sur la santé et la protection de l'environnement, qui peuvent également s'appliquer aux producteurs nationaux.[373] Les OTC englobent les exigences de quarantaine pour éliminer les parasites, les seuils de tolérance applicables aux additifs ou aux contaminants, les exigences de performance et les évaluations de la conformité telles que le contrôle ou la certification. Plutôt que d'adopter une approche quantitative ou fondée sur les prix, ces mesures définissent les caractéristiques que doivent présenter obligatoirement les produits. L'utilisation des BNT et des MNT a continué de progresser parmi les États membres, malgré les engagements pris dans le cadre des accords commerciaux régionaux africains d'éliminer les BNT et MNT existants et de s'abstenir d'en imposer d'autres.[374]

Par conséquent, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), conformément à l'Annexe 4 et à l'Article 1 (g) de l'Accord de la ZLECAf, cherche à simplifier et à harmoniser les procédures du commerce international, notamment les pratiques, les activités et les formalités liées à la communication, à la présentation, à la collecte et au traitement des données nécessaires à la circulation des marchandises dans le cadre du commerce international.

De même, l'Annexe 5 du Protocole de la ZLECAf sur le commerce des marchandises aborde les BNT et fournit un mécanisme permettant de les identifier, de les classer et de les éliminer progressivement dans les États de la ZLECAf.[375] En outre, l'annexe prévoit des structures institutionnelles pour la catégorisation et l'élimination des BNT, des outils de suivi et de communication de l'information, et la facilitation de la résolution des BNT. Alors que le continent évolue vers une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et un Marché commun continental africain (MCCAf), il devient impératif de comprendre l'utilisation des BNT et des MNT et les efforts

déployés pour les démanteler au niveau des CER et des pays, conformément à l'étape 2 de l'article 6 du Traité d'Abuja. Les deux sous-sections suivantes traitent de leur persistance et la section suivante de la manière dont les CER et les États membres ont tenté de les éliminer.

Les BNT

Les pays africains imposent des politiques commerciales restrictives, notamment des subventions et des restrictions quantitatives.

Les subventions

Traditionnellement, les gouvernements utilisent les subventions pour atteindre leurs objectifs politiques. Les subventions prennent diverses formes, notamment des exonérations fiscales, des subventions, des crédits à l'exportation et des financements à faible taux d'intérêt.[376] Parce qu'elles protègent les industries nationales, elles faussent les relations de concurrence dans un système de libre-échange. Par exemple, pour stimuler la production agricole, les pays africains utilisent des subventions sous la forme d'intrants agricoles gratuits.[377] Au Ghana, au Malawi et au Zimbabwe, les subventions aux intrants agricoles sont utilisées pour promouvoir la sécurité alimentaire.[378]

Au niveau régional, bien que le Marché commun de l›Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement de l›Afrique australe (SADC) aient conclu des accords commerciaux qui interdisent aux pays membres d›utiliser des subventions qui menacent ou faussent la concurrence ou qui menacent les industries naissantes, les protocoles ne définissent pas ce qu'on entend par « industries naissantes »,[379] ce qui rend difficile l'application des réglementations. Dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), bien que les États membres soient tenus d'informer les autres partenaires de la CAE de l'existence de toute subvention, l'article 17 (1) du protocole de la CAE n'interdit pas expressément le recours à des subventions.[380] La CAE a promulgué les règlements de la CAE sur les subventions et les mesures compensatoires pour donner effet à cette interdiction et définir les paramètres juridiques devant régir l'utilisation des subventions. En revanche, le protocole instituant la CEDEAO ne contient aucune disposition juridique sur l'utilisation des subventions.

Les restrictions quantitatives

Les restrictions quantitatives sont utilisées par les gouvernements pour limiter la quantité d'un produit qui peut être exportée ou importée. Elles comprennent les interdictions, les licences non automatiques, les prohibitions et les quotas.[381] La SADC a promulgué les articles 7 (1) et 8 (1) du protocole de la SADC afin d'éliminer progressivement les restrictions quantitatives sur les exportations et les importations en provenance ou à destination d'autres pays de la SADC.[382] De même, la CEDEAO, le COMESA et la CAE ont promulgué des lois qui obligent les États membres à éliminer progressivement les restrictions quantitatives et à s'abstenir d'y recourrir. Pourtant, malgré cette interdiction, certains États membres n'ont pas fait preuve de la volonté politique nécessaire à leur élimination.[383]

Les MNT

Les mesures de santé et de sécurité

Ces mesures comprennent les OTC et les réglementations sanitaires et phytosanitaires, qui sont des MNT appliquées par les gouvernements dans le cadre de mesures visant à protéger la vie animale, humaine ou végétale des dangers résultant de l'entrée ou de la propagation d'organismes pathogènes ou de parasites

vecteurs de maladies.[384] Les mesures de santé et de sécurité comprennent les cadres législatifs et les exigences techniques ou administratives telles que l'inspection finale des produits, les essais, la certification, les exigences en matière d'étiquetage et d'emballage. Bien que ces mesures soient nécessaires pour garantir la sécurité, leur coût est généralement élevé pour les producteurs.[385]

Les CER telles que la SADC, la CEDEAO, la CAE et le COMESA sont tenues de fonder toutes leurs politiques sanitaires et phytosanitaires sur des cadres SPS régionaux qui reflètent l'Accord SPS de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).[386] Certaines CER africaines n'ont pas encore harmonisé leurs politiques SPS avec l'accord SPS de l'OMC. En particulier, les réglementations sanitaires et phytosanitaires du COMESA sont en contradiction avec l'Accord SPS de l'OMC. En outre, les mesures de santé et de sécurité adoptées par les CER ont entraîné des chevauchements, des doubles emplois et des contradictions avec les politiques SPS de l'OMC.[387]

Les mesures administratives

Les RdO et les formalités douanières à l'entrée sont des procédures administratives (ou bureaucratiques) auxquelles les entreprises doivent faire face lorsqu'elles expédient des marchandises d'un pays à l'autre en Afrique.

Les autorités utilisent les RdO pour déterminer l'origine d'un produit et son éligibilité à un traitement préférentiel. Elles utilisent les RdO non préférentielles pour appliquer des mesures commerciales telles que les droits antidumping et compensateurs.[388] Les RdO ont des répercussions sur le modèle et la profondeur de l'intégration régionale, car elles influencent les matières premières utilisées dans la production de biens pouvant bénéficier d'un traitement préférentiel. Des règles d'origine complexes peuvent restreindre le commerce et mal orienter les investissements, car elles peuvent être utilisées pour contrôler l'accès au marché ou poursuivre des objectifs de développement économique.

Dans le COMESA et la CAE, pour qu'un produit soit considéré comme « produit » dans ces pays, un critère « entièrement produit ou obtenu » est utilisé.[389] Pour qu'un produit soit considéré comme fabriqué dans le COMESA, la valeur des matières premières étrangères utilisées dans le processus de production ne doit pas dépasser 60 % du coût total de production, ou le produit doit atteindre une valeur ajoutée d'au moins 35 % du coût départ-usine du produit. En outre, les produits désignés comme biens d'importance économique[390] doivent contenir au moins 25 % de valeur ajoutée pour être désignés comme originaires de la région. Les RdO de la CAE sont similaires à celles du COMESA, sauf que la CAE n'accorde pas le caractère originaire aux produits d'importance économique.[391]

Contrairement au COMESA et à la CAE, qui fixent des critères pour l'octroi du caractère originaire aux marchandises, la CEDEAO suit un critère étroit pour leur accorder un caractère originaire : les marchandises doivent atteindre au moins 30 % de valeur ajoutée du prix ex-usine des produits finis, ou être entièrement produites dans les États membres pour que le caractère originaire leur soit accordé.[392] La CEDEAO - encore une fois contrairement au COMESA et à la CAE - n'accorde pas le caractère originaire sur la base de limites de pourcentage de la valeur du coût, de l'assurance et du fret (c.a.f.) de toute matière étrangère par rapport au coût total des matières utilisées dans leur production, et modifie la classification tarifaire.[393]

Les RdO de la SADC sont restrictives et complexes.[394] Les RdO de la SADC sur les vêtements et les textiles, par exemple, réduisent la capacité des États membres à tirer parti de l'accord de libre-échange. Mugano (2022) a montré que, pour réaliser des économies de droits de douane 13,6 millions de dollars dans le cadre

de la zone de libre-échange de la SADC, Shoprite dépense 5,8 millions de dollars par an pour satisfaire aux exigences administratives en matière de certificats d'origine. Woolworths, parce qu'elle ne veut pas s'embarrasser des complications et des coûts liés à l'obtention des certificats d'origine de la SADC, a choisi de renoncer aux préférences de la SADC.[395] De même, dans la CEDEAO, en raison des RdO rigoureuses et des exigences d'enregistrement qui y sont associées mises en place, peu d'entreprises se sont enregistrées dans le cadre de ce système.

Les déclarations en douane et les procédures administratives sont essentielles pour percevoir et gérer les taxes, et pour garantir le respect des lois nationales et internationales qui visent à protéger les consommateurs de biens produits à l'étranger.[396] Ces procédures comprennent la classification douanière, l'évaluation en douane, les formalités et la documentation consulaires, les licences d'importation, les échantillons, le contrôle avant expédition et d'autres formalités liées au contrôle avant expédition. Bien que certaines de ces procédures soient nécessaires, leur longueur et leur complexité, ainsi que la duplication des procédures de dédouanement, sont devenues un obstacle au commerce pour les commerçants africains en raison du renchérissement des coûts de transaction.[397]

Dans la CAE, par exemple, l'autorité fiscale tanzanienne exige des commerçants qu'ils joignent un certificat d'énergie atomique avant d'évaluer les produits de confiserie, [398] ce qui augmente les coûts de 0,4 % de la valeur de la transaction et prolonge la période de dédouanement de trois à quatre jours, car les commerçants doivent envoyer un échantillon de leurs marchandises à la Commission tanzanienne de l'énergie atomique, à Arusha.[399] De même, en Ouganda, parce que le système national ne peut pas reconnaître la marque de normalisation en ligne « KEB » du Kenya, les produits kenyans à destination de l'Ouganda sont censés passer par deux procédures d'examen de la qualité, ce qui augmente les coûts du commerce.

Penda (2021) et Mugano (2022) notent que la lourdeur des procédures administratives caractérisent les CER africaines en raison du manque de coordination entre les fonctionnaires des douanes et de l'absence de systèmes informatisés de gestion des douanes.

Élimination des BNT et des MNT dans les CER africaines

Les progrès réalisés dans la mise en place d'outils et de procédures pour les BNT

Étant donné que l›élimination des BNT est l'une des étapes prévues par la ZLECAf pour la mise en place d'une UDCAf et d'un MCCAf, cette sous-section souligne les efforts déployés par les CER pour éliminer les BNT grâce à divers cadres juridiques et dispositions institutionnelles.

Le système de surveillance des BNT de la ZLECAf

Plusieurs plateformes en ligne ont été créées aux niveaux continental et régional pour identifier et éliminer les BNT. Elles offrent un accès facile et gratuit aux informations sur les BNT dans chaque région, ce qui aide les décideurs politiques et les opérateurs économiques à planifier leurs stratégies et leurs activités. En outre, elles éliminent les démarches sur support papier. Et comme la plupart des plateformes BNT sont conçues pour être conviviales, elles facilitent l'introduction de plaintes par les opérateurs et offrent un processus de résolution rapide.

Le système de surveillance des BNT de la ZLECAf s'appuie sur le système tripartite fondé sur des systèmes juridiques et informatiques solides. L'annexe V du protocole de la ZLECAf sur le commerce des marchandises fournit un cadre institutionnel pour la mise en place d'une unité de coordination de l'élimination des BNT et d'un sous-comité dédié aux BNT, composé de représentants des États parties au Protocole de la ZLECAf. En outre, dans le cadre du processus de domestication du cadre de suivi des BNT, les États membres sont tenus de mettre en place des comités nationaux de suivi (NMC) et des points focaux nationaux (PFN) dédiés aux BNT.

En 1999, l'Union africaine (UA), en collaboration avec la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), a mis au point le système de surveillance des BNT de la ZLECAf (il est devenu opérationnel en janvier 2020).[400] La plateforme, accessible via internet, permet aux opérateurs économiques de s'inscrire en ligne et de signaler les BNT en remplissant un formulaire dans lequel ils décrivent les obstacles au commerce qu'ils ont rencontrés.[401] Une fois le rapport soumis, le système est censé envoyer ces informations à une unité de coordination des BNT au sein du Secrétariat de la ZLECAf, aux unités dédiées aux BNT dans les CER concernées et aux PFN désignés. En surveillant les activités des autorités nationales responsables de l'élimination de l'obstacle, tous ces organismes sont tenus d'assurer le suivi du processus de résolution des problèmes posés par les BNT. Pourtant, la plateforme n'a enregistré que quelques plaintes (19 au total, dont deux seulement ont été signalées comme résolues) - un chiffre faible par rapport à d'autres plateformes.[402]

Les cours de justice

Instituées par les commissions de la CEDEAO et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), les cours de justice s'inscrivent dans le cadre de mesures plus larges visant à lutter contre la violation de la législation en matière commerciale. Une cour de justice a été créée dans chacune de ces CER en tant que mécanisme d'application judiciaire et est utilisée pour encourager la transposition en droit interne des protocoles commerciaux régionaux.[403] Les cours de justice de la CEDEAO et de l'UEMOA se sont toutes deux inspirées de la Cour européenne de justice.[404]

Les deux cours sont les principaux organes judiciaires de ces CER. Elles veillent à l'application des dispositions des traités et des règlements associés, des protocoles et autres instruments juridiques. La cour de justice de la CEDEAO est chargée de statuer sur tout litige soumis par les États membres, les personnes morales, les institutions ou les personnes physiques. Bien qu'il incombe aux États membres de traduire leurs engagements régionaux en lois nationales, la CEDEAO et l'UEMOA se sont engagées à veiller à ce que les États membres au sein de leurs CER respectives « s'acquittent de leurs obligations ».[405]

Pourtant, la Cour de la CEDEAO n'a joué qu'un rôle mineur dans l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. En cas de litige, toutes les voies diplomatiques de règlement des différends doivent être épuisées et le recours à la cour de la CEDEAO reste une mesure de dernier ressort, raison pour laquelle les BNT prolifèrent dans la région, en dépit de la présence d'une telle cour. Alabi (2013) a étudié le rôle de la Cour de la CEDEAO dans l'intégration régionale et a identifié deux faiblesses majeures : (a) bien que la Cour puisse avoir une compétence exclusive sur les questions communautaires, sa saisine n'est pas obligatoire, comme le stipule explicitement l'article 76 du Traité selon lequel le mécanisme de règlement des différends de la CEDEAO subordonne le jugement de la cour aux moyens diplomatiques et autres moyens pacifiques de règlement ;[406] et (b) la volonté politique des États membres et des tribunaux nationaux fait défaut, ce qui constitue un inconvénient majeur étant donné que la Cour dépend des tribunaux nationaux et des dirigeants politiques pour faire appliquer ses décisions.

Il n'existe pas d'autres mécanismes d'application ou de sanctions officielles au sein de la CEDEAO et l'UEMOA pour traiter spécifiquement les BNT et les MNT - les deux commissions semblent avoir privilégié les voies diplomatiques pour le règlement des différends.

La plateforme tripartite de suivi des BNT

Dans le cadre tripartite COMESA-CAE-SADC, l'un des domaines prioritaires d'harmonisation et de coordination des politiques est l'identification, la suppression et le suivi des BNT des États membres. Les trois CER ont adopté des règlements qui constituent la base juridique de l'adoption du système tripartite de suivi des BNT : la loi de 2017 sur l'élimination des barrières non tarifaires de la CAE, les règlements du COMESA sur les BNT et le Protocole de la SADC sur le commerce.[407]

En 2008, les trois CER ont développé conjointement une plateforme accessible en ligne gratuitement[408] qui permet aux opérateurs économiques de signaler et de suivre la résolution des obstacles rencontrés dans le cadre de leurs activités commerciales dans ces trois régions. Cette plateforme tripartite de notification, de suivi et d'élimination classe les BNT en huit catégories : participation des gouvernements au commerce et pratiques restrictives tolérées par les gouvernements ; procédures douanières et administratives d'entrée ; OTC ; mesures sanitaires et phytosanitaires ; limitations spécifiques ; taxes à l'importation ; autres problèmes de procédure ; et restrictions dans les services de transport, de dédouanement et d'expédition.[409]

Pour déposer une plainte, les opérateurs économiques doivent s'inscrire sur la plateforme et fournir des détails sur l'obstacle commercial qu'ils ont rencontré en remplissant un formulaire en ligne, et peuvent charger des documents à l'appui. La plateforme permet également aux opérateurs économiques d'envoyer des plaintes par SMS.

Comme le système de suivi des BNT de la ZLECAf, la plateforme tripartite envoie chaque plainte émanant des opérateurs économiques à un ou plusieurs PFN désignés dans la ou les CER concernées et dans le pays imposant la barrière, lesquels sont censés assurer le suivi tout au long du processus de résolution approprié. La plateforme permet aux utilisateurs de suivre l'état d'avancement de leurs plaintes directement sur le site web.

Depuis sa création en 2015, la plateforme a enregistré un total de 880 plaintes, dont 792 ont été résolues et 88 sont toujours actives au 1er décembre 2023.[410] Bien que cette performance soit meilleure que celle des pairs régionaux, en particulier la CEDEAO, des préoccupations existent quant délai de résolution des plaintes, étant donné les 88 cas en suspens.[411]

Mécanisme d'alerte sur les obstacles au commerce de l'UEMOA

En 2018, l'UEMOA a adopté le Mécanisme d'alerte sur les obstacles au commerce (MAOC),[412] compte tenu de ses difficultés rencontrées avec l'Observatoire des pratiques anormales.[413] Le MAOC est une plateforme en ligne conçue par le Centre du commerce international, qui permet aux associations privées et aux entreprises de signaler des BNT. Le MAOC dispose d'un système de catégorisation qui permet de faire passer certaines BNT au niveau de la ZLECAf et de les transmettre au portail BNT de la ZLECAf, bien qu'aucune des BNT notifiées par l'intermédiaire du MAOC n'ait été transmise à la plateforme de ZLECAf.[414]

L'UEMOA a également mis en place un point focal régional responsable des BNT et un réseau de PFN dans chaque État membre, chargés de transmettre les plaintes des opérateurs économiques aux autorités compétentes. D'un point de vue opérationnel, une fois qu'elle a reçu l'alerte accompagnée de la description de l'obstacle, l'autorité responsable est censée transmettre le rapport à l'agence/aux agences chargée(s) du suivi, qui, à son/leur tour, doit/doivent rendre compte au(x) point(s) focal(aux) de l'état d'avancement de la résolution de l'obstacle. Les mesures prises sont communiquées à l'utilisateur qui a signalé l'obstacle dans un rapport final sur les obstacles au commerce, qui peut inclure des recommandations visant à éviter que l'obstacle ne se reproduise.

Dans le cadre du MOAC élargi, une application mobile MOAC a été lancée en septembre 2021, mais au 1er décembre 2023, cette application n'avait pas été utilisée. A cette même date, la plateforme comptait un total de 326 obstacles, dont 155 n'avaient pas été résolus, 6 étant classés comme « cas particuliers », c'des cas nécessitant l'implication d'entités gouvernementales et une étude.

Système de suivi des BNT de Borderless Alliance

Ce système a été développé par un partenariat multilatéral d'acteurs privés et publics visant à éliminer les BNT en Afrique de l'Ouest. Il comporte les mêmes huit catégories que le système tripartite de suivi des BNT (voir ci-dessus). Comme les plateformes déjà décrites, le système de suivi permet de mettre à jour toutes les plaintes soumises par les commerçants, y compris celles qui ont déjà été résolues. Les commerçants sont invités à s'inscrire sur le site web où ils soumettent des données de base sur leur profil. Après l'enregistrement, ils doivent remplir un formulaire en ligne contenant une description détaillée des BNT.

Seuls le Burkina Faso et le Ghana sont couverts par cette plateforme. Des numéros de téléphone mobile y ont été activés pour faciliter la notification par les commerçants. Au 1er décembre 2023, 410 plaintes avaient été déposées via la plateforme, dont 369 ont été résolues.[415]

Programme d'élimination des BNT de la CAE

Ce programme a été conçu en tenant compte des lacunes du système de suivi des BNT de la CEDEAO, qui ne dispose pas d'un cadre régional de notification, de suivi et d'élimination des BNT.[416] Le système de suivi des BNT de la CEDEAO disposait de multiples outils et classifications de BNT sans une approche régionale unifiée pour leur élimination. Plusieurs efforts nationaux et sous-régionaux ont plutôt été déployés pour résoudre les BNT suivant différentes procédures, telles que l'Alliance sans frontière, le MOAC et le système de suivi des BNT de la ZLECAf.

Dans la CAE, les consultations conjointes des NMC de tous les États membres sont des institutions conventionnelles utilisées pour éliminer les BNT. En s'appuyant sur les plateformes web intégrées des États membres, par lesquelles les opérateurs économiques peuvent notifier des obstacles au commerce, les NMCc sont chargés d'identifier, de suivre et de faciliter l'élimination des BNT. Ces plateformes ont été développées au Kenya, au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda, tandis que le Burundi, la République démocratique du Congo et le Sud-Soudan ne les ont pas encore adoptées.

Dans la CAE, comme dans d'autres CER, l'identification et le suivi des BNT commencent par les associations commerciales qui reçoivent les plaintes de leurs membres par le biais d'applications sur support papier, en ligne ou par SMS ou par des moyens électroniques tels que le courrier électronique. L'association commerciale

notifie ensuite la plainte au NMC du pays de résidence du commerçant ayant notifié la BNT ; le commerçant dispose à son tour de trois options pour éliminer la barrière,[417] comme le prévoient les articles 10, 11 et 12 de la loi de 2017 sur l'élimination des barrières non tarifaires de l'EAC :

- *Article 10, Accord mutuel :* Cette option implique des consultations entre le NMC du pays qui a institué l'obstacle et le NMC du pays d'origine des transactions commerciales affectées. L'objectif est d'élaborer une stratégie commune pour éliminer les BNT ; le processus doit être achevé dans un délai maximum de 30 jours.
- *Article 11, Programme de la CAE assorti d'un calendrier pour l'élimination des BNT identifiées/notifiée :* Ce programme a été lancé en 2009. Après réception d'une notification écrite de la part d'un pays déclarant, le NMC du pays imposant l'obstacle entame une enquête pour évaluer l'impact de cet obstacle afin de l'éliminer dans un délai déterminé. Les autorités compétentes sont tenues d'éliminer l'obstacle et de mettre en place des mécanismes de suivi pour vérifier son démantèlement. De même, le plan d'élimination doit identifier les obstacles éventuels à l'élimination de la barrière et les solutions possibles. Si le NMC ne résout pas le problème lié à la BNT dans les 10 jours suivant la réception de la notification, une réunion des États membres concernés est organisée. Grâce à cette approche, les BNT dans la région de la CAE ont été réduites de 58 %. Il est frappant de constater que, depuis 2017, 89,5 % des BNT notifiées ont été résolues par le biais du programme assorti d'un calendrier.[418] De 2021 à 2023, le nombre de plaintes enregistrées concernant les BNT est resté stable, entre huit et onze cas par an, avec une nette amélioration de l'élimination des BNT, qui a atteint une moyenne de 88,3 jours. Entre juin 2022 et juin 2023, 16 plaintes liées aux BNT ont été enregistrées au sein de la CAE, dont neuf ont été résolues et sept sont en cours de résolution.
- *Article 12, Saisine du Conseil des ministres de la CAE :* Lorsque les NMC du pays qui a imposé l'obstacle et du pays de la partie l'ayant notifié ne parviennent pas à un accord, l'affaire peut être soumise en dernier ressort au Conseil des ministres de la CAE, qui peut émettre une décision, une directive ou une recommandation visant à éliminer la BNT en question. Le Conseil des ministres peut également saisir le Comité des recours commerciaux de la CAE, qui devrait rendre une décision contraignante pour les États membres concernés.

Règlement du COMESA relatif aux BNT

Promulgué en décembre 2014, le règlement du COMESA relatif aux BNT fournit un cadre pour la catégorisation, l'identification et l'élimination des BNT dans la région. En 2020, il a été révisé pour l'aligner sur l'expérience d'autres CER, notamment la ZLECAf, la CAE et l'UEMOA. Les règlements révisés envisagent la création de deux structures institutionnelles dans chaque État membre pour le suivi et l'élimination des BNT - les NMC et les PFN.

La lenteur avec laquelle ces structures traitent les BNT notifiées est préoccupante. Le Conseil des ministres du COMESA, lors de sa réunion du 23 novembre 2023, a fait remarquer que ces structures sont particulièrement lentes à mener des consultations internes visant à éliminer les BNT.[419] Le Conseil des ministres a exhorté les États membres à veiller à ce que ces organes résolvent d'urgence les BNT notifiées par les opérateurs économiques. En outre, l'Unité de surveillance des BNT du Secrétariat du COMESA à Lusaka a été chargée de contrôler et de suivre toutes les BNT notifiées afin d'accélérer leur élimination.

Selon le COMESA,[420] , les BNT de longue date dans la région représentent 63,6 % du total des BNT, la majorité d'entre elles ayant été en vigueur pendant cinq à huit ans avant leur élimination. Dans ce contexte, le COMESA a révisé sa réglementation relative aux BNT et a introduit une procédure d'élimination des BNT de longue date, assortie de délais de résolution précis, en trois phases : consultation, facilitation et décision par les organes politiques compétents.

En 2019, le COMESA a lancé un outil de notification par SMS, actif dans quatre États membres : Comores, Malawi, Zambie et Zimbabwe. En 2021, il a mis en place un forum régional sur les BNT, composé des NMC et des PFN de chaque État membre. Cette nouvelle structure vise à renforcer les mécanismes préexistants d'élimination des BNT dans la région, bien que seuls neuf États membres aient formalisé et notifié la composition de leurs NMC au Secrétariat du COMESA,[421] , alors que des PFN ont été désignés dans tous les États membres.[422]

Progrès réalisés dans la mise en place d'outils et de procédures d'élimination des MNT

Cette sous-section examine les efforts déployés par l'UA pour éliminer les MNT, c'est-à-dire les OTC et les mesures SPS.

Les obstacles techniques au commerce

L'OMC (2022) observe que les OTC, en particulier les normes, les règlements techniques et les systèmes d'évaluation de la conformité, sont toujours répandus dans les groupements régionaux d'Afrique, malgré les efforts déployés pour améliorer les mécanismes de notification et de suivi, et étant donné que l'article 3 de l'Annexe 6 de l'Accord OTC de l'OMC stipule que :

> « les États parties réaffirment leurs droits et obligations au titre de l'Accord OTC de l'OMC en ce qui concerne l'élaboration, l'adoption et l'application de normes, de règlements techniques, de procédures d'évaluation de la conformité et d'activités connexes. »

L'un des principaux défis que doit relever la ZLECAf est d'améliorer la qualité de la réglementation en supprimant les OTC ayant des effets de distorsion des échanges de marchandises afin de créer des marchés compétitifs tout en trouvant un juste équilibre dans le respect des objectifs des politiques publiques en matière de santé, de sécurité et d'environnement (Mugano, 2023 ; Erasmus, 2019). Cela augmente donc les possibilités de collaboration de la ZLECAf avec les CER et leurs États membres, en particulier parce que l'Accord de la ZLECAf, en vertu de l'Annexe 6 de l'Accord OTC et de l'Annexe 7 de l'Accord SPS, sur la base des Accords OTC et SPS de l'OMC, aborde les questions liées aux OTC et aux mesures SPS et oblige tous les États parties à s'engager à les éliminer progressivement, et à travailler en coopération pour les développer, les harmoniser et les mettre en œuvre.

L'Organisation africaine de normalisation (ARSO)[423] - une organisation intergouvernementale créée par l'Organisation de l'unité africaine, aujourd'hui l'UA, et par la CEA - a pour mandat d'harmoniser les normes africaines et les procédures d'évaluation de la conformité, sur la base des normes internationales et des meilleures pratiques internationales, afin de réduire les obstacles techniques au commerce (OTC) qui faussent les échanges en Afrique et de promouvoir ainsi le commerce intra-africain et international.[424] L'ARSO - avec la ZLECAf - a fait des progrès impressionnants dans l'élimination des OTC en Afrique (encadré 6.1), mais il reste encore beaucoup à faire pour accroître la capacité d'évaluation des risques et adopter des mesures d'équivalence conformes aux normes internationales.[425]

ENCADRÉ 6.1

Activités menées par l'ARSO pour l'élimination des OTC en Afrique

L'HARMONISATION DES NORMES

Afin de réduire les obstacles techniques au commerce aux frontières des pays africains, l'Organisation africaine de normalisation (ORAN) a étudié, entre autres, les secteurs de l'automobile, des produits pharmaceutiques, des produits laitiers, de l'horticulture, de la pêche et de l'aquaculture. Avec le soutien de la BAD, depuis le lancement de la ZLECAf, l'ARSO a approuvé plus de 400 normes et directives réglementaires.

L'APPROBATION, L'ADOPTION ET L'APPLICATION DES NORMES

Lorsqu'il n'existe pas de normes internationales, l'Accord de la ZLECAf met l'accent sur l'harmonisation des normes africaines et l'adoption de normes internationales. En novembre 2021 et juin 2022, des normes sur l'emballage et l'étiquetage des produits alimentaires ont été approuvées par l'ARSO pour adoption par les membres, après examen par le Comité de gestion des normes de l'ARSO.

LA SENSIBILISATION ET LA NOTIFICATION

À partir de 2021, plusieurs événements et séminaires de sensibilisation ont été organisés dans des pays tels que le Ghana, le Nigéria, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe afin de faire connaître les normes africaines harmonisées pour les six secteurs susmentionnés. Pendant les règlements Covid-19, 33 webinaires ont été organisés avec les CER et leurs États membres, avec le soutien de l'OMC, de l'ARSO et de la ZLECAf, afin d'accroître la sensibilisation aux politiques commerciales et de normalisation.

PROMOUVOIR L'ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ ET LES ACCORDS DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

En mars 2020, le Programme d'évaluation de la conformité de l'ARSO a été lancé pour faciliter l'harmonisation des procédures africaines d'évaluation de la conformité. Dans cette optique, l'ARSO a élaboré des règles et des procédures pour ses opérations de certification dans neuf systèmes. De même, dans le cadre de l'initiative visant à favoriser les accords de reconnaissance mutuelle et les activités d'harmonisation des réglementations techniques, en mettant l'accent sur l'Évaluation de la conformité de l'ARSO, le Groupe de travail connexe sur la réglementation technique travaille avec 10 États membres[426] pour promouvoir la coopération réglementaire entre les régulateurs et chercher à tirer parti des avantages des accords de reconnaissance mutuelle. Avant cela, le 19 août 2021, l'ARSO a identifié le Ghana, le Rwanda, le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et le Kenya comme les champions de ces accords et a élaboré une feuille de route pour le projet pilote.

Source : CEA basée sur l'OMC 2022.

Mesures sanitaires et phytosanitaires

Dans l'Accord de la ZLECAf, les réglementations SPS sont abordées dans l'Annexe 7. Elle précise qu'elles doivent être guidées par l'Accord SPS de l'OMC et fondées sur des normes internationales telles que la Convention internationale pour la protection des végétaux et celles élaborées par la Commission du Codex Alimentarius et l'Organisation mondiale de la santé animale.[427]

Le Département du développement rural et de l'agriculture (DREA) de l'UA travaille avec les CER et leurs États membres pour renforcer la fonction générale et l'intégrité des systèmes SPS. Afin d'harmoniser davantage les normes et de renforcer leur application au niveau régional, le DREA de l'UA soutient les CER pour qu'elles soient des sources majeures d'orientation en matière de SPS, de coordination et d'évaluation des besoins en matière de compétences des secteurs privé et public, de manière à se conformer aux normes SPS internationales. Dans le but d'améliorer le respect des mesures SPS, le DREA de l'UA a entrepris plusieurs initiatives avec les CER et les États membres (encadré 6.2).

ENCADRÉ 6.2

Initiatives SPS régionales entreprises par le DREA de l'UA

Les étapes importantes franchies par le Département du développement rural et de l'agriculture de l'UA (DREA de l'UA), en collaboration avec les CER et les États membres, sont les suivantes :

En 2014, le DREA de l'UA a créé le Comité SPS continental de l'UA pour guider la coordination et la mise en œuvre des mesures SPS au continental. Le comité se concentre sur l'intégration des questions SPS telles que la sécurité alimentaire, la santé des plantes et des animaux dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine et d'autres initiatives et cadres liés à l'agriculture, au commerce, à la santé et à l'environnement.

En 2012, le Secrétariat des normes et du commerce pour la santé animale et la sécurité alimentaire a été créé pour traiter les questions SPS et commerciales de manière plus durable, notamment en coordonnant la participation de l'Afrique aux travaux du Comité SPS de l'OMC et en promouvant le respect des normes de sécurité dans ces domaines dans les États membres de l'UA.

Grâce au soutien financier de l'USAID et de l'UE, le DREA de l'UA a entrepris des projets régionaux dans la Grande Corne de l'Afrique, soutenant le commerce régional du point de vue de la santé animale, et a soutenu les systèmes de santé animale, y compris la certification, pour un meilleur respect des normes internationales et donc de meilleurs résultats commerciaux.

La Surveillance des maladies sensibles au plan commercial s'est concentrée sur les zoonoses dans le commerce du bétail et des produits d'élevage, ainsi que sur le renforcement de la résilience des communautés vulnérables dépendant de l'élevage, grâce à l'amélioration de la surveillance, de l'identification des animaux, de la traçabilité et des systèmes de certification sanitaire.

En 2007, l'élaboration régionale de cadres et de stratégies SPS a commencé, afin d'améliorer la gestion des questions SPS, d'accélérer l'intégration régionale et de stimuler les échanges commerciaux. L'UEMOA a été la première entité à se lancer dans l'harmonisation des mesures SPS, en adoptant un règlement SPS de 2007. En 2020, quatre des huit CER reconnues par l'UA disposaient de comités/groupes de travail SPS régionaux.

Source : CEA basée sur l'Union africaine 2019 ; Godefroy et Molnar 2020.

Analyse coût-bénéfice de la réduction des BNT et des MNT

Pour montrer l'impact économique de la réduction des BNT et des MNT sur les économies africaines, un examen systématique des sources les plus récentes faisant autorité a été effectué, telles que Abrego et coll. (2019), Abrego et al. (2020), la CNUCED (2024) et Cadot, Asprilla, Gourdon, Knebel et Peters (2015). Sur la base d'un scénario de réduction de 35 à 50 % des BNT, les sous-sections suivantes examinent les effets en termes de bien-être, de distribution, d'emploi et de recettes fiscales.

Effets sur le bien-être

Plusieurs simulations commerciales ex ante multisectorielles et multipays en équilibre général calculable (EGC) montrent que les accords commerciaux ont un effet positif sur le bien-être. L'ampleur de cet effet dépend largement des conditions initiales, du degré de libéralisation des échanges et de l'importance des barrières commerciales.[428]

Abrego et coll. (2019) utilisent des modèles EGC pour estimer les effets potentiels sur le bien-être d'une réduction des BNT de 35 %, et constatent que cette réduction devrait entraîner une amélioration globale du bien-être de 2,1 % pour le continent.

Abrego et coll. (2019) et Abrego et coll. (2020) montrent que les plus petites économies africaines - les plus ouvertes - sont susceptibles de tirer les gains de bien-être proportionnels les plus importants de la réduction, et que les plus grandes économies - moins ouvertes - ont tendance à en tirer moins de gains, les mouvements défavorables des termes de l'échange compensant les gains d'efficacité. Sans surprise, ils constatent que plus la réduction des BNT est importante, plus les gains en termes de bien-être sont élevés.

Comme d'autres chercheurs, tels que Jensen et Sandrey (2015), Mureverwi (2016) et Saygili, Peters et Knebel (2018), Abrego et coll. (2019) observent que l'industrie manufacturière représente plus de 60 % des gains de bien-être, et l'agriculture environ 16 %.

Effets distributifs

Autor et coll. (2014), Pavcnik (2017) et Dix-Carneiro et Kovak (2017) montrent que si la libéralisation du commerce contribue à l'inégalité, cette contribution est fonction du contexte. Pavcnik (2017) soutient que le niveau de mobilité des travailleurs, ainsi que le capital et les modèles commerciaux, sont des facteurs majeurs d'inégalité, qui varient selon les régions.

Abrego et coll. (2019) et Perez-Saiz (2019) observent qu'une réduction de 35 % des BNT est susceptible d'avoir des impacts variables sur les ménages à travers l'Afrique, au plan géographique. Abrego et coll. (2019) montrent que les travailleurs qualifiés sont susceptibles d'en bénéficier davantage que les travailleurs non qualifiés, ce qui exacerbe les inégalités.

Cette observation se fonde sur le fait que la réduction a pour effet net de réduire le prix des biens d'équipement, ce qui en accroît la demande. Lorsque la main-d'œuvre qualifiée et les biens d'équipement sont complémentaires dans la production de biens, on s'attend à ce que les niveaux de productivité et les salaires de la main-d'œuvre qualifiée augmentent. En outre, l'existence d'une complémentarité capital-compétences favorise une augmentation de la demande de travailleurs qualifiés, ce qui ferait également grimper leurs salaires et donc la prime à la compétence. Perez-Saiz (2019) montre que la ZLECAf augmenterait la prime à la compétence, une réduction de 35 % des BNT l'augmentant en Afrique subsaharienne de près de 1 % en moyenne. En revanche, les travailleurs non qualifiés risquent de voir leurs salaires stagner et leurs emplois disparaitre.

Cadot, Asprilla, Gourdon, Knebel et Peters (2015) estiment l'équivalent ad valorem et l'impact sur le bien-être des MNT au Kenya. En utilisant des modèles de consommation obtenus à partir d'une enquête auprès des ménages kényans, ils constatent que le coût de la vie augmente de 9 % et de 7 %, respectivement, pour les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches de la population, l'effet distributif étant causé par la part plus élevée des produits alimentaires dans le panier de consommation des personnes les plus démunies.

Effets sur l'emploi

La CNUCED (2018), à l'aide d'un modèle EGC qui tient compte de l'évolution de l'emploi global, estime que la ZLECAf entraîne une augmentation de l'emploi à long terme de 1,2 %, bien que ce chiffre soit insignifiant compte tenu du taux de chômage élevé en Afrique.

Ce résultat correspond aux conclusions de Perez-Saiz (2019), qui montrent qu'une forte réduction des BNT crée plus d'emplois pour les travailleurs qualifiés. Comme la plupart des BNT sont concentrées dans l'agroalimentaire et l'industrie manufacturière, une réduction des BNT entraînera une croissance dans ces deux secteurs.[429] Cette observation est cohérente avec l'objectif de transformation structurelle de la ZLECAf, qui vise à créer davantage d'emplois pour les travailleurs qualifiés.

Du point de vue de l'égalité des sexes, la CNUCED (2022) estime que la réduction des MNT pourrait affecter les femmes différemment des hommes. Par exemple, si les réglementations n'offrent pas aux femmes une protection adéquate sur le lieu de travail, elles peuvent être exposées à des risques sanitaires. Les vêtements de travail et les équipements de protection sont souvent conçus pour l'anatomie masculine. En outre, les femmes jouent souvent le rôle de « gestionnaires de risques » dans la préparation, la transformation et la vente des aliments, et sont donc exposées aux maladies d'origine alimentaire. Cette étude soutient le point de vue selon lequel les MNT sont essentielles pour des raisons de santé, même si elles augmentent le coût des transactions commerciales.

Effets sur les recettes fiscales

Abrego et coll. (2019) affirment que la réduction des BNT par la ZLECAf affecterait les recettes fiscales de deux manières : l'amélioration de l'efficacité, qui se traduira par une hausse du PIB et une augmentation des recettes ; et l'augmentation des revenus et des importations, qui stimulera la demande globale et la consommation, entraînant ainsi une augmentation des recettes fiscales.

À l›aide d›une analyse basée sur le EGC, Abrego et coll. (2020) montrent qu'une réduction des BNT est susceptible d'accroître les recettes fiscales dans presque tous les pays africains, principalement en raison de l'augmentation du revenu des ménages et de la consommation intérieure. En outre, comme Abrego et coll. (2019), Abrego et al. (2020) notent que l'augmentation des recettes fiscales est proportionnelle aux gains de bien-être, et montre des différences relativement importantes à travers le continent.

Cependant, Abrego et coll. (2020) affirment que les hausses de revenus peuvent prendre du temps à se matérialiser et qu'à court terme, les augmentations de recettes peuvent ne pas compenser les pertes liées à la suppression des droits de douane. Les pays africains devraient donc adopter des réformes de mobilisation des recettes à un stade précoce, même si l'effet net de la ZLECAf sur les recettes est positif à long terme.

Conclusion et recommandations

Conclusion

Les éléments présentés dans ce chapitre montrent que les BNT et les MNT constituent de sérieux obstacles à l'intégration régionale en Afrique. Bien que les CER africaines aient résolu plus de 1 200 différends concernant les BNT[430] au cours des cinq dernières années, il est préoccupant de constater que des différends liés aux BNT restent non résolus pendant des années, souvent en raison de ressources financières limitées et d'une volonté politique insuffisante.

En ce qui concerne les MNT, bien que les efforts régionaux visant à les éliminer aient permis de réaliser certains gains et de gagner en efficacité, la pléthore de cadres et de plans d›action SPS et OTC a entraîné l'existence d'exigences redondantes, voire contradictoires, entre les CER, ce qui a eu des effets restrictifs

sur le commerce. Cette situation est principalement due à une compréhension commune limitée du terme « harmonisation régionale » et à des différences dans les priorités et les actions nécessaires pour parvenir ; à des différences dans les niveaux de responsabilité des institutions chargées de la mise en œuvre de l'Accord SSE et de l'Accord OTC ; à des incohérences dans le règlement des différends ; et à un manque d'harmonisation et d'utilisation des instruments régionaux par les organismes sectoriels. L'harmonisation des MNT dans la plupart des CER africaines, notamment l'EAC, la CEDEAO et la SADC, progresse lentement en raison des adhésions redondantes et de la faiblesse du cadre institutionnel.

La CEA (2021) affirme que les BNT et les MNT contribuent au niveau élevé du coût des transactions commerciales, entravant ainsi le commerce intra- et interrégional en Afrique. L'examen systématique ci-dessus montre que la réduction des BNT et des MNT peut accroître le bien-être, les exportations, les revenus et l'emploi, bien que ces gains ne soient pas répartis équitablement. Ils seront, par exemple, orientés vers la main-d'œuvre qualifiée, mais les travailleurs non qualifiés en bénéficieront également.

La situation actuelle concernant les BNT et les MNT et la lenteur des progrès de l'Afrique en matière d'harmonisation et de normalisation des politiques suggèrent que le continent avance prudemment pour satisfaire aux exigences minimales de l'établissement d'une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et d'un Marché commun continental africain (MCCAf). L'établissement d'une UDCAf et d'un marché commun continental africain s'appuiera sur l'expérience précieuse de l'Afrique dans les initiatives visant à supprimer les BNT et les MNT. Le continent peut s'appuyer sur les réalisations et l'expertise des CER dans ces domaines pour progresser en toute confiance vers une intégration continentale plus poussée.

Pour accélérer l'élimination des BNT et des MNT, les pays africains et les CER devraient renforcer leurs capacités et leur volonté politique et redynamiser plusieurs initiatives visant à éliminer les BNT et les MNT. Ils devraient également s'appuyer sur les systèmes de BNT et de MNT qui ont bien fonctionné dans l'EAC et le COMESA, entre autres CER. Dans le cadre de ces initiatives, la CEA (2021) affirme que la ZLECAf devrait assurer le leadership et fournir une assistance technique. Les recommandations plus spécifiques suivantes sont présentées.

Recommandations

- *Mettre en place des procédures de notification transparentes et une plateforme publique en ligne pour la notification des BNT et des MNT.* Cette initiative devrait renforcer la transparence, réduire les coûts occasionnés par les OTC et les mesures SPS et améliorer la coordination avec le secteur privé. Il est également nécessaire de mettre en place un mécanisme de surveillance solide pour suivre les MNT et les BNT, ainsi qu'une législation visant à les éliminer et à garantir la conformité avec les normes de l'OMC. Les réglementations nationales en matière d'exportation et d'importation, comportant des définitions claires des BNT et des MNT, devraient être intégrées dans le cadre de la ZLECAf. Les procédures douanières, les opérations d'entreposage, les systèmes de transit et les processus de déclaration des marchandises doivent être présentés de manière claire et cohérente.
- *La ZLECAf devrait s'appuyer sur le cadre actuel des BNT dans l'Accord tripartite COMESA-EAC-SADC et de la CEEAC et le renforcer.* Une aide au développement devrait être fournie.
- *Démanteler les MNT qui faussent les échanges en coordonnant les efforts nationaux et régionaux visant à les éliminer afin de tirer pleinement parti de la ZLECAf et des futurs MCCAf et UDCAf.* Cela concerne les MNT omniprésentes, telles que les mesures SPS divergentes, les lois sur l'étiquetage incohérentes, les procédures douanières lourdes, les règles d'origine et les OTC.

- *Normaliser les procédures d'évaluation et les politiques régionales relatives aux MNT afin de promouvoir la transparence conformément aux accords de l'OMC sur les OTC et les normes SPS.* Les leçons tirées de la CEDEAO sur la mise en réseau des portails nationaux pour le Mécanisme d›alerte aux obstacles au commerce devraient être adoptées. Il est également nécessaire de renforcer les capacités et la volonté politique et de redynamiser les initiatives des CER.
- *Adopter de bonnes pratiques réglementaires pour aider à surmonter les obstacles procéduraux et les réglementations complexes en matière d'harmonisation SPS et de cohérence des politiques OTC.* Les ministères responsables de l'agriculture, du commerce et de la santé devraient coordonner l'harmonisation des politiques et promouvoir l'utilisation de normes internationales telles que la Convention internationale pour la protection des végétaux et celles élaborées par la Commission du Codex Alimentarius et l'Organisation mondiale de la santé animale. En outre, il est nécessaire de renforcer la participation des comités SPS et OTC de l'OMC en Afrique.

Le dernier chapitre propose une analyse des éléments essentiels liés à la gouvernance institutionnelle et aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la mise en place de l'UDCAf et du MCCAf. Il comprend des recommandations sur la manière dont le continent peut mobiliser efficacement les ressources et développer les capacités requises. Il explore également des stratégies pour parvenir à l'autonomie financière de l'UDCAf et du MCCAf, en s'inspirant du financement de l'UA et de la SACU.

Références

Abrego, L., M. de Zamaróczy, M. Gursoy, S. Issoufou, G. P. Nicholls, H. Perez-Saiz, et J. N. Rosas. 2020. *The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges.* FMI, Washington, DC.

Abrego, L., M. A. Amado, T. Gursoy, G. P. Nicholls, et H. Perez-Saiz. 2019. *The African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gains Estimates from a General Equilibrium Model.* FMI, Washington, DC.

CUA (Commission de l'Union africaine). 2019. *Sanitary and Phytosanitary (SPS) Policy Framework for Africa.* AUC, Addis Abeba.

Alabi, M. 2013. *Analysis of the Role of the ECOWAS Court of Justice in Regional Integration in West Africa.* Thesis, University of Leicester.

Autor, D. H., D. Dorn, G. H. Hanson, et J. Song. 2014. "Trade Adjustment: Worker-Level Evidence." *Quarterly Journal of Economics* 129 (4): 1799–1860.

Banque mondiale. 2023. *Non-tariff Barriers (NTBs) Monitoring Systems in Africa: Possible Approaches for HoAI Countries.* Banque mondiale, Washington DC.

Cadot, O., et J. Gourdon. 2015. "NTMs, Preferential Trade Agreements, and Prices: New Evidence." CEPII Working Paper No. 2015-01, Paris.

Cadot, O., A. Himbert, et M.-A. Jouanjean. 2015. "Trade Facilitation and Concentration: Evidence from Sub-Saharan Africa." Background research paper for the Regional Infrastructure for Trade Facilitation project, Overseas Development Institute, London.

Cadot, O., A. Asprilla, J. Gourdon, C. Knebel, et R. Peters. 2015. *Deep Regional Integration and Non-tariff Measures: A Methodology for Data, Analysis.* Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series 69, CNUCED, Genève.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2017. Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021. Governing the African Continental Free Trade Area – Regional Economic Communities Interface. CEA, Addis Abeba.

CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), CUA (Commission de l'Union africaine), CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), et BAD (Banque africaine de développement). 2021. Assessing Regional Integration in Africa ARIA X: Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA. CEA, Addis Abeba.

Chauvin, D., N. Ramos, et G. Porto. 2016. "Trade, Growth, and Welfare Impacts of the CFTA in Africa." Disponible à: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749.

CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2003. *Relating to the Definition of the Concept of Products Originating from Member States of ECOWAS.* ECOWAS, Lagos

COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 1994. *COMESA Protocol on Rules of Origin.* COMESA, Lusaka.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2022. *Draft CNUCED Input to the Report of the Secretary-General on the Implementation of the Vienna Programme of Action for the Landlocked Developing Countries for the Decade 2014–2024.* Disponible à: https://www.un.org/ohrlls/sites/www.un.org.ohrlls/ files/unctad-2022.pdf.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2024. Making Sense of non-tariff measures A user's guide to accessing and analysing the data. Disponible à: https://unctad.org/system/files/official- document/ditctab2024d6_en.pdf

CUA (Commission de l'Union africaine). 2019. *Sanitary and Phytosanitary (SPS) Policy Framework for Africa.* CUA, Addis Abeba.

Dix-Carneiro, R., et B. K. Kovak. 2017. "Trade Liberalization and Regional Dynamics." *American Economic Review* 107 (10): 2908–2946.

Du Plessis, A. 2017. "The Sanitary and Phytosanitary (SPS) Policies of the African Regional Economic Communities (RECs), and the Way Forward for the Continental Free Trade Area." Tralac, Cape Town.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2004. *Customs Union Regulations: Subsidies and Countervailing Measures.* EAC, Arusha.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2015. *EAC Protocol on Rules of Origin.* EAC, Arusha.

EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). 2023. *EAC and TradeMark Africa Unveil Innovative App to Revolutionise Trade by Eliminating Non-Tarriff Barriers.* Disponible à: https://www.eac.int/press-releases/157-trade/2986-eac-and- trademark-africa-unveil-innovative-app-to-revolutionise-trade-by-eliminating-non-tarriff-barriers-2#:~:text-=A%20recent%20EAC%20Regional%20Meeting,Bound%20Programme%20report%2C%202023)

Erasmus, G. 2019. "The AfCFTA Institutions: Could the Secretariat Hold the Key to Implementation?" TRALAC Working Paper US19WP01/2019.

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2018. *Agricultural Policy Incentives in Sub- Saharan Africa in the Last Decade (2005–2016): Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies (MAFAP) Synthesis Study.* FAO, Rome.

FMI (Fonds monétaire international). 2023. *Trade Integration in Africa: Unleashing the Continent's Potential in a Changing World.* FMI, Washington, DC.

Gakunga, M. 2023. "Longstanding non-tariff barriers constitute 63 per cent of those currently unresolved." *COMESA News*, 28 novembre.

Jensen, H. G., et R. Sandrey. 2015. *The Continental Free Trade Area – A GTAP Assessment.* Trade Law Centre, Stellenbosch, Western Cape.

Limao, N. 2016. "Preferential Trade Arrangements." In *Handbook of Commercial Policy,* vol. 1B, edited by K. Bagwell and R. W. Staiger, 279–367. Elsevier, Amsterdam.

Magalhaes, J. 2010. "Regional Sanitary and Phytosanitary Frameworks and Strategies in Africa." *Standards and Trade Development Facility.*

Mbori, O. 2010. "Combating Unjustified Sanitary and Phytosanitary Measures in the African Tripartite Free Trade Area (SADC–EAC–COMESA): SPS-Plus or SPS-Minus?" p. 426.

Molnar, G., et S. B. Godefroy. 2020. "Review of Mechanisms for Food Safety Related SPS Measures within African Regional Economic Communities (RECs): Paving the Way for a Continent-wide Food Safety Coordination Effort." Food Control 115: 1-10.

Mugano, G. 2022. *Trade Liberalisation and Economic Development in Africa.* Edited by M. Brookes. Routledge Studies in Development Economics. ISBN 9780367749088. Disponible à https://www.routledge.com/Trade-Liberalisation-and-Economic-Development-in-Africa/Mugano-Brookes/p/book/9780367749088.

Mugano, G. 2023. *The African Continental Free Trade Area: Challenges and Possible Remedies.* Data for Governance Alliance Policy Brief No. 13. Disponible à: https://dataforgovernance.africa/wp-content/uploads/2023/11/the-african-continental-free-trade-area-challenges-and-possible-remedies.pdf

Mureverwi, B. 2016. "Welfare Decomposition of the Continental Free Trade Area." Paper presented at the 19th Conference on Global Economic Analysis, Washington, DC, Juin 15–17.

Mutai, K. 2011. "Regional Integration Strategies under SADC and the EAC: A Comparative Analysis." *SADC Law Journal* 1 (1): 89–100.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2012. *Policy Framework for Investment User's Toolkit.* OCDE, Paris.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2006. *Subsidies and the WTO.* OMC, Genève.

OMC (Organisation mondiale du commerce). 2022. *ARSO Update to TBT Committee.* OMC, Genève.

Pavcnik, N. 2017. "The Impact of Trade on Inequality in Developing Countries." Dartmouth College Working Paper, Dartmouth, NH.

Penda, C. N. 2021. “Eliminating ‘Thick’ Borders: Analysing the Legal Framework on Non-tariff Barriers in the Africa Continental Free Trade Area Agreement.” *Strathmore Law Review* 6 (1): 167–194. Disponible à https://doi.org/10.52907/slr.v6i1.166.

Perez-Saiz, H. 2019. “Trade and the Skill Premium: The Case of the African Continental Free Trade Agreement.” *IMF Working Paper,* Fonds monétaire international, Washington, DC.

Saygili, M., R. Peters, et C. Knebel. 2018. “African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions.” Research Paper 15, CNUCED, Genève.

Tralac (Trade Law Centre). 2024. *The African Continental Free Trade Area.* Tralac, Cape Town.

Vanzetti, D., R. Peters, et C. Knebel. 2016. *Sand in the Wheels: Non-tariff Measures and Regional Integration in SADC.* CNUCED, Genève.

CHAPITRE 7

Institutions, gouvernance et ressources pour l'Union douanière continentale africaine et le Marché commun continental africain

Introduction

Ce chapitre propose une analyse des éléments clés des exigences en matière d'institutions, de gouvernance et de ressources - humaines, matérielles et financières - pour l'Union douanière continentale africaine (UDCAf) et le Marché commun continental africain (MCCAf), ainsi que des indications sur la manière dont le continent devrait envisager de les mettre place, en mobilisant des ressources et en renforçant les capacités requises.

La section suivante présente un cadre conceptuel des dispositions institutionnelles et de gouvernance pour l'UDCAf et le MCCAf, puis les principes clés de la mobilisation et de l'utilisation des ressources pour ces deux organes. L'objectif est de présenter des éléments de réflexion pour des structures souples, agiles et rentables, en s'appuyant sur les structures existantes et sur de nouvelles structures. Dans la section suivante, l'analyse tire des enseignements de cas réussis parmi les communautés économiques régionales (CER) africaines et à travers le monde. Le chapitre explore ensuite les moyens de mobiliser des ressources pour assurer l'autonomie financière de l'UDCAf et du MCCAf, en tirant notamment des enseignements des modèles de financement de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).

Le chapitre présente ensuite des options concernant les exigences à respecter en matière d'institutions, de gouvernance et de ressources afin de rendre l'UDCAf et le MCCAf opérationnels. Les principales options concernent l'utilisation des cadres juridiques, institutions et structures existants, en particulier le Traité d'Abuja et l'Accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), et la création d'une nouvelle structure sous la forme d'une agence ou d'un organe sur le modèle de l'Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD) ou des Centres africains de contrôle et de prévention des maladies (CACM). Il analyse

ensuite les différences entre gouvernance décentralisée et centralisée et les exigences institutionnelles de l'UDCAf et du MCCAf, et passe en revue des stratégies de financement novatrices fondées sur l'éthique du « régionalisme développementiste ». La conclusion et les recommandations politiques viennent ensuite compléter le chapitre et *ARIA XI*.

Cadre conceptuel des dispositions institutionnelles et de gouvernance pour l'UDCAf et le MCCAf

Les organisations, les institutions et leur gouvernance peuvent s'apparenter aux processus biologiques des formes de vie du monde naturel qui tendent vers l'homéostasie.[431] À partir d'idées et de formes simples, de cellules uniques, elles se développent et gagnent en complexité, fonctionnant alors comme des systèmes holistiques, leurs éléments travaillant ensemble, se renforçant mutuellement, recevant des messages les uns des autres, et se donnant des messages les uns aux autres. En apprenant et en s'adaptant, elles deviennent dynamiques et acquièrent une autonomie qui leur est propre.

L'auto-recréation et l'auto-préservation sont également observées dans les organisations et les institutions, ainsi que dans les régimes qui les sous-tendent, y compris dans leurs origines, leur formulation, leur fonctionnement et l'autopropagation des documents fondateurs, tels que les constitutions (écrites ou non), les traités et l'autorégulation par des associations privées, ainsi que les institutions établies en tant que véhicules.[432]

Une position normative fondée sur cette base soutient que les organisations, les institutions et leur gouvernance devraient être constituées et fonctionner comme un tout, plutôt que comme des parties isolées qui sont chacune autonomes et séparées et vont dans des directions différentes. L'observation d'Aristote, paraphrasée comme suit : « le tout est plus grand que la somme de ses parties », reste toujours d'actualité. Les organisations et les institutions peuvent avoir des propriétés émergentes, mais uniquement lorsqu'elles fonctionnent de manière holistique en tant que systèmes plutôt que de manière indépendante en tant que parties d'un tout.[433] Ces propriétés émergentes peuvent être fondamentales, au même titre que la conscience, l'identité ou la personnalité. Les organisations et entités créées peuvent également produire des identités – comme le fait d'être Est-africain sur la base de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) ou européen sur la base de l'Union européenne (UE) - avec des droits et des obligations, des emblèmes et des symboles, une investiture formelle et des documents relatifs à l'identité et à la personnalité, ainsi que des activités socioculturelles qui renforcent et célèbrent ces propriétés.

L'ordre peut émerger du chaos, du désordre et du déséquilibre, voire du vide.[434] En cas de déséquilibre, un processus d'auto-organisation peut se mettre en place afin de remédier aux « troubles ».[435] Par exemple, un nouvel ordre mondial a émergé des ruines de la Seconde Guerre mondiale dans les années 1940 et 1950, caractérisé par des institutions mondiales pour la paix, la prospérité et la gouvernance dans des domaines existentiels, ainsi que par d'autres processus historiques visant à faire émerger l'ordre du chaos et du déséquilibre.

Sur le continent africain, le colonialisme a été rejeté par des offensives diplomatiques et militaires étayées par l›éthique et la philosophie du panafricanisme.[436] La lutte se poursuit pour obtenir une émancipation politique *et* économique totale grâce à l›unité africaine et aux cadres continentaux, et grâce à la transformation socio-économique facilitée par les cadres politiques et économiques adoptés à cet effet – avec, dernièrement, la ZLECAf.[437] Parmi les étapes importantes, citons la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963, et l'adoption du traité d'Abuja en 1991, de l'acte constitutif de l'Union africaine en 2000, et de l'Agenda 2063 en 2013.

Ainsi, l'humanité a connu des victoires sur des désordres socio-économiques tels que l'esclavage et le colonialisme, ou la pauvreté, la faim, l'analphabétisme et la maladie.[438] Des périodes d'évolution technologique ont permis de résoudre les problèmes fondamentaux et de répondre aux aspirations contemporaines, périodes aujourd'hui présentées comme des révolutions industrielles,[439] et comme un apprentissage continu, une expérimentation et des incursions dans l'avenir, avec une sophistication technologique et institutionnelle croissante afin de faire face aux menaces existentielles actuelles et à venir.[440] Ces solutions et ces changements ont nécessité des institutions et des régimes favorables dans les domaines politique, économique, social, technologique, environnemental et juridique, et ont été facilités par ces institutions et ces régimes.

Quant aux parties ou éléments, ils nécessitent des définitions ou des formes, des interdépendances et des fonctionnalités désignées pour pouvoir constituer l'ensemble et fonctionner de manière synchronisée.[441] Une organisation aura donc des institutions et des organes définis, avec des fonctionnalités désignées en termes de pouvoirs, d'activités et de capacités préalables. Au sein des institutions et des organes, il y aura également des fonctionnalités adaptées aux niveaux de fonctionnement appropriés. Cela prend la forme d'une gestion qui établit et équipe les opérateurs de différents rôles et pouvoirs dans le cadre d'une hiérarchie qui recherche l'efficacité et l'exécution - voire l'existence elle-même. Ainsi, des entités politiques établiront des structures de gouvernance et, par le biais de l'expérimentation et de l'ingénierie institutionnelle, les perfectionneront continuellement afin de répondre aux défis émergents. Les structures et les hiérarchies des organisations et des institutions fournissent l›efficacité et les capacités requises, ce qui permet de remédier aux entropies susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs.

Henry Fayol (1949) a utilement distillé 14 principes opérationnels issus des théories de la gestion (encadré 7.1) qui pourraient bien fournir une position normative dans le secteur privé, mais qui pourraient également s'appliquer aux organisations et institutions publiques, telles que les secrétariats et les comités, *mutatis mutandis*.

La rapidité et la précision sont grandement utiles dans ce contexte. Le rasoir d'Occam appelle à la parcimonie et postule qu'en matière de résolution de problèmes, il convient de privilégier les explications comportant le plus petit ensemble d'éléments, ainsi que de privilégier le plus petit ensemble d'éléments permettant d›atteindre un objectif.[442] Le gain de temps et de ressources inhérent à cette approche - l'efficacité qui en résulte - devrait être évident. Et il en résulte que les organisations, les institutions et leur gouvernance doivent être considérées comme des systèmes adaptatifs complexes.[443]

ENCADRÉ 7.1

Les 14 principes opérationnels d'Henry Fayol issus des théories du management

1. **Division du travail :** Attribuer des tâches spécifiques à des fonctionnaires ou à des employés dans un souci d'efficacité et de développement des compétences.
2. **Autorité et responsabilité :** Les cadres doivent avoir de l'autorité tout en étant responsables.
3. **Discipline :** Faire respecter les règles et l'ordre au sein de l'organisation.
4. **Unité de commandement :** Les fonctionnaires ou les employés ne rendent compte qu'à un seul superviseur.
5. **Unité de direction :** Les équipes ayant le même objectif travaillent sous la direction d'un seul cadre ou d'une seule équipe de cadres.
6. **Subordination de l'intérêt individuel à l'intérêt général :** Les intérêts du groupe prévalent sur les intérêts individuels.
7. **Rémunération :** Rémunération équitable à la satisfaction des fonctionnaires ou des employés.
8. **Centralisation :** Équilibrer la proximité décisionnelle.
9. **Chaîne scalaire :** Comprendre la hiérarchie et les canaux de communication.
10. **Ordre :** Maintenir des lieux de travail propres, sûrs et organisés.
11. **Équité :** Garantir l'équité dans les interactions managériales.
12. **Stabilité du personnel :** Minimiser la rotation du personnel.
13. **Initiative :** Laisser au personnel la liberté de créer et d'exécuter des plans.
14. **Esprit de corps :** Promouvoir l'esprit d'équipe et l'unité.

Source : CEA, basé sur Fayol, 1949.

Compte tenu de l'ampleur et de la lourdeur de l'architecture actuelle de l'UA, Kagame (2017) a fait preuve d'un pragmatisme fondé à la fois sur la théorie et la pratique, en appelant à des réformes visant à renforcer l'UA par le biais de l'ingénierie institutionnelle. Ces réformes visent à rationaliser la nature et les opérations des institutions et organes de l'UA, y compris la Commission de l'Union africaine (CUA), et à atteindre l'autonomie financière. L'UA dans son ensemble, avec ses institutions et ses organes, doit être adaptée à ses objectifs.

Le fait d'« être adapté à ses objectifs » signifie ici que l'on dispose des capacités requises pour concrétiser la vision, les aspirations, les objectifs, les activités, les cibles et les échéances fixés ; pour anticiper et gérer les risques ; et pour poursuivre les priorités existentielles qui se présentent de temps à autre.[444] Dans les circonstances particulières de cet exercice, « être adapté à ses objectifs » fait référence à la possession de capacités permettant de réaliser et de faire fonctionner efficacement l'UDCAf et le MCCAf, dans le contexte de « l'intégration développementiste ». La théorie de l'intégration développementiste postule la poursuite simultanée de priorités égales en matière de grands marchés, d'industrialisation, de développement des infrastructures et de stabilité macroéconomique, tout en prévoyant une marge de manœuvre et une flexibilité politiques adéquates.[445]

Cette approche est née d'une vision systématique de l'intégration continentale pour une Afrique libre et unie, politiquement et économiquement émancipée, établissant et codifiant des feuilles de route à long terme, et donnant le coup d'envoi de cette vision sur la base de priorités existentielles contemporaines urgentes, telles que la décolonisation, dans le cas de l'OUA ; une Afrique intérieurement pacifique et prospère et internationalement efficace, dans le cas de l'UA ; la paix et la sécurité pour la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; l'industrialisation et les infrastructures pour la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ; la protection contre la sécheresse et la désertification pour l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; la facilitation des échanges pour le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ; et le rétablissement des niveaux perdus d'intégration profonde pour la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE).[446]

Nonobstant les avantages de l'intégration développementiste ou du régionalisme développementiste, les contraintes majeures liées aux ressources limitées dans le cas de l'Afrique dérogent à la qualité de « possession de capacités en vue d'obtenir des résultats opérationnels » qui rend impératif l'établissement de priorités, exigeant ainsi de commencer modestement et superficiellement avant tout agrandissement et approfondissement ultérieurs, au fur et à mesure que l'Afrique avance, progressivement, vers l'intégration.

Cela signifie que les progrès de l'intégration continentale devraient se faire sur la base de l'intégration développementiste et du régionalisme développementiste, étayés par quatre objectifs essentiels[447] - et lorsque la disponibilité des ressources le permet, en avançant sur tous les fronts de l'intégration continentale, conformément à la trajectoire et à l'élan actuels de l'intégration et de la coopération dans divers domaines. Cette approche fournit également une base à l'appui de positions africaines communes dans un large éventail de domaines couverts par l'intégration, tels que ceux qui relèvent du champ d'application de la ZLECAf. Mais avancer sur tous les fronts signifie aussi une dispersion des ressources disponibles sur toutes les activités, ce qui pourrait retarder la réalisation des conditions initiales et des actions les plus vitales pour l'intégration régionale.

Le cadre conceptuel ci-dessus a donné naissance à trois ensembles de principes fondamentaux, chacun assorti de ses propres sous-principes, qui devraient informer les éléments de réflexion en matière d'institution et de gouvernance de l'UDCAf et du MCCAf : une approche systémique, un écosystème hiérarchique, et une gestion par résultats ou par objectifs.

Approche systémique

Cohérence et efficacité

Les institutions et leurs dispositifs de gouvernance devraient avoir les qualités prééminentes de cohérence et d'efficacité. En tant que systèmes, ils devraient fonctionner de manière transparente et efficace dans la poursuite des objectifs fixés.

Le pragmatisme plutôt que la linéarité

La linéarité des étapes de l'intégration économique établie par Balassa (1962) a servi un objectif épistémique et définitionnel important, mais dans la pratique, les organisations d'intégration régionale ne compartimentent pas et ne séquencent pas les étapes de l'intégration économique. Au contraire, malgré le nom de ces organisations, des programmes pertinents sont adoptés et mis en œuvre, et certaines étapes sont sautées ou recombinées.

La rapidité et les solutions les plus faciles à mettre en œuvre

Conformément à la vision qui consiste à faire de l'Afrique un continent intégré, prospère, pacifique et autonome, capable d'influencer de manière significative les agendas mondiaux, l'accent devrait être mis sur la réalisation des niveaux d'intégration économique les plus profonds actuellement possibles, en tirant parti des solutions les plus faciles à mettre en œuvre dans un premier temps, et en travaillant ensuite à la mise en place de processus visant à finaliser les questions en suspens, en s'appuyant sur le déploiement des capacités et des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires.

Éviter le mimétisme

La théorie du mimétisme postule que tout ce que l'Afrique fait en matière de création d'institutions revient à imiter les initiatives d'autres parties du monde, en particulier de l'UE. Les partisans de cette théorie citent les noms des institutions africaines, y compris l'UA elle-même, et les textes de divers instruments constitutifs de l'intégration économique régionale.

L'Afrique devrait donc éviter de copier les structures de l'union douanière et du marché commun de l'UE, en particulier celles qui dépassent les moyens de l'Afrique ou qui seraient inutiles, compte tenu des institutions existantes en Afrique.

Conformément à la longue tradition africaine de philosophie panafricaniste qui a inspiré la théorie et la pratique de l'intégration économique sur le continent par ses érudits et d'innombrables sommités à l'époque contemporaine et qui a façonné ses plans de développement, la conception des structures institutionnelles et de gouvernance de l'UDCAf et du MCCAf devrait suivre ce fier principe des initiatives africaines - informées par l'économie politique du continent - en tant que solutions concrètes à des défis.

Facteurs critiques de réussite

Ces facteurs comprennent un leadership politique cohérent et de haut niveau mobilisé sur l'ensemble du continent, l'appropriation par les parties prenantes, la stabilité macroéconomique soutenue par une économie réelle résiliente, l'autonomie financière (dès que possible et complétée par des partenaires dans l'intervalle), le suivi ou le contrôle et l'évaluation, la prévisibilité et l'application, et les processus sociopolitiques pour le changement. Tous ces éléments devraient être combinés à des caractéristiques de *sublimité*, de *subsidiarité* et de *continentalisation*. La « sublimité » signifie ici que les meilleures pratiques sont suivies, y compris dans la dotation en personnel et dans la conception ou la désignation des institutions pour l'UDCAf et le MCCAf ; la « subsidiarité » signifie ici que les rôles sont exercés aux niveaux les plus immédiats afin de promouvoir l'efficacité administrative ; et la « continentalisation », quant à elle, signifie ici que les programmes et les institutions qui ont fait leurs preuves sur le plan régional devraient être transposés à l'échelle continentale.

Écosystème hiérarchique

Intergouvernementalisme avec appropriation par les parties prenantes

Cet élément témoigne de la nécessité d'une hiérarchie intergouvernementale testée et typique pour l'intégration économique sur l'ensemble du continent - aux niveaux continental et régional - y compris dans les CER du marché commun ou de l'union douanière. D'une manière générale, la hiérarchie se présente sous la forme d'organes et de comités au niveau des sommets, des ministres, des hauts fonctionnaires et des experts. Les secrétariats assument les fonctions professionnelles, techniques et administratives liées à la gestion

quotidienne et continue des organisations d'intégration économique, ce qui leur confère une importance cruciale. Les processus intergouvernementaux peuvent être complétés par des institutions supranationales, telles que les autorités chargées de la concurrence et de la propriété intellectuelle, les parlements régionaux et les tribunaux. En outre, l'industrie, le monde universitaire, la société civile, les médias, les partenaires ains que d'autres acteurs jouent un rôle de transformation lorsqu'ils mobilisent, organisent et s'approprient l'organe d'intégration économique.

Respect des règles et décisions existantes

La désignation d'institutions existantes ou la création de nouvelles institutions pour l'UDCAf et le MCCAf, ainsi que leur mise en place, devraient respecter strictement l'État de droit en s'inscrivant fidèlement dans le cadre des mandats et des rôles prévus par le traité d'Abuja, l'acte constitutif de l'Union africaine et les instruments constitutifs des CER. Cela ne préjuge pas de la nécessité de rouvrir les questions déjà tranchées lorsque cela s'avère nécessaire afin de faciliter les opérations en vue d'une efficacité accrue, en particulier celles qui sont nécessaires à l'approfondissement de l'intégration.

Par exemple, il n'est pas prévu de commission ou de secrétariat supranational, ni de haut représentant, une lacune qui pourrait mériter une certaine attention, sachant que depuis les années 1960, les États membres de l'UA n'ont jamais accepté de secrétariats exécutifs, au niveau du continent ou des CER, qui seraient supranationaux et auxquels ils cèderaient ou délègueraient leur souveraineté, préférant disposer de secrétariats administratifs et partager leur souveraineté dans le cadre de processus intergouvernementaux. La nécessité de continuer à parler d'une seule voix - actuellement illustrée par les groupes d'ambassadeurs africains dans diverses organisations internationales, telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) - sur la base de positions africaines communes, peut accentuer la nécessité d'un certain degré de supranationalité, en particulier en ce qui concerne l'UDCAf et le TEC.

Gestion par résultats ou objectifs

Cette gestion vise à atteindre systématiquement les résultats ou les objectifs en orientant et en canalisant spécifiquement les performances vers ceux-ci. Divers outils, tels que des cadres logiques, des systèmes de gestion interne solides pour les finances et les ressources humaines, des stratégies de sensibilisation, ainsi que le suivi et l'évaluation, sont utilisés pour atteindre les objectifs.

Cadres logiques

Les cadres logiques facilitent grandement la formulation et la mise en œuvre des objectifs stratégiques. Ils indiquent, d'une manière logique, la vision, les objectifs, les activités, les cibles, les échéances et les centres de responsabilité, ainsi que les hypothèses, les risques et les mesures d'atténuation.

Des systèmes de gestion interne sains

Une gestion efficace est également facilitée par des contrôles internes efficaces, des systèmes comptables à jour, des auditeurs internes et externes indépendants, des systèmes de passation de marchés qui garantissent l'optimisation des ressources et l'intégrité, ainsi qu'une gestion saine des ressources financières et humaines. Les partenaires clés exigent souvent des institutions qu'ils soutiennent qu'elles subissent certaines évaluations de ces systèmes et installations internes, qui toutefois ne doivent pas être imposées aux institutions par des opérateurs externes, étant donné les gains d'efficacité qu'elles génèrent pour les institutions.

Engagement des parties prenantes, stratégie de communication et visibilité

En définitive, les parties prenantes doivent s'approprier les institutions et les programmes. Pour ce faire, il convient de s'engager de manière cohérente et efficace auprès d'elles, de mettre en place une stratégie de communication claire, et d'assurer la visibilité de l'institution et des programmes. L'appropriation favorise l'utilisation, sans laquelle l'institution ou les programmes restent, sur le papier, un grand gaspillage de ressources.

Suivi et évaluation jusqu'à l'amélioration continue

Le suivi et l'évaluation, fondés sur des cadres logiques et de mise en œuvre, favorisent la responsabilité et la transparence et contribuent à maintenir les programmes sur la bonne voie. Ils permettent également de tirer des enseignements qui peuvent servir de base à des mesures correctives et à l'adaptation des programmes en temps voulu, ce qui facilite souvent l'amélioration continue.

Principes clés de la mobilisation et de l'utilisation des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf

La retenue et la parcimonie comme vertu

Les principes relatifs à la mobilisation et à l'utilisation des ressources nécessaires pour soutenir la vision et la mission, les objectifs et les stratégies d'une organisation découlent du cadre conceptuel ci-dessus. Parmi les éléments importants d'un déploiement optimal des ressources, on peut citer la modération dans la création de nouvelles institutions, qui doit s'appuyer sur les tendances émergentes des institutions existantes, ainsi que la nécessité de veiller à ce que l'organisation soit autosuffisante grâce à son autonomie financière.

Compte tenu de la prudence et de la retenue dont il convient de faire preuve lors de la création de nouvelles institutions, il est pertinent d'évaluer la question de savoir si les institutions existantes peuvent intégrer des rôles supplémentaires à des fins d'efficacité, y compris des secrétariats intergouvernementaux. Les configurations intergouvernementales existantes peuvent avoir besoin de comités ou de groupes de travail spécialisés pour examiner des questions particulières et des programmes de travail potentiels. La duplication et la prolifération des institutions n'étant pas optimales, la parcimonie devrait être une vertu. Pour autant qu'elles servent l'objectif visé, il convient de mettre en place et de déployer le moins d'institutions possible et d'emprunter la voie la plus directe, « sans fioritures ». D'une manière générale, il convient de tenir compte des tendances émergentes en ce qui concerne la nature et la taille des institutions qui ont été créées ces dernières années, afin de s'assurer qu'il n'y aura pas de double emploi et que toute nouvelle institution apportera une valeur ajoutée.

Des institutions adaptées à leur objectif

Les institutions, en particulier le secrétariat, l'agence ou la direction, doivent être adaptées à leur objectif. Cela signifie qu'elles doivent disposer des capacités nécessaires à la prestation de services, à la réalisation des objectifs, et à la cohérence avec la vision de l'intégration continentale dans le contexte des situations géopolitiques qui peuvent se présenter de temps à autre. Ces capacités comprendront des personnels et des installations adaptés à la quatrième révolution industrielle ; une base de connaissances pour une compétence globale dans les engagements internationaux ; des réseaux et des partenariats pour une efficacité pratique ; une agence diplomatique ; et le « soft power » qui consiste à tirer parti de l'appropriation par les parties prenantes.

L'autonomie financière

Les moyens de générer des ressources adéquates doivent également être mis en place et l'autonomie financière doit être délibérément recherchée et obtenue. À cette fin, les organismes générateurs de revenus créés par ou pour l'intégration économique en Afrique devraient apporter des contributions financières afin de soutenir les programmes et les secrétariats.

Planification des structures de l'UDCAf et du MCCAf : expériences des dispositifs économiques régionaux

La Conférence des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil exécutif de l'UA et le Conseil des ministres, en tant qu'institutions continentales suprêmes composées des chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et des ministres du Commerce et de l'Industrie, constituent la structure de gouvernance disponible pour couvrir les domaines d'intervention de l'union douanière et du marché commun au sein de l'UA telle qu'elle est constituée à l'heure actuelle. Le comité technique spécialisé sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration, composé de ministres et de hauts fonctionnaires des États membres chargés de l'intégration, s'inscrit dans ce schéma en étant responsable devant le Conseil exécutif.

En termes de gouvernance, les unions douanières et les marchés communs, y compris la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), maintiennent en grande partie la hiérarchie générale des organes intergouvernementaux de l'organisation, c'est-à-dire, typiquement, les présidents, les ministres, les hauts fonctionnaires et les experts. Les secrétariats fournissent des services de secrétariat et disposent de directions ou de départements couvrant tous les domaines relevant de l'organisation, y compris les marchés communs et les unions douanières, le cas échéant. Conformément à cette approche globale, les institutions et la gouvernance de l'UDCAf et du MCCAf devraient couvrir les processus intergouvernementaux, les institutions supranationales, la structure des secrétariats et la participation des parties prenantes, avec les ressources correspondantes.

Structure des unions douanières africaines

En Afrique, le COMESA, la CAE et la CEDEAO sont des CER à union douanière, tandis que la CAE est aussi un marché commun. La SACU, bien qu'elle ne soit pas reconnue par l'UA, est également une union douanière. Celles-ci sont censées posséder des institutions et des structures de gouvernance qui soutiennent une union douanière et un marché commun.

La CAE n'a pas commencé son intégration économique par une zone de libre-échange (ZLE), mais par une union douanière avec une zone de libre-échange (ZLE) *intégrée*, en s'appuyant sur la libéralisation des échanges réalisée dans le cadre des programmes de libéralisation économique et de réduction tarifaire du COMESA des années 1990, bien que la Tanzanie et l'Ouganda aient disposé d'une période de cinq ans pour réduire annuellement les droits de douane sur les importations désignées de catégorie B en provenance du Kenya, tandis que le Kenya a éliminé ses droits de douane sur les importations en provenance des deux pays en une seule fois.

Les structures institutionnelles et de gouvernance de ces CER sont définies par les traités qui les établissent. L'article 7 de l'accord relatif à la SACU portant sur les institutions stipule que :

> Les institutions suivantes de la SACU sont créées : a) le sommet des chefs d'État ou de gouvernement ; b) le conseil des ministres ; c) la commission de l'union douanière (composée de hauts fonctionnaires); d) le secrétariat ; e) le conseil tarifaire (composé d'experts) ; f) les comités techniques de liaison (agriculture, douanes, commerce et industrie, transports) ; et g) les tribunaux ad hoc.

Pour l'EAC, l'article 34 du protocole de l'union douanière prévoit que : « L'administration de l'union douanière, y compris les questions juridiques, administratives et institutionnelles, est régie par la législation douanière de la Communauté. »

Dans la partie II de la loi sur la gestion des douanes de l'EAC, c'est-à-dire la loi sur les douanes de l'EAC, qui traite de l'administration de l'union douanière, une direction des douanes est créée au sein du secrétariat, sous la supervision des institutions intergouvernementales, à savoir le conseil des ministres et ses processus de prise de décision. La direction collabore avec les commissaires des douanes des administrations douanières nationales des États partenaires et leur fournit des services.

Le code des douanes de la CEDEAO, titre II, en particulier les articles 76 à 81, précise que les autorités et bureaux de douane nationaux sont responsables de l'administration douanière au sein de l'union douanière de la CEDEAO.[448]

Institutions intergouvernementales

Les domaines clés de l'UDCAf sont la législation douanière, la nomenclature tarifaire commune (NTC), le TEC et la politique commerciale relative aux marchandises. L'UDCAf gère d'autres domaines tels que la libre circulation des marchandises et le partage des recettes, l'autonomie dans la conduite d'une politique commerciale extérieure commune, et une institution gouvernementale ou supranationale chargée de manière autonome de la conduite de cette politique commerciale extérieure commune.

Il existe d'autres questions douanières, principalement initiées par et sous les auspices de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), qui concernent généralement les administrations douanières, y compris au niveau national, et pas nécessairement pour les unions douanières. Il s'agit notamment de la facilitation des échanges, couvrant le cycle complet de l'exportation, de l'importation et du transit ; des codes de transport harmonisés ; des services communs et de l'administration fiscale ; du renforcement des capacités ; de la gestion des risques ; de l'automatisation et de la numérisation ; de la lutte contre le blanchiment d'argent et les flux financiers illicites ; de la violation de la propriété intellectuelle ; de la sûreté et de la sécurité ; de la criminalité organisée et des diverses formes de trafic (y compris les drogues, les espèces sauvages et le patrimoine culturel). Dans le cadre des systèmes de gestion intégrée ou coordonnée, les administrations douanières travailleront en étroite collaboration avec d'autres organismes de réglementation, notamment ceux chargés des normes techniques et sanitaires et de l'immigration, ainsi qu'avec des services gouvernementaux spécialisés. Les administrations douanières des pays membres du COMESA, de la CAE, de la CEDEAO et de la SACU sont déjà familiarisées avec ces questions et se réunissent à intervalles réguliers sous les auspices de l'UA et de l'OMD.

Le secrétaire général de l'OMD a résumé les fonctions des administrations douanières comme suit :[449]

- Un partenaire de la communauté commerciale et un facilitateur des échanges.
- Un gardien assurant la protection des économies contre les modèles de commerce frauduleux et illicites, y compris les contrefaçons.
- Un promoteur de mesures visant à garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.
- Un défenseur qui agit plus fermement contre le trafic de drogues, d'armes, d'espèces menacées, de biens stratégiques et d'autres matières illicites à travers les frontières, qui mettent tous en danger la santé et la sécurité des citoyens des pays.
- Un partisan d'une gestion coordonnée des frontières par le biais d'une collaboration avec d'autres agences gouvernementales et organisations internationales.
- Un partenaire fiable pour le système des Nations unies dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et des objectifs de développement durable des Nations unies.

Les institutions continentales faîtières pourraient rester en place et couvrir les questions relatives à l'union douanière. Des services de secrétariat couvrant ces autres domaines seront nécessaires pour assurer une coordination plus étroite entre les administrations douanières. Après avoir entamé les travaux sur l'UDCAf, il sera nécessaire d'élaborer des plans stratégiques à moyen et à long terme couvrant tous ces autres domaines.

Institutions techniques

Le Comité des directeurs généraux et des chefs des autorités douanières, les hauts fonctionnaires et le Comité du commerce des marchandises, avec leurs sous-comités, pourraient être chargés des travaux sur les unions douanières. Sur la base des protocoles existants et de leurs diverses annexes, ces organes pourraient élaborer la législation douanière et la NTC pour l'UDCAf. Les directeurs généraux et les chefs des autorités douanières devraient jouer un rôle déterminant dans le traitement des aspects techniques du TEC, en bénéficiant des conseils des institutions chargées de l'élaboration des politiques.

Les termes de référence des programmes à entreprendre par les institutions techniques responsables des travaux sur l'UDCAf pourraient inclure : la formulation du TEC, d'un mécanisme de redistribution et d'une formule de partage des recettes ; la formulation de la législation douanière ; la libre circulation et l'élimination des règles d'origine sur le territoire de l'UDCAf ; l'harmonisation des réglementations en matière de transport ; le développement de cadres d'analyse des risques avec de fortes composantes d'automatisation ; la conformité avec les exigences de l'OMC en matière d'unions douanières ; l'adhésion à deux unions douanières ou plus ; l'institutionnalisation de l'implication des parties prenantes ; le renforcement des capacités et la formation du personnel ; le suivi et l'évaluation, y compris les tableaux de bord ; et l'opérationnalisation d'une stratégie globale de mobilisation des ressources.

Tarif extérieur commun

L'élaboration d'un TEC impliquera l'attribution de taux convenus au niveau continental à chaque ligne tarifaire de la NTC, ou au moins de droits substantiellement identiques. Cela signifie qu'un TEC ne peut pas être préparé uniquement pour quelques produits sélectionnés dans l'UDCAf. Le résultat attendu est un livre tarifaire unique pour tous les États membres de l'UA, ou pour ceux d'entre eux qui rejoignent l'UDCAf. Il s'agit d'un travail minutieux comportant des implications politiques.

Politique commerciale extérieure commune

Des règlements sur le commerce des marchandises avec les pays tiers devront également être élaborés, approuvés et adoptés. Les accords commerciaux avec les pays tiers devront être négociés conjointement. Lorsqu'un pays propose de conclure un accord commercial avec des pays tiers par lui-même, il doit obtenir l'accord préalable des autres pays. Dans les unions douanières existantes, cependant, cette exigence a connu quelques déviations, ce qui indique une possibilité réelle de comportement similaire pour l'UDCAf, comme lors des négociations avec l'UE pour les accords de partenariat économique, où certains membres des unions douanières de la CEDEAO et de l'EAC ont conclu des accords commerciaux bilatéraux avec l'UE, et lors des négociations commerciales en cours entre le Kenya et les États-Unis.

Les territoires douaniers sont tenus d'être autonomes dans la conduite de leurs relations commerciales extérieures, comme les membres de l'OMC. Ils sont dotés d'un gouvernement central ou, dans le cas de l'UE, d'une commission supranationale qui dispose d'une compétence exclusive conférée par les traités fondateurs. Au fil des années, les traités de l'UE ont été renégociés et adaptés à des niveaux d'intégration économique plus élevés, tout en conservant cette compétence exclusive à la Commission européenne.

En Afrique, cependant, les unions douanières régionales existantes n'ont pas créé de telles institutions gouvernementales ou supranationales. Au lieu de cela, les pays membres ont conservé la fonction de négocier conjointement des accords commerciaux et de se représenter dans les instances commerciales, les secrétariats fournissant des services, même lorsque des mécanismes de négociation commerciale ont été officiellement établis, comme dans l'EAC et la SACU. Toutefois, dans la pratique, les fonctionnaires des États partenaires se consultent régulièrement avant les négociations officielles et désignent, parmi eux, des porte-parole, qui sont généralement issus de l'État partenaire qui préside la communauté à tour de rôle. De même, au sein de la SACU, les représentants des gouvernements organisent des consultations régulières et désignent des porte-parole.

Au niveau continental, des déclarations ont été faites sur la coordination de la représentation dans les instances internationales, mais elles n'ont guère été suivies d'effets. Lors des sommets Africa+1, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement ont tendance à se présenter en grand nombre. Idéalement, le Bureau de la Conférence et le Président de la Commission devraient représenter l'UA à ces événements. Mais l'économie politique actuelle veut que chaque État membre considère qu›il est approprié d›être représenté individuellement. À l'OMC, cependant, les choses sont différentes (encadré 7.2).

ENCADRÉ 7.2

Les Africains parlent d'une seule voix à l'Organisation mondiale du commerce, à Genève

Le groupe des ambassadeurs d'Afrique basé à Genève organise régulièrement des réunions préparatoires pour discuter des projets de positions communes et, une fois ceux-ci adoptés, le coordinateur tournant les présente lors des réunions. Les ambassadeurs africains individuels les soutiennent ensuite, s'exprimant en tant qu'États membres à part entière.

Malgré certaines divergences entre les pays africains à l'OMC, le fait que l'Afrique parle d'une seule voix sur des questions clés a donné dans l'ensemble de bons résultats, par exemple en ce qui concerne la protection de la santé publique, qui a conduit à des modifications de l'accord sur les ADPIC, par l'introduction de l'article 31 bis.

D'autres succès ont été enregistrés dans les domaines du traitement spécial et différencié, du règlement des différends et de diverses modalités de négociation et textes de déclarations ministérielles.

Cette histoire en dents de scie semble appeler une révision des unions douanières africaines. Le renforcement de la confiance par des mécanismes permanents et des mécanismes préparatoires adéquats serait utile si ces derniers donnaient aux États membres l'assurance que leurs intérêts seront pris en compte, et si la représentation effective inspirait également confiance grâce à un partage clair de la souveraineté plutôt qu'à une cession de celle-ci.

Structure des marchés communs africains

Le seul marché commun du continent est la CAE. Le marché commun a été établi par un protocole, dont l'article 46 prévoit que « Conformément au paragraphe 3 de l'article 76 du traité, le Conseil peut créer les institutions qu'il juge nécessaires à l'administration du marché commun et leur conférer les pouvoirs et l'autorité nécessaires. » Les questions relatives au marché commun sont traitées par le sommet, le conseil des ministres, le conseil sectoriel et les comités, la direction des douanes et du commerce assurant les services de secrétariat.

Pour le reste, les objectifs, le champ d'application, les fonctions, les règles de procédure et les termes de référence existants, tels que formulés dans l'acte constitutif de l'Union africaine, permettent d'examiner les questions relatives au marché commun. Des décisions peuvent être prises, y compris l'ouverture de nouvelles négociations si nécessaire, sur des domaines supplémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires. Par exemple, les pouvoirs et fonctions de l'Assemblée de l'UA, comme définis à l'article 9 de l'Acte constitutif, comprennent la détermination des politiques communes de l'UA et la création de tout organe de l'UA, ainsi que le suivi de la mise en œuvre des politiques et des décisions.

De même, les pouvoirs et les fonctions du Conseil exécutif sont adaptés à un mandat étendu qui couvre les questions relatives à l'union douanière et au marché commun, comme indiqué à l'article 13, paragraphe 1, de l'acte constitutif, qui stipule que le Conseil exécutif coordonne et prend des décisions sur les politiques dans les domaines d'intérêt commun aux États membres, notamment le commerce extérieur ; l'énergie, l'industrie et les ressources minérales ; les ressources alimentaires, agricoles et animales, la production animale et la sylviculture ; la protection de l'environnement, l'action humanitaire et la réaction et l'aide en cas de catastrophe ; les transports et les communications ; et les questions liées à la nationalité, à la résidence et à l'immigration.

Les Comités techniques spécialisés ont également un mandat étendu, tel qu'énoncé à l'article 15 de l'Acte constitutif. Ce mandat couvre, entre autres, la préparation et la soumission des projets et programmes de l'UA au Conseil exécutif ; la supervision, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des décisions prises par les organes de l'UA ; et la coordination et l'harmonisation des projets et programmes de l'UA.

Lors de sa 37e session, par la décision Assembly/AU/Dec.901(XXXVII), l'Assemblée de l'UA a noté le mandat transversal de la ZLECAf dans l'avancement de l'Agenda 2063, a décidé que le Conseil des ministres serait un organe de l'UA, et a établi un sous-comité des chefs d'État et de gouvernement sur la Zone de libre-échange continentale africaine. Le Conseil des ministres dispose également d'un vaste mandat, tel que défini à l'article 11 de l'accord relatif à la ZLECAf. Ce mandat consiste notamment à assurer la mise en œuvre et l'application effectives de l'accord ; à promouvoir l'harmonisation des politiques, stratégies et mesures appropriées pour sa mise en œuvre effective ; à examiner et à proposer, pour adoption par l'Assemblée, le statut du personnel et le règlement financier du Secrétariat ; et à approuver les programmes de travail de la ZLECAf et de ses institutions. L'article 3 de la ZLECAf prévoit, entre autres objectifs, la création d'un marché africain unique, la création d'un marché libéralisé pour les biens et les services par le biais de cycles de négociations successifs, la contribution à la circulation des capitaux et des personnes physiques et la facilitation des investissements sur la base des initiatives et des développements dans les États parties et les CER, ainsi que la mise en place d'une base pour l'UDCAf ultérieurement.

Institutions techniques

Ces institutions commencent par les secrétaires permanents/principaux, les directeurs généraux ou les secrétaires généraux, selon la nomenclature en vigueur dans les différentes structures gouvernementales, généralement désignés sous le terme de hauts fonctionnaires.

Les hauts fonctionnaires (secrétaires permanents/secrétaires généraux, etc., des ministères) devraient être pleinement informés des questions relatives au marché commun et rendre compte aux ministres, dans le cadre de leurs fonctions, qui sont également génériques et s'adaptent aisément aux questions relatives au marché commun et à l'union douanière. Au-dessous des hauts fonctionnaires se trouvent les experts au niveau des directeurs des structures gouvernementales, qui siègent dans les comités techniques. Les comités sur les biens, les services et les investissements, avec leurs sous-comités, assistent les hauts fonctionnaires le cas échéant. D›autres comités mènent des activités complémentaires.

Ces structures intergouvernementales nécessitent des services de secrétariat, qui devraient couvrir, en particulier, les grands domaines de la circulation des biens, des services, des personnes, des capitaux et des investissements, ainsi que les droits d'établissement et de résidence, les domaines d'expertise spécialisés relevant de chaque grand domaine.

Politique commerciale extérieure commune

L'un des principaux atouts du MCCAf résidera dans le fait que l'Afrique aura facilement des positions communes dans un large éventail de domaines, notamment les biens, les services, la circulation des personnes, l'investissement, la concurrence, la propriété intellectuelle, le commerce numérique et les femmes et les jeunes dans le commerce, sur la base des protocoles déjà adoptés par l'Assemblée de l'UA lors de différentes sessions (y compris la 31e en 2018 et jusqu'à la 35e en 2024), qui constitueront le fondement de la politique commune du MCCAf en matière de commerce extérieur.

Ces positions communes sont fondées sur le fait que (a) les pays africains s'accorderont un traitement non moins favorable que celui accordé aux tiers, sur une base réciproque, conformément au principe de la nation la plus favorisée ; et (b) les pays qui ont l'intention de négocier et de conclure des accords commerciaux et d'investissement avec des tiers devront s'assurer que ces intentions et ces accords sont compatibles avec les objectifs et les instruments de l'intégration économique africaine, ce qui nécessitera une notification et des consultations appropriées.

L'intégration approfondie à réaliser dans ces domaines devrait améliorer les performances et la résilience des économies nationales et de l'économie de l'Afrique continentale, en s'appuyant sur les gains d'efficacité et la réduction des coûts de transaction, l'harmonisation des politiques, le grand marché intégré et la coordination politique ciblée. Les biens, les services, l'investissement, la concurrence, la propriété intellectuelle et la numérisation couvrent les biens et services environnementaux ; les minéraux et intrants essentiels nécessaires à l'écologisation et à la quatrième révolution industrielle ; la santé publique ; les intrants intermédiaires pour les chaînes de valeur régionales et mondiales et l'industrialisation ; les travaux et services d'infrastructure, y compris les transports de surface et aériens ; l'énergie ; les technologies de l'information et de la communication ; et les technologies nouvelles et émergentes.

Tout cela devrait inciter le continent à élaborer des politiques communes globales en matière de commerce extérieur et d'investissement, en particulier au sein des organisations internationales et dans le cadre de questions telles que les menaces existentielles découlant des situations géopolitiques, du changement climatique, de la technologie et des pandémies. Dans le passé, les éléments suivants ont tous nécessité un effort collectif et de collaboration de la part des gouvernements et des peuples africains : l'effort de décolonisation, en particulier des années 1960 aux années 1980 ; l'adoption du traité d'Abuja ; le contre-discours qui a été opposé au consensus de Washington dans les années 1990 ; l'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés vers l'an 2000 ; et la formation de l'UA, qui s'est accompagnée d'un renouveau de la diplomatie mondiale et d'un renforcement interne.

Le récent activisme et l'unité de l'Afrique dans le cadre de la préparation des objectifs de développement durable et des négociations sur le changement climatique ont démontré la faisabilité de ces politiques communes et leur efficacité à soutenir des résultats positifs. De même, l'Afrique a mené une action diplomatique vigoureuse pendant la pandémie de Covid-19 au sein des organisations internationales, y compris l'Organisation mondiale de la santé, dans ses relations avec les différents pays tiers et avec les industries pharmaceutiques pour l'obtention de vaccins essentiels, et elle a maintenant élaboré son nouvel ordre de santé publique. Ces succès ne devraient toutefois pas être sporadiques mais *systémiques*, ce qui nécessite une approche systémique des positions communes et des cadres pour l'élaboration continue de positions communes.

Expériences hors d'Afrique

En dehors du continent, l'UE est la seule union douanière au monde où une commission supranationale détient le mandat exclusif de conduire les relations commerciales extérieures de ses États membres, mandat conféré par ses traités fondateurs. L'Association européenne de libre-échange a adopté, en interne et dans le cadre de son association avec la Communauté européenne, des programmes sur la circulation des services et des personnes, sans avoir à former sa propre union douanière ou à adhérer à l'union douanière de la Communauté européenne.[450]

La Communauté des Caraïbes a, elle aussi, formé une union douanière qui a été déclarée marché commun, alors que son TEC n'a été adopté que plus tard et qu'il est assorti de nombreuses exceptions et dérogations.

En Asie, la ZLE de l'ASEAN a adopté une approche de type « marché commun moins », en adoptant des programmes de libre circulation des services, des personnes et des capitaux, sans avoir à adopter un TEC ou, même, à former une union douanière.[451]

Mobiliser des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf

L'UDCAf et le MCCAf sont des projets continentaux qui nécessiteront des investissements immédiats et dont on attend des flux de bénéfices à long terme. Comme pour tous les nouveaux projets, de nouveaux centres de coûts sont créés, même si c'est au sein de structures existantes. Une analyse approfondie des institutions commerciales et économiques desservies par les secrétariats de la CUA et des CER serait utile pour identifier celles qui auraient un rôle à jouer dans l'UDCAf et le MCCAf, c'est-à-dire dans les fonctions des directions et des départements.

Les réunions continentales coûtent très cher. Par exemple, selon le lieu, une réunion ministérielle physique précédée d'une réunion préparatoire des hauts fonctionnaires peut coûter jusqu'à 1,5 million de dollars, voire 15 millions de dollars, tandis qu'une réunion des hauts fonctionnaires peut coûter de 400 000 à 500 000 dollars, pour un total possible de 5 millions de dollars sur 10 ans. Ces coûts comprennent les forfaits de conférence, les billets et les indemnités des fonctionnaires, la location de voitures et les services de traduction et d'interprétation.[452] Les coûts d'opportunité peuvent également être considérables, en termes, par exemple, de start-ups qui auraient pu être financées, disons à hauteur de 10 000 dollars chacune, d'écoles et d'hôpitaux construits, ou d'installations d'énergie propre construites pour les zones rurales. Et pourtant, ces réunions doivent avoir lieu, c'est pourquoi il faut éviter la duplication des institutions et les activités inutiles.

L'UDCAf et le MCCAf s'accompagneront d'exigences considérables en matière d'institutions et de ressources, en fonction de l'ampleur de l'ambition. En règle générale, les structures nationales des autorités douanières et des autorités traitant des zones de marché commun ont besoin d'interfaces aux niveaux régional et continental, y compris des secrétariats avec des directions couvrant les domaines dont s'occupent les administrations nationales. Ainsi, si cela s'avère *exceptionnellement* nécessaire, une nouvelle agence pourrait être créée pour l'UDCAf et le MCCAf, par exemple, une agence semblable à l'AUDA-NEPAD ou à d'autres agences de l'UA.

Outre les dépenses liées aux réunions, les tendances relatives à la nature et à la taille des institutions mises en place par l'UA pourraient également être prises en compte pour évaluer les besoins futurs en ressources de l'UDCAf et du MCCAf. Par exemple, au cours des cinq dernières années, l'UA s'est montrée prudente dans la

création de nouvelles institutions ayant des implications financières, et celles qu'elle a créées ont eu tendance à être légères. Néanmoins, la 35e session ordinaire de l'Assemblée de l'UA qui s'est tenue les 5 et 6 février 2022, dans la décision Assembly/AU/Dec.814(XXXV), a rappelé ses décisions antérieures qui ont établi des organes et des bureaux de représentation, techniques et spécialisés, et a adopté de nouvelles structures (tableau 7.1).

Tableau 7.1
Structures adoptées par la 35e session ordinaire de l'Assemblée

NOM DE LA STRUCTURE	EFFECTIFS	GRADES	COÛT ANNUEL ($)	NATURE
Bureau de Pékin	11	P6 à GSB7	1 227 164	Bureau
Services de sûreté et de sécurité	111	P6 à GSB9	5 613 143	Département
ECOSOCC	34	P6 à GSB7	1 564 585	Organe
MAEP	114	SP3 à GSA5	11 417 711	Agence
Université panafricaine	14	P5 à GSB7	1 213 359	Agence
Secrétariat de la ZLECAf	296	SP2 à GSB7	29 388 489	Organe
Agence spatiale africaine	156	D2-1 à GSA5	13 101 302	Agence

Note : ECOSOCC= Conseil économique, social et culturel ; MAEP= Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.
Source : Décision de l'UA Assembly/AU/Dec.814(XXXV).

Étant donné que les structures existantes peuvent être appelées à contribuer à certains aspects de l›UDCAf et du MCCAf, la ZLECAf est susceptible de devenir le secrétariat de l'UDCAf et du MCCAf, non seulement parce qu'elle est un organe de l'UA, mais aussi parce que son document constitutif la mandate pour établir une UDCAf et un MCCAf à l'avenir.

Enseignements tirés du modèle de financement de l'Union africaine

Les ressources extrabudgétaires répondent à la majorité des besoins de financement de l'UA.[453] Cette approche n'est pas viable compte tenu de la nécessité d'indépendance et d'autonomie financières, ce qui signifie que la CUA doit dépendre fortement de ses propres fonds générés en interne. Le financement externe des programmes de l'UA s'élève à près de 70 % par an, et les initiatives de mobilisation des ressources lancées pour assurer l'autonomie de l'UA n'ont pas eu le succès escompté.[454]

En juillet 2016, l'UA a adopté une décision, Assembly/AU/Dec.605(XXVII), qui a introduit un prélèvement de 0,2 % sur les importations dans ses États membres en provenance de l'extérieur du continent. Bien que ce prélèvement doive contribuer à lever des fonds pour toutes les activités de l'UA, on ne sait pas exactement quelle part sera consacrée aux programmes d'intégration économique. En l'absence d'une disposition explicite et de lignes budgétaires, la probabilité que ces programmes soient privés du financement nécessaire est élevée, compte tenu des demandes concurrentes. Il serait souhaitable de porter le prélèvement de l'UA à 0,5 %, mais cela pourrait priver les CER d'un niveau de financement raisonnable, à moins qu'elles n'augmentent à leur tour les prélèvements d'intégration et communautaires actuels de 0,5 %, dans la CEMAC et la CEDEAO, à 1 %, ce qui compromettrait toutefois le commerce intra- et extra-régional.

La Banque africaine de développement apporte également des ressources à la CUA pour soutenir l'intégration économique. Ce soutien pourrait devoir être renforcé, compte tenu des activités futures de l'UDCAf et du MCCAf. Ce modèle de banques liées au commerce qui soutiennent l'intégration pourrait également être adopté dans les autres CER africaines dans le but de soutenir l'intégration continentale. Mangeni et Juma (2019) rappellent que cette approche a aidé l'Occident à se réindustrialiser après la Seconde Guerre mondiale.

Enseignements tirés des modèles de financement du COMESA, de la CEDEAO et de la SACU

Le COMESA et la SACU disposent de formules de partage des recettes douanières et la CEDEAO d'un dispositif unique de financement de l'intégration. Cependant, le COMESA reste dépendant des donateurs pour financer ses principaux programmes d'intégration régionale et doit s'inspirer de la CEDEAO pour développer des sources de financement durables.[455] De son côté, la formule de partage des recettes de la SACU constitue un aspect essentiel de son union douanière, car elle garantit que les recettes douanières sont réparties équitablement entre les États membres.

La CEDEAO a été la première à lancer une initiative d'autofinancement par le biais d'une taxe communautaire de 0,5 % sur les importations en provenance des États membres, destinée à soutenir les programmes d'intégration régionale. Cette initiative a permis de réduire la forte dépendance de la CER à l'égard des donateurs. Mais elle ne dispose pas encore d'une formule de partage des recettes douanières, car son TEC n'est pas encore pleinement opérationnel, son entrée en vigueur ayant été repoussée à 2028. Le protocole de prélèvement communautaire de la CEDEAO de 1996 est opérationnel depuis 2013 et représente aujourd'hui 70 à 90 % du budget de l'Union.[456] Cette source de financement est complétée par les contributions volontaires des États membres et par le soutien des donateurs.

Dans la SACU, le fonctionnement du secrétariat, de la commission tarifaire et du tribunal est financé par des fonds déduits de la réserve commune de recettes de la SACU avant d'être distribués aux pays membres (article 34 de l'accord relatif à la SACU).

En plus d'être une union douanière, la SACU est aussi une union des accises, et tous les États membres s'accordent sur les taux des accises spécifiques et des droits ad valorem applicables aux marchandises cultivées, produites ou fabriquées dans la SACU. La SACU dispose d'un accord unique de partage des recettes qui prévoit le partage des recettes douanières générées principalement par les importations sud-africaines, ce qui contribue à sa stabilité. Tous les droits de douane et les taxes d'accise perçus dans la zone douanière commune de la SACU sont versés dans le fonds commun de recettes et partagés entre les pays membres.

Conformément à l'article 34 de l'accord de 2002 relatif à la SACU, le calcul des parts du total des droits de douane, des droits d'accise et des droits additionnels perçus dans les zones douanières communes au cours d'un exercice financier donné et allouées aux pays membres est basé sur les composantes « douanes » et « accises », ainsi que sur une composante « développement ».[457] La composante « douanes » comprend le montant brut des droits de douane et des droits de douane spécifiques et ad valorem prélevés et perçus sur les marchandises importées dans la zone douanière commune, à l'exclusion des droits remis ou remboursés en vertu des dispositions de toute loi relative aux droits de douane (article 34.3(a) de l'accord relatif à la SACU). L'élément « accises » est constitué par le montant brut des droits d'accise exigibles ou perçus sur les marchandises produites dans la zone douanière commune (article 34.4(a)). La composante « développement » est fixée à 15 % du total des recettes d'accises (article 34.5(a)).

Le partage des recettes brutes totales dans le pool des recettes communes est basé sur les différentes composantes. En ce qui concerne la composante « droits de douane », la part d'un pays membre est allouée sur la base de la part de ce pays dans les importations intra-SACU. La composante « accises » est répartie sur la base de la part de chaque pays dans le PIB total de la SACU, qui est une approximation de la valeur des produits soumis à accises consommés. La composante « développement » est répartie en fonction de l'inverse du PIB par habitant de chaque pays.

Pour le Botswana, l'Eswatini, le Lesotho et la Namibie, la part des recettes de la SACU représente une part importante des recettes publiques totales ; la part du pool de recettes allouée au Botswana, à l'Eswatini et au Lesotho est passée de 1,3 % avant les années 1960 à 50-60 % en 2014-2023.[458] Pour 2018/2019, l'Afrique du Sud a reçu la part la plus importante (47 %), suivie du Botswana (21 %), de la Namibie (19 %), de l'Eswatini (7 %) et du Lesotho (6 %).[459]

Le principal enseignement à tirer de la formule de la SACU est qu'elle tient compte de la taille de l'économie de chaque État membre, des volumes d'échanges ainsi que d'autres variables économiques. L'Afrique du Sud, qui est la plus grande économie, contribue donc le plus au pool de recettes de la SACU, qui sont ensuite redistribuées aux plus petits États membres pour soutenir leur développement économique (BAD, 2011b) et maintenir l'union douanière.

Les mécanismes de financement de l'intégration régionale de la CEDEAO et de la SACU ne sont pas exempts de défauts, mais représentent de bons exemples qui pourraient être imités par d'autres CER et initiatives d'intégration continentale telles que l'UDCAf et le MCCAf.[460]

Cinq options en matière de gouvernance et d'exigences institutionnelles pour une union douanière et un marché commun

Le tableau 7.2, tiré de l'analyse PESTLE/SWOT, résume l'analyse des avantages et des inconvénients de ces cinq options.[461]

L'option 1 utilise les instruments juridiques existants et leurs institutions. Les principaux instruments sont l'acte constitutif de l'Union africaine et le traité d'Abuja.

L'option 2 utilise également les instruments juridiques existants et leurs institutions. Les principaux instruments sont l'acte constitutif de l'Union africaine et l'accord relatif à la ZLECAf.

L'option 3 prévoit la création d'un nouvel instrument juridique, d'un nouveau régime et de nouvelles institutions, soit sous la forme d'une agence (sur le modèle de l'AUDA-NEPAD), soit sous la forme d'un organe (les CACM ou organismes similaires).

L'option 4, qui n'est pas une option autonome, complète les options 1 ou 2 en introduisant une direction au sein de la CUA (option 1) ou du secrétariat de la ZLECAf (option 2) pour traiter les questions relatives à l'UDCAf et au MCCAf.

L'option 5 consiste à transformer le secrétariat de la ZLECAf d'une institution axée sur les questions de ZLE à l'échelle du continent en une institution dotée d'un mandat général supplémentaire consistant à établir l'UDCAf et le MCCAf. On suppose que le mandat d'une ZLE intracontinentale aura été réalisé et que l'institution qui assure la poursuite de la ZLE sera transformée en une unité au sein du secrétariat de l'UDCAf et du MCCAf. Cette option est peut-être la plus facile à réaliser.

Option 1 : Acte constitutif de l'Union africaine et traité d'Abuja

L'Assemblée et le Conseil exécutif établis en vertu de l'Acte constitutif, avec les comités techniques spécialisés et leurs sous-comités établis en vertu du Traité d'Abuja, dans le cadre de leur champ d'application, de leurs pouvoirs et de leurs fonctions, couvriraient les aspects pertinents de l'UDCAf et du MCCAf. La CUA assurerait les services de secrétariat de l'UDCAf et du MCCAf, en collaboration avec des partenaires techniques, financiers et d'information.

L'un des principaux avantages de cette option est qu'elle établit et codifie une feuille de route à long terme pour l'intégration continentale. D'autres options concernent la participation de la CUA - une institution solide et bien établie - avec des comités techniques spécialisés qui fournissent le cadre institutionnel aux niveaux ministériel et technique.

Le principal inconvénient réside dans le fait que cette feuille de route n'a pas été suivie par de nombreuses CER et qu'elle n'est pas viable pour la création de l'UDCAf (qui pourrait ensuite être convertie en MCCAf). Elle n'est pas viable principalement parce que les huit CER reconnues par l'UA n'ont pas toutes formé des unions douanières qui pourraient fusionner pour former l'UDCAf – selon la modalité stipulée dans le traité d'Abuja. La présence de la CUA et des comités techniques spécialisés ne résout toutefois pas la question de savoir si le mandat en matière de commerce relève de ces institutions ou de la ZLECAf, ce dernier organe de l'UA étant destiné spécifiquement au commerce, y compris l'UDCAf et le MCCAf. Un autre inconvénient concerne le fait que le traité d'Abuja ne prévoit pas de mécanisme de règlement des différends pour le commerce. En outre, rédigé dans les années 1980, le libellé du traité d'Abuja peut être en décalage avec les réalités contemporaines et présente des lacunes à combler.

Option 2 : Acte constitutif de l'Union africaine et accord relatif à la ZLECAf

L'Assemblée de l'UA, le Comité de l'Assemblée sur la ZLECAf et le Conseil exécutif établi en vertu de l'Acte constitutif, avec le Conseil des ministres en tant qu'organe de l'UA, ainsi que les hauts fonctionnaires, les directeurs généraux des douanes et les comités techniques établis en vertu de l'accord relatif à la ZLECAf, pourraient inclure dans leur champ d'application, leurs pouvoirs et leurs fonctions tous les aspects pertinents de l'UDCAf et du MCCAf. Le secrétariat de la ZLECAf fournirait les services de secrétariat pour l'UDCAf et le MCCAf, en travaillant avec des partenaires techniques, financiers et d'information.

L'un des principaux avantages de cette option réside dans le fait qu'elle fait « faire un bond en avant » à l'intégration économique continentale en fournissant des instruments clés qui manquaient auparavant (bien que prévus dans le traité d'Abuja), tels qu'un calendrier de libéralisation du commerce continental, des règles d'origine, une coopération douanière, des normes techniques et sanitaires, des recours commerciaux et un mécanisme spécifique de règlement des différends commerciaux.

Un autre avantage concerne le fait que la ZLECAf a jeté les bases du MCCAf grâce à ses protocoles sur les biens, les services et les investissements, qui contiennent des régimes de consolidation de la libre circulation des biens, des services, des personnes, des investissements et des capitaux, ainsi que ses protocoles sur la concurrence, la propriété intellectuelle, la numérisation, les femmes et les jeunes dans le commerce, et le règlement des différends, qui soutiennent un marché commun moderne. Ces protocoles jettent également des bases solides pour les positions africaines communes dans un large éventail de domaines en vue de coopérer avec le reste du monde. L'Assemblée de l'UA a reconnu la ZLECAf comme son organe responsable des questions commerciales, notamment par une décision transférant l'unité ZLECAf de la CUA au secrétariat de la ZLECAf.

L'un des principaux inconvénients concerne le fait que le mandat de la ZLECAf en matière de commerce et, en particulier, d'union douanière, est contesté par certains acteurs, qui considèrent la nécessité d'une nouvelle institution ou d'un département du développement économique, du commerce, du tourisme, de l'industrie et des mines (ETTIM) pour mener les relations commerciales extérieures de l'UA, ainsi que d'un TEC, comme une prochaine étape indispensable de l'intégration continentale.

Choix entre la CUA et le secrétariat de la ZLECAf

Une décision politique sera nécessaire pour choisir entre la CUA et le secrétariat de la ZLECAf en tant que secrétariat de l'UDCAf et du MCCAf. Une décision politique doit également être prise concernant les comités techniques spécialisés et les réunions des ministres africains du commerce convoquées par la CUA, d'une part, et le Conseil des ministres convoqué par le secrétariat de la ZLECAf dans le cadre de l'accord relatif à la ZLECAf, d'autre part. L'Assemblée a décidé que toutes les questions relevant de l'Accord relatif à la ZLECAf seraient traitées par ce dernier.

Option 3 : agence sur le modèle AUDA-NEPAD ; ou organe sur le modèle CACM

Modèle AUDA-NEPAD

L'AUDA-NEPAD fournit un modèle pour l'établissement d'une structure pour l'UDCAf et le MCCAf, dont le siège est situé dans un État membre. En vertu de la décision Assembly/AU/2(XXXI), l'Assemblée a établi une structure de gouvernance, au sommet de laquelle se trouve le Comité d'orientation des chefs d'État et de gouvernement (HSGOC), qui assure la direction politique et l'orientation stratégique de l'AUDA et fait rapport à l'Assemblée. Ce comité est composé de 33 États membres, la présidence étant assurée à tour de rôle et en alternance après un mandat unique de deux ans par des membres initiateurs et des membres non initiateurs. Un comité de pilotage pourrait être créé en tant qu'organe intermédiaire pour assurer l'interface entre le HSGOC et l'AUDA. Le président de la CUA exerce une autorité de contrôle sur l'AUDA.

Cette approche pourrait signifier que, sur la base d'un statut et d'une décision de l'assemblée, une structure composée de chefs d'État et de gouvernement pourrait être mise en place, soutenue par un comité de pilotage. Les membres seraient les chefs d'État et de gouvernement présidant les huit CER pour le moment, ainsi que cinq autres présidents supplémentaires des CER ou moins, le président de la CUA assurant les services de supervision. Une agence à part entière (secrétariat) serait créée pour fournir des services de coordination (secrétariat).[462]

L'un des principaux avantages de ce modèle réside dans le fait qu'il maintient la famille des institutions et des organes de l'UA au sein de l'UA.

Tableau 7.2
Avantages et inconvénients des options 1 à 5

OPTION	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Option 1 L'acte constitutif et le traité d'Abuja	1. Établit et codifie une feuille de route à long terme pour l'intégration continentale. 2. La CUA serait au service du marché commun et de l'union douanière. 3. Les CTS fourniraient le cadre institutionnel aux niveaux ministériel et technique.	1. La feuille de route n'est pas suivie par de nombreuses CER et n'est pas viable pour l'établissement de l'UDCAf. 2. Les huit CER reconnues par l'UA n'ont pas toutes formé des unions douanières susceptibles de fusionner pour former l'UDCAf. 3. La présence de la CUA et des CTS ne résout pas la question de savoir qui détient le mandat pour le commerce, l'UDCAf et le MCCAf : la CUA et les CTS ou la ZLECAf. 4. Peut être en décalage avec les réalités contemporaines et présente des lacunes.
Option 2 L'acte constitutif et l'accord relatif à la ZLECAf	1. A permis à l'intégration économique continentale de faire un bond en avant en prévoyant un calendrier de libéralisation du commerce continental, des règles d'origine, une coopération douanière, des normes techniques et sanitaires, des recours commerciaux et un mécanisme spécifique de règlement des différends. 2. A jeté les bases du MCCAf par le biais de protocoles. 3. Les protocoles de la ZLECAf constituent une base solide pour les positions africaines communes. 4. La ZLECAf est reconnue comme l'organe de l'UA pour les questions commerciales, même si c'est à l'intérieur du continent.	1. Le mandat de la ZLECAf pour le commerce et l'UDCAf est contesté par certains. En particulier, la répartition des tâches entre le secrétariat de la ZLECAf et l'ETTIM de la CUA reste fluide, même s'il semblerait que le secrétariat soit chargé de traiter toutes les questions commerciales intracontinentales tandis que l'ETTIM est responsable du commerce du continent avec le reste du monde. Mais cela ne résout pas la contestation, car l'une des caractéristiques essentielles de l'UDCAf concerne le TECUDCAf.
Option 3 Agence sur le modèle de l'AUDA-NEPAD ; Organe sur le modèle des CACM	1. Maintient la famille des institutions et des organes de l'UA au sein de l'UA. 2. Démocratise l'architecture institutionnelle de l'UA en multipliant les institutions. 3. Facilite la concentration sur l'agenda économique de l'UDCAf/MCCAf.	1. Prolifération des institutions à un coût énorme, en particulier si les institutions existantes peuvent remplir le rôle envisagé. 2. Isolement de l'UDCAf/MCCAf par rapport à d'autres programmes et activités connexes. 3. Aggravation des luttes intestines en cours avec l'établissement d'un nouveau centre de pouvoir.
Option 4 Direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée.	1. Légère et souple, cette option ne nécessite pas la création d'une nouvelle institution globale et coûteuse. 2. Comble les lacunes perçues de la ZLECAf ou de la CUA dans le traitement des questions relatives au marché commun et à l'union douanière.	1. Repose sur la philosophie d'un marché commun continental avec une union douanière intégrée. 2. Si elle ne dispose pas de ressources suffisantes, notamment en termes de personnel, elle ne sera pas adaptée à son objectif. 3. Son emplacement nécessitera une décision politique de haut niveau, probablement de la part de l'Assemblée de l'UA. 4. Dérogation à la vision du traité d'Abuja et d'autres décisions continentales sur la création de l'UDCAf, puis du MCCAf.
Option 5 Conversion du secrétariat de la ZLECAf en secrétariat de l'UDCAf/ MCCAf	1. Contribue à soutenir l'approche par bonds en avant adoptée précédemment et qui a conduit à la création d'une ZLE à l'échelle du continent. 2. Aide à la consolidation des instruments clés redécouverts dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Abuja, par exemple le TEC, la NTC, la CRSF, les normes techniques et sanitaires et le mécanisme de règlement des différends. 3. La reconnaissance par l'UA de l'UDCAf/MCCAf en tant qu'organe de l'assemblée à construire sur la base de la ZLECAf, y compris son Conseil des ministres.	1. L'Assemblée de l'UA relèguera alors les travaux sur la ZLE, qui auraient été achevés en 2034, à une unité plus petite au sein du secrétariat de l'UDCAf/MCCAf. 2. Certains membres du personnel permanent de base de la ZLECAf pourraient ne pas être en mesure de se requalifier en vue de relever les défis posés par l'UDCAf et le MCCAf.

Note : UDCAf = Union douanière continentale africaine ; MCCAf = Marché commun continental africain ; ZLECAf = Zone de libre-échange continentale africaine ; CACM = Centres africains de contrôle et de prévention des maladies ; UA = Union africaine ; AUDA-NEPAD = Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique ; TEC = tarif extérieur commun ; NTC = nomenclature tarifaire commune ; CRSF = formule de partage des recettes douanières ; ETTIM = ministère du Développement économique, du Commerce, du Tourisme, de l'Industrie et des Mines ; ZLE = zone de libre-échange ; CER = communautés économiques régionales ; CTS = comités techniques spécialisés.

Source : compilation de la CEA, à partir de l'analyse des sections précédentes.

Modèle CACM

Un modèle légèrement différent a été adopté pour les structures de gouvernance des CACM. Un statut en fait un organisme autonome, doté d'un secrétariat basé à la CUA, d'un sous-comité de chefs d'État et de gouvernement et d'un conseil d'administration composé de ministres responsables de la santé ; les membres proviennent des cinq régions d'Afrique.[463] Ce modèle suggère qu'un statut complet de l'UDCAf et du MCCAf soit préparé et adopté, définissant les objectifs et les principes, les fonctions, la personnalité juridique, les structures administratives, leur composition et leurs fonctions, ainsi que d'autres aspects liés aux instruments juridiques internationaux.

L'un des principaux avantages de cette option réside dans le fait qu'elle permet d'établir des institutions et des structures de gouvernance sur mesure, démocratisant ainsi l'architecture institutionnelle de l'UA. Mais cela pourrait entraîner une prolifération institutionnelle, y compris la mise en place de nouveaux mécanismes de règlement des différends pour l'UDCAf et le MCCAf, qui sont susceptibles d'entraîner des coûts énormes difficiles à justifier, en particulier si les structures existantes peuvent accueillir les objectifs, les mandats et les fonctions envisagés. En outre, cette approche ou option risque d'isoler l'UDCAf et le MCCAf des autres programmes et activités connexes, et de contribuer à l'aggravation des rivalités interinstitutionnelles et des luttes de pouvoir. Un argumentaire convaincant serait nécessaire pour adopter cette option.

Option 4 : Direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée

La création d'une direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée aurait des implications juridiques, financières et institutionnelles et nécessiterait donc l'approbation du Comité des représentants permanents jusqu'à l'Assemblée de l'UA. Pour illustrer l'ampleur des besoins en ressources, l'UE dispose d'une direction générale du commerce et d'une direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, qui emploient respectivement 700 et 442 personnes, et l'Afrique n'a peut-être pas la capacité de mobiliser un personnel aussi nombreux.[464] Dans les CER africaines et à la CUA, les directions chargées du commerce et des douanes sont assez modestes, avec moins de 20 personnes chacune.

Fonctions

Les principales fonctions de la direction seraient de soutenir les travaux du MCCAf avec une UDCAf intégrée, par le biais de rôles de programmation, d'analyse et d'administration et d'autres services de secrétariat. La direction serait chargée de préparer des projets de programmes de travail et des documents de travail pour examen par les comités concernés ; d'organiser les réunions des comités ; de préparer et de diffuser les rapports des comités ; et de travailler en étroite collaboration avec d'autres directions et départements de l'UA ainsi qu'avec les partenaires, l'industrie, les syndicats, le monde universitaire, les médias et d'autres parties prenantes.

Buts, objectifs et cibles

Il s'agirait de contribuer à la mise en œuvre du MCCAf d'ici 2028-2034 en finalisant les cadres juridiques et institutionnels et en contribuant à l'implémentation d'un calendrier complet pour l'élimination des obstacles à la libre circulation des biens, des services, des personnes, des investissements et des capitaux dans un délai de trois à dix ans (à partir de 2025), conformément aux cinquième et sixième étapes de la feuille de route pour l'intégration dans le cadre du traité d'Abuja et de l'accord relatif à la ZLECAf, et pour les droits d'établissement et de résidence dans un délai supplémentaire de deux ans. En ce qui concerne l'UDCAf, la direction soutiendrait

le travail des directeurs généraux et des chefs des douanes pour finaliser les questions clés en suspens, notamment l'élaboration de la législation douanière, de la NTC et du TEC, mais sans conditionner les progrès sur le marché commun ou l'union douanière.

La direction contribuerait également à l'élaboration de la politique commerciale extérieure commune de l'UA, tant dans les relations existantes avec les partenaires clés que dans les organisations internationales. La direction travaillerait en étroite collaboration avec le Conseil africain des affaires mondiales, dont le mandat consisterait à soutenir le bureau du président de la CUA.

Effectifs

Pour commencer, 17 postes réguliers de base seraient créés (tableau 7.3). Des postes non réguliers peuvent être appropriés de temps à autre, en particulier des conseillers et des consultants, mais sans perpétuer une « économie informelle » de personnel temporaire. La stratégie consisterait à commencer modestement et à croître, en allégeant les pressions financières exercées sur les gouvernements pour le financement de leur personnel et de leurs programmes. Il est également entendu que les administrations douanières nationales conserveraient le mandat et la responsabilité des opérations douanières sur l'ensemble du continent, tel que déterminé de temps à autre par les organes politiques.

Tableau 7.3
Effectifs et coûts initiaux de la direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée

INTITULÉ DU POSTE	GRADE	EFFECTIFS	REMARQUES
Chef de direction	P6	1	Poste de niveau politique
Chef de division	P5	5	Couvre les zones respectives du marché commun et de l'union douanière
Agent technique	P3	5	Assiste le chef de division
Agent stagiaire	P2	5	Suppléance pour le renforcement des capacités des agents techniques
Assistant(e) de direction	P1	1	Fournit un soutien administratif
		17	

Note : Marché commun : biens, services, personnes, capitaux, établissement et résidence. Union douanière : nomenclature tarifaire commune, législation douanière, tarif extérieur commun et politique commerciale extérieure commune pour les biens. L'attribution des tâches se fera par voie administrative.

Coût total pour 4 ans= de 7 992 172,67 à 8 082 332,85 dollars (à l'échelle de l'UA).

Relations avec les secrétariats des CER et d'autres partenaires techniques

La direction travaillera en étroite collaboration avec les secrétariats des CER, la Commission économique pour l'Afrique, la Banque africaine d'import-export, la Banque africaine de développement, le Conseil africain des affaires, AfroChampions et d'autres parties prenantes.

La collaboration serait axée sur la conception, l'adoption, la mise en œuvre, le suivi, l'examen et l'amélioration continue des programmes, sous la supervision des institutions intergouvernementales compétentes. Les secrétariats des CER devraient en outre avoir pour mandat d'aider à fournir des services de secrétariat dans tout

l'écosystème des réunions des processus intergouvernementaux, notamment en préparant des documents de travail et des rapports, en présentant les points de l'ordre du jour et en facilitant les délibérations, ainsi qu'en planifiant et en examinant les réunions.

Services conjoints de secrétariat des CER et intégration renforcée

Il serait utile de tirer parti du personnel des directions du commerce et des douanes des secrétariats des CER et de les déployer afin de couvrir l'UDCAf et le MCCAf, en les regroupant éventuellement en un seul lieu physique.[465] Les secrétariats des CER et les structures de gouvernance pourront également préférer garder leur personnel sur place au niveau régional, ce qui signifierait que les départements des secrétariats des CER traitant des questions relatives au marché commun et aux unions douanières pourraient être recadrés comme des segments locaux, régionaux ou décentralisés des services de secrétariat de l'UDCAf et du MCCAf, travaillant sous les auspices de la Direction continentale sur le marché commun africain avec une union douanière intégrée.

Les CER auraient donc un rôle permanent à jouer - en tant que secrétariats et États membres - au sein de l'UDCAf et du MCCAf, chacune des CER mettant en œuvre les programmes continentaux convenus et adoptés au niveau continental. Les principes de subsidiarité et de géométrie variable signifieraient toutefois que les CER qui peuvent avancer plus rapidement sur ces programmes pourraient le faire. La position optimale serait toutefois que toutes les CER progressent en tandem et suivent strictement les objectifs et les calendriers fixés au niveau continental. En outre, les CER qui souhaitent s'engager dans une intégration plus poussée au-delà de l'UDCAf et du MCCAf devraient être en mesure de le faire, par exemple, dans des éléments d'unions monétaires et économiques.

Le principal avantage de cette option réside dans le fait qu'elle est légère et souple, qu'elle ne nécessite pas la création d'une nouvelle institution globale coûteuse et qu'elle comble les lacunes perçues de la CUA ou de la ZLECAf en ce qui concerne le traitement des questions relatives au marché commun et à l'union douanière. L'un de ses principaux inconvénients est lié au fait que, si elle ne dispose pas de ressources suffisantes, par exemple en termes de personnel, elle ne sera pas adaptée à son objectif. En outre, sa localisation nécessitera une décision politique de haut niveau, probablement de la part de l›Assemblée de l›UA.

Option 5 : Conversion du secrétariat de la ZLECAf en secrétariat de l'UDCAf/MCCAf

Cette option est peut-être la plus facile à mettre en œuvre. L'Assemblée de l'UA, le Comité de l'Assemblée sur la ZLECAf et le Conseil exécutif établi en vertu de l'Acte constitutif, avec le Conseil des ministres en tant qu'organe de l'UA, les hauts fonctionnaires, les directeurs généraux des douanes et les comités techniques établis en vertu de l'accord relatif à la ZLECAf, modifieraient leur champ d'application, leurs pouvoirs et leurs fonctions aux fins de l'UDCAf et du MCCAf. Une fois entièrement transformé, le secrétariat de la ZLECAf deviendrait le secrétariat de l'UDCAf/MCCAf, en association avec les partenaires techniques, financiers et d'information concernés.

L'un des principaux avantages de cette option réside dans le fait qu'elle contribue à maintenir l'approche par bonds en avant adoptée précédemment pour aboutir à la ZLE à l'échelle du continent. Elle contribue également à consolider les instruments clés « redécouverts » dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Abuja et qui consistent essentiellement à établir un TEC, une NTC et une formule de partage des recettes douanières (CRSF), à consolider les normes techniques et sanitaires et à mettre en place un mécanisme de règlement des différends commerciaux.

Cette option devrait être plus facile à mettre en œuvre que les autres, car la ZLECAf, en tant que prédécesseur de l'UDCAf et du MCCAf, aurait été mise en œuvre au niveau continental par le biais de ses différents protocoles sur les biens, les services et les investissements ; la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ; la concurrence ; la propriété intellectuelle ; la numérisation ; les femmes et les jeunes dans le commerce ; et le règlement des différends. Si la volonté politique en faveur de la ZLECAf est maintenue, la réalisation de l'UDCAf et du MCCAf renforcera les positions africaines communes, car l'Afrique sera alors en mesure de parler d'une seule voix dans les instances internationales.

En outre, la reconnaissance par l'UA de l'UDCAf/MCCAf en tant qu'organe de l'Assemblée s'appuiera sur la ZLECAf, y compris son Conseil des ministres. L'Assemblée relèguera alors les travaux sur la ZLE, qui auraient été achevés en 2034, à une unité plus petite au sein du secrétariat de l'UDCAf/MCCAf pour s'engager dans le suivi et l'évaluation des retombées de la mise en œuvre de l'accord relatif à la ZLECAf et pour gérer les différends découlant du commerce intra-africain.

Dotation en personnel

En plus du personnel déjà présent au Secrétariat de la ZLECAf, certains membres du personnel des unions douanières et des CER du marché commun - COMESA, EAC et CEDEAO et même SACU, CEMAC et UEMOA - pourraient être transférés pour aider à approfondir le travail de mise en place de l'UDCAf et du MCCAf en fournissant une formation technique interne au personnel existant de la ZLECAf. Cela permettrait d'atteindre rapidement les objectifs de l'UDCAf et du MCCAf à un coût bien inférieur à celui de la création de nouveaux organes ou directions.

Le personnel permanent de base serait maintenu et reconverti afin de relever les défis de l'UDCAf et du MCCAf. Les conseillers spéciaux et les consultants, ainsi que le personnel retraité des CER de l'union douanière et du marché commun, constitueraient une réserve de consultants - en plus de ceux qui ne sont pas employés par l'UA et ses organes et agences - qui aideraient à reconvertir le personnel actuel de la ZLECAf. En effet, il s'agit de réorienter et de donner une nouvelle image de ce qui doit être fait au sein de l'ancien secrétariat de la ZLECAf. Comme pour la direction susmentionnée, cette option permettrait également d'alléger la pression financière éventuelle exercée sur les gouvernements pour le financement de l'UDCAf/MCCAf, et les administrations douanières nationales céderaient progressivement leur mandat et leur responsabilité en matière d'opérations douanières à des points d'entrée désignés sur le continent. Même lorsqu'elles conserveraient des mandats et des fonctions douanières opérationnelles, elles le feraient en coopération dans le contexte de l'UDCAf/MCCAf, qui exploiterait un TEC continental. Le cadre juridique de la conversion serait entièrement défini et des déclarations seraient faites par les autorités compétentes de la CUA.

Relations avec les secrétariats des CER et d'autres partenaires techniques

Le secrétariat nouvellement désigné continuera à travailler en synergie avec les secrétariats des CER et les autres partenaires techniques mentionnés ci-dessus, à savoir la Commission économique pour l'Afrique, la Banque africaine d'import-export, la Banque africaine de développement, le Conseil africain des affaires, AfroChampions et d'autres parties prenantes.

Différences entre gouvernance décentralisée et centralisée et exigences institutionnelles de l'UDCAf et du MCCAf

L'UDCAf et le MCCAf peuvent-elles être administrées par les CER ou au niveau régional ? Apparemment, non. Il y aura une question conceptuelle à examiner en amont, à savoir si un pays peut appartenir à deux ou plusieurs unions douanières - l'UDCAf et les unions douanières au niveau des CER. Cette question découle de l'obligation pour tous les membres d'une union douanière de maintenir un TEC par rapport au reste du monde.

Dans ce cas, une CER continuerait-elle à maintenir son TEC par rapport au reste du monde, y compris les pays africains ? C'est une question qui doit être examinée par les États membres, compte tenu également de la nécessité de clarté et de mécanismes compensatoires en cas de perte sur la collecte et la distribution des recettes du TEC.

L'aspect technique concerne le fait qu'il n'est pas possible pour un pays de maintenir deux TEC différents, car cela signifierait que deux ou plusieurs tarifs douaniers différents seraient appliqués en même temps à un produit importé donné. Cela n'est possible que si les différents TEC sont identiques pour tous les produits, ce qui signifierait alors que les différents TEC, étant identiques, constituent en pratique une seule et unique union douanière. Les sous-sections suivantes examinent ces questions sous l'angle des différents accords commerciaux.

Marché commun régional et unions douanières

Le seul marché commun régional du continent – la CAE - atteint un niveau d'intégration beaucoup plus profond que les autres CER, et il n'existe pas d'accord commercial comparable au niveau continental. Ses réalisations devraient être préservées et étendues à toute l'Afrique dans la mesure du possible parmi les États partenaires de la CAE, conformément aux principes des huit CER reconnues par l'UA en tant qu'éléments de base pour l'intégration continentale. En termes pratiques, la CAE serait un bon exemple qui pourrait inspirer les autres CER à travailler à l'approfondissement de leur intégration. Il est également important de noter qu'elle pourrait être la principale CER formant l'élément de base d'un MCCAf décentralisé. Bien que conceptuellement difficile, étant donné l›inexistence d›autres marchés communs régionaux pour former un continuum de décentralisation à travers le continent, la CAE devrait maintenir ses propres niveaux d'intégration plus approfondis, y compris un marché commun, une union monétaire et, finalement, une union politique sous la forme d'une confédération ou d'une fédération.

La CEDEAO est une autre CER reconnue par l'UA et qui forme une union douanière. D'autres unions douanières - la CEMAC et la SACU - ont été reconnues par l'accord relatif à la ZLECAf. L'UEMOA, en tant qu'union douanière, a fonctionné dans le contexte de la CEDEAO. Ces unions douanières régionales sont censées maintenir ces niveaux d'intégration plus profonds entre leurs membres.

Accords commerciaux bilatéraux entre pays et groupements africains et non africains

De nombreux États africains parties à la ZLECAf ont signé des accords commerciaux et économiques avec des pays ou des groupements tiers, qu'il s'agisse d'anciennes puissances ou de puissances émergentes, notamment les États-Unis (African Growth and Opportunity Act), l'UE (accords de partenariat économique), le Royaume-Uni post-Brexit, la Chine, la Turquie, la Russie et l'Inde.

Toutes ces relations commerciales et bilatérales devraient être cohérentes avec l'élan et les instruments d'intégration continentale vers l'UDCAf et le MCCAf, mais encore une fois, cela s'accompagne de défis conceptuels, car les huit CER reconnues par l'UA n'ont pas toutes formé, ou ne peuvent pas former, des unions douanières. Sur ces huit CER, seules la CAE et la CEDEAO sont des unions douanières, et sont censées harmoniser progressivement leurs cadres institutionnels et juridiques pour les adapter aux versions continentales.[466]

Lorsque l'UDCAf sera en place, les autorités douanières des États membres participants devront contribuer à la mise en œuvre de son TEC dans le cadre de leurs opérations de routine, sachant que les secrétariats n'ont pas l'autorité, le mandat, les installations et les ressources humaines ou financières nécessaires pour gérer les TEC au nom des États membres de l'union douanière. Toutefois, comme cela a été signalé, les secrétariats des CER pourraient fournir des services de secrétariat conjoints pour les programmes et événements continentaux, y compris ceux relatifs à l'UDCAf et au MCCAf.

Zone de libre-échange tripartite COMESA-EAC-SADC

L'accord tripartite sur la zone de libre-échange COMESA-CAE-SADC (TFTA) est entré en vigueur le 25 juillet 2024 après que le seuil de 14 ratifications sur 29 États membres/partenaires dans les trois CER a été atteint. Les pays ayant ratifié l'accord tripartite représentaient ensemble 75 % du PIB de la zone de libre-échange en 2022 ; les 29 États membres/partenaires tripartites représentent 53 % des membres de l'UA et plus de 60 % du PIB continental (1,88 billion de dollars), et ont une population combinée de 800 millions d'habitants. Le but de la création de la TFTA était d'améliorer l'accès au marché, de résoudre les problèmes de chevauchement des membres, et de promouvoir les objectifs de coopération, d'harmonisation et de coordination des politiques entre les trois CER, en aidant les États membres à faire un bond en avant vers une union douanière ou un marché commun.

Le cadre tripartite repose sur trois piliers : (a) l'intégration du marché, dirigée par le secrétariat du COMESA, qui implique la libéralisation du commerce à travers la création de la TFTA et des accords pour le mouvement des entrepreneurs ; (b) le développement de l'infrastructure, dirigé par la CAE, qui se concentre sur l'amélioration de la connectivité et la réduction des coûts des entreprises ; et (c) le développement industriel, dirigé par la SADC, qui vise à créer un environnement favorable en améliorant les cadres réglementaires et juridiques, en ajoutant de la valeur, en diversifiant les industries, en augmentant la productivité et la compétitivité, et en mettant en œuvre des programmes pour le changement structurel. La mise en œuvre de la TFTA devrait permettre de préserver les gains déjà acquis, d'obtenir d'autres avantages potentiels et de renforcer la participation des États membres/partenaires tripartites à la ZLECAf.

Les États membres/partenaires tripartites ont déjà élaboré des modalités de mise en œuvre de l'accord tripartite, finalisé la plupart des aspects des règles d'origine, maintenu leur engagement sur les offres tarifaires et élaboré le protocole tripartite sur la politique de concurrence. Un mécanisme en ligne de signalement et d'élimination des barrières non tarifaires est mis en œuvre par 25 États membres/partenaires tripartites.

Stratégies de financement innovantes pour l'UDCAf et le MCCAf

L'autonomie financière de l'UA est un impératif, de même que pour les institutions africaines qui poursuivent la vision de l'Agenda 2063.[467] Elle est également impérative pour atteindre des objectifs de transformation tels que l'UDCAf et le MCCAf, et leur fonctionnement. La dépendance financière, l'insuffisance des financements et l'imprévisibilité des ressources pour les programmes d'intégration de l'UA et des CER constituent des problèmes majeurs. Il en résulte que des lignes budgétaires spécifiques et adéquates pour les activités de l'UDCAf et du MCCAf devraient être envisagées dans les cycles budgétaires de l'UA.

Cette question fondamentale du financement figure depuis longtemps à l'ordre du jour de l'UA. Des travaux importants ont été menés par les présidents Paul Kagame et Olusegun Obasanjo ainsi que par M. Donald Kaberuka.[468] Le comité permanent des 15 ministres des Finances et le département des Réformes institutionnelles du bureau du président de la CUA poursuivent cet exercice d›assistance en vue de garantir l›autonomie financière de l›UA, de ses institutions et de ses organes. En outre, les travaux sur l›endiguement des flux financiers illicites menés par le président Thabo Mbeki se poursuivent et ont été utilisés par l'agence africaine pour les réformes relatives au système fiscal international et pour le renforcement de la mobilisation des ressources nationales.[469] La Conférence des ministres des Finances reste également impliquée dans les questions de mobilisation des ressources. Tous ces travaux devraient être pris en compte dans les discussions sur la mobilisation des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf. Certaines propositions clés n'ont toutefois pas été adoptées par l'UA, telles que les taxes sur les billets d'avion pour les vols vers l'Afrique et sur les lits d'hôtel pour les touristes.

En outre, compte tenu des coûts des réunions continentales physiques (voir le deuxième paragraphe de la section « Mobilisation des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf » ci-dessus) ; compte tenu du fait qu'une Direction continentale sur le Marché commun africain assortie d'une union douanière intégrée pourrait, de manière très prudente, coûter 8 millions de dollars sur quatre ans (voir tableau 7.3) ; et compte tenu des coûts des structures récemment approuvées mis en évidence dans le tableau 7.1, les observations suivantes fournissent des paramètres pour la mobilisation des ressources pour l'UDCAf et le MCCAf. Ces besoins s'ajoutent bien sûr à ceux de l'industrialisation, de la modernisation de l'agriculture, de l'innovation, des infrastructures (y compris les transports, l'énergie, les technologies de l'information et de la communication, et l'eau) et de la coopération dans de nombreux domaines clés, comme le prévoit l'Agenda 2063.

Une gestion interne et des systèmes financiers sains constituent la base de la mobilisation des ressources et de l'autonomie financière. Ils permettent non seulement de minimiser les demandes d'audit et d'inspirer confiance aux partenaires, mais aussi d'assurer un bon rapport coût/avantages.

Les ressources extrabudgétaires et budgétaires sont les deux principales catégories de financement de l'intégration économique régionale sur le continent, et les ressources extrabudgétaires provenant des partenaires en représentent la grande majorité, avec une estimation de 97 %.[470] Les contributions des États membres restent importantes et devraient progressivement devenir plus importantes et plus stables, afin de relever les défis de la dépendance à l'égard des donateurs. Lors de sa 44e session en février 2024, le Conseil exécutif, par la décision EX.CL/Dec.1233(XLIV), a félicité « ... les États membres pour leur contribution de 181 210 996,23 dollars, équivalant à 88 % de la contribution fixée à 205 000 000 dollars pour le budget ordinaire de 2023 ».

Parmi les *bonnes pratiques qui devraient être poursuivies et développées*, on peut citer le prélèvement de 0,2 % de l'UA. Il devrait également y avoir des dispositions et des lignes budgétaires explicites dans le total des transferts de fonds consacrés aux programmes d'intégration économique. Les prélèvements communautaires et d'intégration de la CEMAC et de la CEDEAO de 0,5 % sur les produits importés se sont avérés efficaces, l'objectif étant de couvrir 70 à 90 % de leurs budgets annuels. Les contributions provenant du prélèvement de l'UA sont prometteuses. Lors de sa 44e session ordinaire, le Conseil exécutif a félicité « ... les États membres pour avoir contribué, depuis 2017, à hauteur de 338 876 684,56 de dollars au Fonds pour la paix de l'UA, démontrant ainsi un niveau élevé d'engagement de l'Union à rendre le Fonds pleinement opérationnel. »

Les institutions continentales et régionales génératrices de revenus devraient fournir des ressources pour soutenir l'intégration économique. La Banque africaine d'import-export s'est distinguée à cet égard. D›autres banques panafricaines - de développement et commerciales - ont également manifesté leur volonté de soutenir l›intégration économique, notamment la Banque africaine de développement, la Trade and Development Bank, l'Equity Bank et la United Bank of Africa. La mobilisation de l'ensemble des banques panafricaines en faveur de l'effort d'intégration économique constituera un facteur clé de la promotion de l'industrialisation.

D'autres institutions et programmes générateurs de revenus, en plus des banques, devraient être envisagés. Les institutions continentales et régionales chargées d'administrer des domaines tels que la concurrence, la propriété intellectuelle, l'investissement, les autorités numériques et la facilitation des échanges génèrent souvent d'importantes sommes d'argent grâce aux frais qu'elles perçoivent pour les approbations et leurs services. Un petit pourcentage de ces fonds devrait être consacré à l'intégration économique.

Un *fonds de capital* devrait être créé, à partir duquel les intérêts générés financeraient les programmes. Le Centre Sud a utilisé cette approche avec succès. Une partie des fonds pourrait être investie dans des obligations sûres à rendement régulier.

L*'utilisation des intérêts perçus sur les fonds de réserve ou d'autres actifs* est déjà une caractéristique des CER et de l'UA. Le Conseil exécutif de l'UA, lors de sa 44e session ordinaire en février 2024, a procédé à des allocations à partir des intérêts générés par le Fonds pour la paix. Par sa décision EX.CL/Dec.1233(XLIV), par exemple, il a approuvé « ... un montant de 5 millions de dollars pour 2024 à prélever sur le produit des intérêts du Fonds pour la paix afin de financer les projets pilotes du Fonds pour la paix du PAPS, sur la médiation et la diplomatie préventive, la capacité institutionnelle et les opérations de soutien de la paix. » (Tableau 7.4).

Tableau 7.4
Allocation des intérêts perçus sur le Fonds pour la paix ($)

DESCRIPTION	2022 SUPPLÉMENTAIRES	2023 INITIAL	2023 SUPPLÉMENTAIRES	2024	TOTAL
Allocation au CRF		5 000 000	2 000 000	10 000 000	17 000 000
Allocation aux frais de gestion des fonds	917 475		1 584 830	1 758 766	4 261 071
Projets pilotes du Fonds pour la paix du PAPS				5 000 000	5 000 000
TOTAL	**917 475**	**5 000 000**	**3 584 830**	**16 758 766**	**26 261 071**

Note : CRF= Facilité de réserve pour les crises (Crisis Reserve Facility) ; PAPS=Affaires Politiques, Paix et Sécurité (= Political Affairs, Peace and Security).
Source : Allocation des intérêts du Fonds pour la paix à partir de 2022-2024.

Les observations ci-dessus visent à contribuer à rationaliser le financement en tant que décision stratégique avec un degré de prévisibilité qui soutient la planification et la budgétisation à moyen et long terme, plutôt que de laisser ce financement reposer sur des décisions à court terme. Les approches suivantes devraient également être envisagées.

Le crowdfunding a été utilisé dans le monde entier comme une méthode de collecte de fonds pilotée et détenue par les citoyens, y compris pour des campagnes politiques. Il a également été utilisé en Afrique pour financer des opérations d'urgence lors d'épidémies et pour de grands projets. En collaboration avec des entreprises de télécommunications mobiles ou des opérateurs spécialisés, des campagnes de crowdfunding peuvent être entreprises pour financer le compte de capital d'une institution ou des projets phares spécifiques.

De même, les loteries nationales peuvent être utilisées pour collecter des fonds pour les programmes et les projets d'intégration économique. Cela nécessiterait des relations de travail étroites avec les organismes qui les gèrent ou bien, lorsque cela est possible, des loteries régionales et continentales pourraient être mises en place pour collecter des fonds en faveur de l'intégration économique.

Les philanthropes sont une source majeure de fonds à travers le monde et en Afrique, pour le financement des programmes sociaux, des urgences et des bonnes causes. En travaillant dans le cadre de philanthropes organisés, des fonds peuvent être mobilisés de façon ponctuelle et sur la base de programmes et de projets spécifiques.

Des *fonds présidentiels pour des causes spécifiques* d'intégration régionale à l'échelle du continent devraient également être envisagés, tels que les prix présidentiels de l'innovation ouverts à la concurrence des start-ups et des innovateurs africains, et les projets présidentiels défendant les initiatives de facilitation du commerce ou les projets et les plaidoyers sur le changement climatique. Les conférences de coordination, la cartographie des partenaires et la rédaction de propositions pourraient constituer d'autres activités visant à soutenir la mobilisation des ressources.

Recommandations

Ce chapitre a proposé plusieurs pistes de réflexion. Les États membres et les institutions qui soutiennent l'intégration régionale en Afrique pourront utilement tenir compte des recommandations suivantes :

- *Adopter une approche systémique cohérente des structures institutionnelles et de gouvernance pour mettre en place l'UDCAf et le MCCAf.* Cela implique de se concentrer sur des solutions pragmatiques et des gains rapides tout en évitant d'imiter des modèles externes qui pourraient ne pas s'aligner sur le contexte unique de l'Afrique. Cela implique également de donner la priorité à un leadership politique fort, à l'appropriation par les parties prenantes, à la stabilité macroéconomique et à un suivi efficace.
- *Choisir une structure de gouvernance qui soutienne au mieux la mise en place de l'UDCAf et du MCCAf,* y compris :
  - Utiliser les instruments juridiques existants : L'option 1 consiste à tirer parti de l'acte constitutif de l'Union africaine et du traité d'Abuja, et l'option 2 combine l'acte constitutif et l'accord relatif à la ZLECAf. Ces options s'appuient sur les cadres et les institutions existants (lorsqu'ils sont viables).
  - Créer de nouveaux instruments juridiques : L'option 3 propose la création d'un nouvel instrument juridique, d'un nouveau régime et de nouvelles institutions, éventuellement sous la forme d'une agence ou d'un organe similaire à l'AUDA-NEPAD ou aux CACM.
  - Introduire une direction : L'option 4 propose de compléter les options 1 ou 2 en introduisant une direction au sein de la CUA ou du secrétariat de la ZLECAf pour traiter les questions liées à l'UDCAf et au MCCAf.
  - Convertir le secrétariat de la ZLECAf : l'option 5 envisage de convertir, au moment opportun, le secrétariat de la ZLECAf, qui se concentre actuellement sur les questions relatives à la ZLE, en secrétariat de l'UDCAf/MCCAf, chargé du suivi et de l'évaluation de la ZLE.
- *Aligner les exigences en matière de gouvernance et de ressources pour la création de l'UDCAf et du MCCAf sur les quatre objectifs essentiels du régionalisme développementiste :* l'intégration commerciale équitable, la coopération intensive et l'industrialisation transformatrice, la coopération transfrontalière en matière d'infrastructures, et la coopération en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance.
- *Recourir à une mobilisation innovante des ressources pour assurer une indépendance financière durable.* Outre les ressources budgétaires et extrabudgétaires habituelles, le prélèvement de l'UA devrait être étendu aux programmes d'intégration économique et explorer diverses voies de financement, telles que la création d'un fonds de capital, les initiatives de crowdfunding, l'engagement de philanthropes, l'organisation de loteries nationales et la création de fonds présidentiels.

Références

Adejumobi, S., et C. Obi. 2020. *Developmental Regionalism and Economic Transformation in Southern Africa*. Routledge.

Aristotle. 980a. *Metaphysics, Book VIII*. Traduit par W. D. Ross, 1908.

ASEAN Secretariat (Association des nations de l'Asie du Sud-Est). 2011. *ASEAN Economic Community Factbook*. Disponible à: https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Economic-Community-Factbook.pdf.

Balassa, B. 1962. *The Theory of Economic Integration*. Routledge imprint.

Cherif, R., et F. Hasanov. 2019. "The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy." Disponible à: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2021. *Commodity and Development Report: Escaping From the Commodity Dependence Trade Through Technology and Innovation*. Disponible à: https:// unctad.org/system/files/official-document/ditccom2021d1_en.pdf.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2013. *Economic Development in Africa Report: Intra-Africa Trade, Unlocking Private Sector Dynamism*.

CUA (Commission de l'Union africaine). 1991. *Treaty Establishing the African Economic Community*.

CUA (Commission de l'Union africaine). 2015. *Agenda 2063*. Disponible à: https://au.int/sites/default/files/ documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf.

CUA (Commission de l'Union africaine). 2016. "What is Financing of the Union." Disponible à: https://au.int/en/what- financing-union.

CUA (Commission de l'Union africaine) et CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique). 2021. *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel*. Disponible à: https://au.int/en/documents/20210708/ report-high-level-panel-illicit-financial-flows-africa.

Diamandis, P. H., et S. Kotler. 2012. *Abundance: The Future is Better Than You Think*. Free Press. Eronen, M. 2023. *Emergence in the Philosophy of the Mind*. Left Bank Books.

EEE (Espace économique européen). 2016. *European Economic Area Agreement, 2016*. Disponible à: https://www. efta.int/Legal-Text/EEA-Agreement-1327.

Fayol, H. 1949. *General and Industrial Management*. Martino Fine Books.

FEM (Forum économique mondial). 2024. *Global Risks Report 2024, 19th Edition*. Disponible à: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf.

Frankema, E., et M. van Waijenburg. 2018. "Africa Rising? A Historical Perspective." *African Affairs* 117 (469): 543–568. https://doi.org/10.1093/afraf/ady022.

Garvey, M. 1924. "Hail! United States of Africa." Disponible à: https://aaregistry.org/poem/hail-united-states-of-africa-by-marcus-garvey/. (Consulté le 29 mars 2024).

Gathii, J. 2011. *African Regional Trade Agreements as Legal Regimes*. Cambridge University Press.

Guerrero, R. B. 2021. "Regional Integration: The ASEAN Vision in 2020." *IFC Bulletin* 32. Disponible à: https://www.bis.org/ifc/publ/ifcb32c.pdf.

Kagame, P. 2017. *The Imperative to Strengthen Our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*. CUA (Commission de l'Union africaine). Disponible à: https://au.int/ sites/default/files/documents/33273-doc-report-_institutional_reform_of_the_au.pdf.

Kessler, E. H. 2013. *Encyclopaedia of Management Theory*. Pace University.

Kuglar, K., et F. Sucker. 2021. *International Economic Law: (Southern) African Perspectives and Priorities*. Juta. McFaden, J. 2021. *Life is Simple: How Occam's Razor Set Science Free and Shapes the Universe*. Basic Books. Mangeni, F. 2024a. "The Common Market Issue in Africa." In *AfCFTA-UNDP Futures Report No. 3 on Portrait of the Common African Market* (À paraître).

Mangeni, F. 2024b. "The Role of Regional Economic Communities in Continental Integration." In *AfCFTA-UNDP Futures Report No. 3 on Portrait of the Common African Market* (À paraître).

Mangeni, F. 2024c. "The Inevitability of a Sublime African Continental Free Trade Area." In *AfCFTA-UNDP Futures Report No. 3 on Portrait of the Common African Market* (À paraître).

Mangeni, F., et C. Juma. 2019. *Emergent Africa: Evolution of Economic Integration*. Headline Books.

Mangeni, F., et A. Mold. 2024. *Borderless Africa: A Sceptic's Guide to the Continental Free Trade Area*. Hurst Publications.

Mazower, M. M. 2013. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Foundations of the United Nations*. Princeton University Press.

Mecklin, J. (ed). 2024. "A Moment of Historic Danger: It is still 90 Seconds to Midnight: 2024 Doomsday Clock Statement." *Bulletin of Atomic Scientists*. Disponible à: https://thebulletin.org/doomsday-clock/. (Consulté le 29 Janvier 2024).

McKinsey Global Institute. 2016. *Lions on the Move II: Realising the Potential of Africa's Economies*. Disponible à: https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies. (Consulté le 27 mars 2024).

Miller, J., et S. Page. 2007. *Complex Adaptive Systems*. Princeton University Press.

Mingers, J. 1995. *Self-Producing Systems: Implications and Applications of Autopoiesis*. Springer. Nkrumah, K. 2007. *Africa Must Unite*. Panaf.

Nubong, D., et G. Gabila. 2023. *Developmental Regionalism and the Political Economy of Africa's Integration*. Lexington Books.

Prigogine, I., et I. Stengers. 2018. *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. Verso Books. Robson, P. 2013. *Integration, Development and Equity: Economic Integration in West Africa*.

Robertson, C., Y. Mhango, et M. Moran. 2012. *The Fastest Billion: The Story Behind Africa's Economic Revolution*. Renaissance Capital.

Rosling, H., A. Rosling, et O. Rosling. 2018. *Factfulness: Ten Reasons We're Wrong About the World and Why Things Are Better Than You Think*. Flatiron Books.

Schwab, K. 2017. *The Fourth Industrial Revolution*. Currency.

Schlesinger, S. C. 2004. *Art of Creation: The Founding of the United Nations*. Basic Books.

Sucker, F. 2019. "Towards Development Integration, Safeguards and Beyond: The Main Features of South Africa's Preferential Trade Agreements." *Journal of World Investment and Trade* 20: 726–758.

Tabaczek, M. 2019. *Emergence: Towards a New Metaphysics and Philosophy of Science*. University of Notre Dame Press.

TAXUD (Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière). 2020. *Strategic Plan 2020-2024*. Disponible à: https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/taxud_sp_2020_2024_ en.pdf.

Teubner, G. 1993. *Law as an Autopoietic System*. Blackwell.

UE (Union européenne). 2018. *The EU Customs Union @ 50, Malta Customs and the EU*. Disponible à: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-01/01_2019_the_eu_customs_union_50th_book_en.pdf.

Wamkele, M. 2022. "Statement to the Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations of the House Committee on Foreign Affairs." Disponible à: https://docs.house. gov/meetings/FA/FA16/20220427/114688/HHRG-117-FA16-Wstate-MeneW-20220427.pdf.

Wolff, M. J. 2018. *Bretton Woods Institutions and Neoliberalism*. Pacem in Terris Press.

ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine). 2023. "A New Era of Trade: Acceleration of Implementation: A Fact Sheet." Disponible à: https://au-afcfta.org/wp-content/uploads/2023/11/ENGLISH-FACTSHEET- BOOKLET-.pdf.

Notes de fin

1 CEA, CUA et BAD 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2013, 2016, 2017, 2019, 2021; Hartzenberg 2011; Yang et Gupta 2005 ; Hailu 2014 ; Ikome 2007. L'Afrique est actuellement constituée de 55 États membres de l'Union africaine, dont 16 sont enclavés ; plus de 40 monnaies ; et des populations nationales allant d'environ 100 000 habitants aux Seychelles à plus de 200 millions au Nigéria

2 L'ancienne Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) a été transformée en SADC.

3 Ikome 2007 ; Hartzenberg 2011.

4 OUA 1980 ; Hailu 2014.

5 OUA 1991.

6 AU 2015.

7 Lejarraga 2023.

8 CNUCED 2019.

9 Banque mondiale 2020 ; Ovadek et Willemyns 2019 ; Clausing 2000.

10 Lejarraga 2023.

11 Fasan 2019; Fofack 2018; Mirito 2021.

12 CNUCED 2023c.

13 BAD 2019

14 CEA 2019a.

15 L'IIRA a été publié pour la dernière fois en 2019. Les auteurs ont utilisé la méthodologie IIRA pour évaluer la dimension de l'intégration productive pour les périodes combinées de 2014-16, 2017-19 et 2020-22.

16 UNCTADstat 2024.

17 COMESA 2023.

18 L'acronyme est basé sur son nom en français : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

19 CEDEAO 2022.

20 David, Nguyen-Dong, et Selim 2022.

21 Association des banques centrales africaines 2024.

22 Nations unies 2025.

23 CEA 2023a

24 Nations unies 2025.

25 FAO 2023.

26 CEA 2023a.

27 CNUCED 2023b.

28 CNUCED 2023b.

29 CNUCED 2023b.

30 PNUD 2023.

31 Banque mondiale 2024.

32 République du Congo, Djibouti, Éthiopie, Ghana, Malawi, São Tomé et Príncipe, Soudan, Zambie et Zimbabwe.

33 Burundi, Cabo Verde, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Comores, Gambie, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Mozambique, Sierra Leone, Sud-Soudan et Togo.

34 Bénin, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Lesotho, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tanzanie et Ouganda.

35 CNUCED 2023b.

36 CNUCED 2023b.

37 CEA 2023a
38 CEA2021a.
39 https://www.un.org/sustainabledevelopment/financing-for-development/.
40 CEA 2024.
41 CEA 2024.
42 UNCTADstat 2024.
43 CEA 2025.
44 Edwin Gaarder 2021.
45 STATAFRIC 2024.
46 Karingi, Mevel, Mitaritonna et Zheng 2024.
47 Baldwin et Forslid 2020.
48 Calculé par la CEA en se fondant sur des données de la Banque mondiale : PIB ($ courants) et services, valeur ajoutée ($ courants). Source : https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=1W. Consulté le 17 février 2025.
49 OCDE et OMC 2025.
50 OCDE et OMC 2025.
51 Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, République du Congo, République démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Guinée équatoriale, Eswatini, Gabon, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Ouganda, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.
52 Secrétariat de la ZLECAf 2024.
53 Secrétariat de la ZLECAf : https://au-afcfta.org/publications/. Consulté le 28 mars 2024.
54 Dihel et Goswami 2016.
55 UN-HABITAT 2014.
56 Mitchell 2021.
57 Briceño-Garmendia Vivien 2010.
58 Escribano Alvaro 2008.
59 The Economist 2022.
60 AUDA-NEPAD 2023a.
61 CIA 2024.
62 CEA 2022a.
63 BAD 2014.
64 Il s'agit notamment des corridors des autoroutes transafricaines et des principaux chaînons manquants tels que la route Juba-Bor-Malakal Renki-frontière du Soudan et la route Yaoundé-Brazzaville.
65 CEA 2022b.
66 AUDA-NEPAD 2023a.
67 AUDA-NEPAD 2023a.
68 BAD 2022.
69 CIA 2024.
70 CEA 2022b.
71 AUDA-NEPAD 2023a.
72 Groupe de travail sur les chemins de fer 2020.
73 Ils englobent les corridors du réseau ferroviaire africain. Les liaisons essentielles se situent principalement en Afrique centrale (République du Congo, République démocratique du Congo et Tchad), en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie et Ouganda) et en Afrique australe (Botswana, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud et Zimbabwe). Il existe également un long tronçon du réseau ferroviaire au Mali.
74 CEA 2022b.

75 La part du nombre de places assises disponibles occupées par des passagers.
76 IATA 2023.
77 Banque d'import-export de l'Inde 2018.
78 IATA 2023.
79 Ils englobent des aéroports essentiels situés principalement en Afrique de l'Est, notamment à Djibouti, en Érythrée, en Éthiopie, en Somalie et au Soudan, ainsi que des plateformes vitales en Mauritanie et en République démocratique du Congo, en Afrique centrale.
80 CEA 2022b.
81 AU 2022.
82 CEA 2022b.
83 Banque d'import-export de l'Inde 2018.
84 The Economist 2022.
85 The Economist 2022.
86 Le temps total écoulé, mesuré à partir du moment où le système d'identification automatique du navire enregistre son arrivée en bordure du port ou au mouillage jusqu'à ce que toutes ses lignes soient solidement attachées au poste d'amarrage.
87 Banque mondiale, S&P Global Market Intelligence 2023.
88 Banque mondiale, S&P Global Market Intelligence 2023.
89 Il s'agit notamment du port de Maputo au Mozambique, de Toamasina à Madagascar et de Port Louis à l'île Maurice, Takoradi au Ghana, le port de Fomboni aux Comores, Walvis Bay en Namibie, le port de Mogadiscio en Somalie, le port de Banjul en Gambie, le terminal de M'Bya au Gabon et Casablanca au Maroc.
90 CEA 2022b.
91 UIT 2023.
92 UIT 2022.
93 Existent Ltd. 2023.
94 GSMA 2023a.
95 CCE à venir a.
96 GSMA 2023b.
97 COMESA 2022.
98 SADC 2019.
99 PIDA n.d.
100 AUDA-NEPAD 2023a.
101 AUDA-NEPAD 2023a.
102 CUA et AUDA-NEPAD 2022.
103 AUDA-NEPAD 2023b.
104 Banque mondiale 2020.
105 McKinsey and Company 2020.
106 The Economist 2023.
107 AUDA-NEPAD 2023b.
108 Cilliers 2024.
109 CNUCED 2023d.
110 L'année 2021 semble être une exception avec un afflux de 83 milliards de dollars. Cependant, la réalité est que près de la moitié de cette somme est le résultat d'une seule transaction intra-entreprise en Afrique du Sud, liée à une grande reconfiguration d'entreprise, et n'est donc pas le signe d'une véritable reprise (CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde 2023).
111 McKinsey 2020

112 ICA et BAD 2022.
113 BAD 2020.
114 CNUCED 2023d.
115 AU 2024.
116 BAD 2020 et 2023.
117 CEA 2023a.
118 OMS AFRO 2023.
119 OMS 2024.
120 CEA 2019b.
121 OMS 2024.
122 CEA 2024.
123 UN DESA 2022
124 UN DESA 2019.
125 CEA 2021b
126 CEA 2024.
127 UNESCO et UA 2023.
128 Institut des statistiques de l'UNESCO 2024.
129 Banque mondiale et UNESCO 2023.
130 UNESCO 2024.
131 SADC 2022.
132 CEDEAO 2018.
133 IGAD 2020.
134 Nations unies 2023.
135 Union africaine 2023.
136 Felbab-Brown 2023.
137 HCR 2023a.
138 Lauder 2023.
139 Centre d'action préventive 2023.
140 Centre d'action préventive 2023.
141 ACLED 2023.
142 Pichon 2024.
143 CEA 2023b.
144 CEA 2023b.
145 CEA 2023b.
146 OMC 2024.
147 CNUCED 2022a.
148 Onditi 2021.
149 Viner 1950 ; plus tard étendu par Meade 1956 et Lipsey 1957.
150 CEA 2012.
151 Grimwade 2013.
152 Wonacott et Wonacott1981.
153 Dans l'analyse des pays tiers "manquants" de Wonacott et Wonacott (op. cit.), le producteur à faible coût peut exploiter pleinement son avantage comparatif en augmentant sa production de biens d'exportation afin d'accroître son bien-être économique.
154 Cooper et Massell 1965.
155 Mundell 1964; Arndt 1968.

156 Akinkugbe 2021.
157 Machlup 1976.
158 Crowley 2006.
159 Kindleberger 1966.
160 Chingono et Nakana 2009.
161 Hettne, Inotai et Sunkel 1999.
162 Kimbugwe et al. 2012.
163 Grobbelaar et Meyer 2017.
164 Salvatore 2013.
165 Salvatore op. cit. ; Plummer et al. 2010.
166 Ghosh et Yamarik 2004
167 Anderson et Yotov 2016 ; Afesorgbor 2016.
168 Frankel et Rose 2002.
169 Baier et Bergstrand 2007.
170 Anderson et Yotov 2016.
171 Zhang, Zhao et Zhao 2021.
172 Orefice et Rocha 2014 ; Rubinova 2017 et Laget et coll. 2020.
173 Preepremmote et coll. 2018
174 Shah 2021.
175 Kreinin et Plummer 2008
176 Nwosu et al. 2013.
177 Ornela 2005.
178 Vamvakidis 1999.
179 Afesorgbor 2016.
180 Fadeyi et coll. 2014.
181 Manu 2021.
182 Nechifor et coll. 2022, ont utilisé pour obtenir ces résultats un modèle d'équilibre dynamique pour le développement économique, les ressources et l'agriculture (DEMETRA - *Dynamic Equilibrium Model for Economic Development, Resources and Agriculture*), modèle dynamique d'équilibre général calculable (EGC) à l'échelle d'un seul pays et calibré à l'aide d'une matrice de comptabilité sociale (SAM) mise à jour pour le Kenya en 2016/2017.
183 Geda et Yimer 2022.
184 Anyanwu 2003.
185 Gammadigbe 2021.
186 L'outil de simulation de l'impact d'une réforme tarifaire (TRIST - *Tariff Reform Impact Simulation Tool*) se concentre sur les implications des réformes commerciales, en utilisant les données relatives aux recettes réelles au niveau des lignes tarifaires pour une plus grande précision.
187 La solution intégrée pour le commerce mondial (WITS - *World Integrated Trade Solution*), développée en collaboration avec l'OMC, fournit des données complètes sur le commerce international des marchandises, les tarifs douaniers et les mesures non tarifaires, et inclut des outils permettant d'évaluer l'impact des changements tarifaires.
188 Le modèle de simulation de la politique commerciale agricole (ATPSM - *Agricultural Trade Policy Simulation Model*) est spécialement conçu pour l'analyse détaillée des questions de politique commerciale agricole. Il quantifie les impacts économiques des changements dans les politiques commerciales nationales aux niveaux mondial et régional.

189 Il s'agit d'un sous-ensemble élitiste de modèles d'équilibre partiel principalement utilisés pour évaluer l'ampleur des détournements et de la création des échanges dans le contexte de l'intégration régionale (Kassa et coll. 2019 ; Stack et al. 2023). Ils intègrent la géographie économique, les proportions variables des partenaires commerciaux, les modèles de concurrence monopolistique du commerce et les coûts logistiques du transport, qui sont généralement élevés en Afrique. Toutefois, les modèles gravitationnels, bien qu'utiles, simplifient souvent à l'excès les relations commerciales complexes en se concentrant sur des variables telles que la distance, la taille économique et les similitudes culturelles. Ils ont tendance à négliger d'autres facteurs d'influence tels la stabilité politique, les accords commerciaux et les caractéristiques propres à l'industrie.

190 Anderson et van Wincoop 2003.

191 Il s'agit de la méthode du pseudo-maximum de vraisemblance de Poisson (PPML - *Poisson Pseudo-Maximum Likelihood*) qui permet de traiter l'hétéroscédasticité et les problèmes de flux commerciaux nuls inhérents aux équations de gravité log-linéarisées.

192 Voir Yotov et coll.2016 ; Banque mondiale 2020 et Francois et Reinert 1997.

193 Voir Yotov et coll.2016 ; Banque mondiale 2020 et Francois et Reinert 1997.

194 Voir Yotov et coll.2016 ; Banque mondiale 2020 et Francois et Reinert 1997.

195 AUC 2024.

196 Afrique du Sud, Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gabon, Guinée équatoriale, Eswatini, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Maroc, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

197 ZLECAf 2024.

198 ZLECAf 2024.

199 APRI 2023.

200 ZLECAf 2024.

201 Bowmans 2024.

202 ATPC-ECA 2024. The Guided Trade Initiative: Documenting and Assessing The Early Experiences Of Trading Under the AfCFTA https://repository.uneca.org/handle/10855/50169.

203 En 2022, le commerce intra-africain de marchandises de l'Afrique du Sud était évalué à environ 40 milliards de dollars, soit seulement 17 % du commerce total de marchandises du pays. Ce commerce a augmenté de 13 % entre 2021 et 2022. Le Mozambique, le Botswana, la Namibie et le Zimbabwe sont les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud en Afrique et ils représentant 51 % du commerce intra-africain de marchandises de ce pays.

204 Les exigences de transformation unique ou de double transformation sont utilisées pour déterminer l'origine d'un produit. Dans le cas de la double transformation, deux étapes de production doivent s'effectuer au sein d'une ZLE pour que le produit obtienne le statut de produit d'origine. En revanche, l'exigence de transformation unique ne nécessite qu'une seule étape de production au sein d'une ZLE pour que le produit obtienne le statut de produit d'origine.

205 CEA 2023.

206 Mugano 2022.

207 Boylan et coll. 2020.

208 CNUCED 2021 ; Bouët et coll. 2021.

209 Ikenberry 2018.

210 Hoekman et Sabel 2021 ; Patrick 2023.

211 Tran 2023.
212 CEA 2021a.
213 Banque africaine de développement et UA 2024.
214 Banque africaine de développement et UA 2024.
215 Commission africaine de l'aviation civile 2024. Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gabon, Guinée équatoriale, Eswatini, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo, Zambie et Zimbabwe.
216 La cinquième liberté de l'air désigne le droit ou le privilège accordé par un État à un autre et qui permet aux compagnies aériennes de ce dernier d'atterrir sur le territoire du premier État, d'embarquer des passagers ou du fret et de les transporter à destination ou en provenance d'un État tiers dans le cadre de services aériens internationaux réguliers.
217 ECA 2023.
218 ECA 2023.
219 ECA 2023.
220 UA 1991 ; UA 2000.
221 UMA 1992.
222 Magu 2023.
223 IGAD 2022.
224 NEPAD 2015.
225 La CEPGL a été créée en 1976 par le Burundi, la République démocratique du Congo et le Rwanda pour promouvoir l'intégration économique et renforcer la coopération dans des domaines tels que la paix et la sécurité, le commerce et la libre circulation des personnes, et le développement social (Nations Unies 1978). Le bon fonctionnement de la CEPGL et les progrès de l'intégration régionale ont été compromis par des années de conflits dans les pays membres. Après des années d'inactivité, la communauté a été relancée en 2007 (https://documents1.worldbank.org/curated/en/812671468026125582/pdf/Reviving0the0g0economic0development.pdf).
226 En octobre 1973, la déclaration du fleuve Mano entre le Libéria et la Sierra Leone, établissant l'UFM, visait à renforcer la coopération économique entre les pays membres par la création d'une union douanière. La Guinée a rejoint l'UFM en 1980. Des difficultés telles que les troubles économiques et les instabilités dans les États membres ont eu des effets prolongés sur les activités de l'Union dans les années 1980 et 1990 (CEA 2000). L'union a été réactivée en 2004, mais les progrès en matière d'intégration ont été limités.
227 En tant qu'instrument de la ZLE de la CEDEAO, il vise à assurer la libre circulation des biens et des services, à harmoniser les normes techniques et stratégiques et à créer des opportunités d'accès au marché et d'investissement.
228 CEA 2015.
229 OMC 2015.
230 CEA 2021, tableau 1.
231 Okom et coll. 2017 ; CEA 2021.
232 WAI 2021.
233 Ibok et Atayero 2022.
234 Fajana 2018. Voir https://nyulawglobal.org/globalex/CEMAC_ECOWAS1.html et https://etls.ecowas. int/meeting-on-obstacle-on-free-movement-of-goods-under-ecowas-trade-liberalization-scheme-etls-11-12-november-2019/.

235 Fajana 2018 ; Karaki et Verhaeghe 2017.

236 La phase 1 porte sur le droit d'entrée sans visa (pour 90 jours), la phase 2 sur le droit de résidence et la phase 3 sur le droit d'établissement (article 2). Des protocoles additionnels pour la mise en œuvre des phases 2 et 3 ont été adoptés respectivement en 1986 et 1990.

237 Ibrahim et al. 2017.

238 À partir de 2016, voir https://thepoint.gm/africa/gambia/article/ecowas-to-introduce-common-wafrican-id-card-remove-residence-permit.

239 Fontan et Kamara 2023. Initialement, la CEDEAO cherchait à adopter une approche « à double voie », avec l'adoption par la ZMAO de sa monnaie unique, l'ECO, d'ici 2015 et une fusion potentielle avec l'UEMOA, qui utilise le franc CFA (CEA 2016). En 2014, cette approche initiale a été remplacée par l'objectif de créer une monnaie unique pour les 14 pays membres de la CEDEAO sans passer par l'établissement de la monnaie unique dans la ZMAO.

240 https://www.dw.com/en/ecowas-west-african-bloc-aims-to-launch-single-currency-in-2027/a-57970299

241 https://www.ecowas.int/ecowas-commission-organizes-technical-committee-meeting-on-ecowas-programme pour une monnaie unique/.

242 https://www.wami-imao.org/en/integration-projects/capital-market-integration?language_content_entity=en.

243 CEA 1999.

244 Le Sud-Soudan doit encore harmoniser ses lois et règlements avec ceux de La CEA et mettre en œuvre les engagements et obligations découlant du traité, tandis que la République démocratique du Congo se trouve dans la phase de familiarisation impliquant le renforcement des capacités des principales parties prenantes aux instruments de la CEA. Voir https://www.eac.int/press- releases/142-customs/3066-capacity-building-workshop-on-mainstreaming-the-democratic-republic-of-congo-into-the-eac-customs-union-underway-in-kampala,-uganda.

245 https://www.eac.int/press-releases/142-customs/2775-eac-to-digitalize-the-common-external-tariff-cet-to-enhance-private-sector-participation-international-trade#:~:text=La%20EAC%20actuellement%20met%20enœuvre%20une%20communauté%20à%quatre%20bandes%20pour%20les%20produits%20finis%20importés.available%20in%20the%20region.

246 Shinyekwa et al. 2016.

247 CEA 2021.

248 https://www.eac.int/customs/single-customs-territory.

249 CEA 2021.

250 CEA 2021.

251 CEA 2021 ; CEA 2021.

252 Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT, Société pour les télécommunications financières interbancaires mondiales).

253 Les autres pays sont la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Eswatini, l'Éthiopie et la Somalie.

254 https://www.comesa.int/trade-policy-analysis-training-targeting-non-free-trade-area-states/#:~:text=Ils%20sont%20Burundi%2C%20Comoros%2C%20Djibouti%2C%20Egypte%2C%20Kenya%2C%20Libye%2C,Rwanda%2C%20Seychelles%2C%20Tunisie%2C%20Sudan%2C%20Uganda%2C%20Zambie%20et%20Zimbabwe.

255 COMESA (2021). Protocole du COMESA sur les règles d'origine – révisé en 2021. https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2022/01/COMESA_Protocol-on-Rules-of-Origin.pdf.

256 Les détails figurent à l'annexe V du protocole du COMESA sur les RdO.

257 Voir l'annexe V du protocole

258 https://www.comesa.int/comesa-customs-union/
259 COMESA 2019.
260 CEA 2021.
261 En 2022, 12 pays avaient ratifié le protocole du COMESA sur la libre circulation des personnes (UA 2022).
262 COMESA 2021.
263 Gibb 2006, p. 588.
264 Articles 7 à 13 : le sommet des chefs d'État et de gouvernement, le conseil des ministres, la commission de l'union douanière, le secrétariat, le conseil tarifaire, les comités techniques de liaison et un tribunal.
265 Conformément à l'article 34 de l'accord de 2002, le calcul des parts du total des droits de douane, des droits d'accise et des droits additionnels perçus dans les zones douanières communes au cours d'un exercice financier donné qui sont allouées aux États membres repose sur les composantes « douanes » et « accises », ainsi que sur une composante « développement » qui garantit une allocation plus importante aux pays membres moins développés (fixée à 15 % du total des recettes d'accises et pondérée en fonction de l'inverse du PIB par habitant de chaque pays).
266 Ngalawa 2014 ; OMC 2023
267 Gibb et Treasure 2014.
268 SACU 2002
269 OMC 2023.
270 SACU 2018.
271 OMC 2023.
272 SACU 2022.
273 Bausinger et coll. 2015.
274 SACU 2022.
275 Tous les pays de l'UMOA étaient signataires du traité de la CEDEAO de 1975.
276 La banque centrale conduit une politique monétaire et de change commune pour les utilisateurs de la monnaie unique, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Le statut et le rôle de la Banque centrale ont été profondément remaniés en 1984 pour permettre une plus grande implication dans le développement et l'intégration économique des États membres.
277 Zoma 2022. L'objectif était d'harmoniser les politiques, de stimuler la compétitivité et les performances économiques, et de faciliter la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans la région (CNUCED 2007).
278 Outre le prélèvement communautaire de solidarité, les impôts indirects des pays membres de l'UEMOA, les prêts, les subventions et l'aide extérieure sont souvent utilisés pour financer les activités de l'Union.
279 Doe 2006.
280 Zafar et Kubota 2003. Le traité révisé comportait donc cinq institutions sous-jacentes : l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC), le Parlement communautaire, la Cour de justice et la Cour des comptes (article 10).
281 Zafar et Kubota 2003 ; OMC 2023.
282 Check 2022. Cependant, à certaines frontières, l'entrée sans visa est autorisée, et à la frontière entre le Cameroun et la Guinée équatoriale, les passeports et cartes d'identité de la CEMAC sont acceptés (BAD 2019).
283 Voir la note de bas de page 1 de ce chapitre
284 https://www.tralac.org/news/article/10806-rwanda-negotiates-modalities-for-contributing-funds-to-eccas.html.
285 Gottschalk 2018.
286 CEA 2016.

287 BAD 2019.
288 Khadiagala 2012.
289 Parmi les autres raisons figurent des circonstances exceptionnelles qui affectent gravement leurs économies et qui n'ont pas fait l'objet d'une dispense de sommet.
290 Saurombe 2012.
291 Les Comores et la République démocratique du Congo n'ont pas encore adhéré à la zone de libre-échange de la SADC, tandis que l'Angola a récemment présenté une offre d'adhésion à celle-ci.
292 La catégorie E correspondait à la liste d'exclusion qui comprend très peu de biens, tels que les armes à feu.
293 SADC 2005; Baker et Deleplancque 2015.
294 SADC 2024. https://www.sadc.int/integration-milestones/free-trade-area#:~:text=1%20Result%20The%20SADC%20Free%20Trade%20Area%20was,duty.%20...%202%20Impact%20...%203%20Monitoring%20.
295 Mutai 2011 ; Baker et Deleplancque 2015 ; SADC 2005.
296 https://www.sadc.int/pillars/standards-quality-infrastructure#:~:text=Standards%20harmonisation%20est%20le%20travail%20fait%20par%20SADCSTAN,de%20quelle%20que%20soit%20le%20bon%20ou%20service%20devrait%20être.
297 https://www.sadc.int/integration-milestones/customs-union.
298 Gawe 2021.
299 COMESA-EAC-SADC 2008.
300 UA 2012.
301 COMESA, CEA et SADC 2023.
302 Desta et Gerout 2018.
303 Desta et Gerout 2018.
304 COMESA-EAC-SADC 2015.
305 Erasmus 2022.
306 COMESA-EAC-SADC 2023.
307 CEA 2021, tableau 1.
308 Ntara 2023.
309 Kalagbor 2014 ; Gibb et Treasure 2014.
310 La Cour s'est efforcée de promouvoir l'État de droit, la démocratie et les droits humains dans la région. Elle a récemment jugé que les négociations du Kenya avec les États-Unis sur un projet d'accord bilatéral de libre-échange étaient illégales, nulles et non avenues, principalement en raison des violations par le Kenya de l'article 37 du protocole de l'union douanière. https:// www.tralac.org/blog/article/15989-the-east-african-court-of-justice-delivers-alandmark-judgement-on-kenya-s-bilateral-negotiation-with-the-united-states-without-involving-eac-partner-states.html.
311 Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et République fédérale d'Allemagne.
312 Gómez-Diaz 2009
313 L'harmonisation des règles douanières (y compris les règles en matière de recettes et de protection) et la mise en œuvre du code des douanes de l'Union sont contrôlées dans le cadre de la législation douanière de l'UE.
314 Des RdO non préférentielles sont définies dans les articles 60-61 du code des douanes de l'Union (CDU) et développées dans les articles 31-36 de l'acte délégué du CDU.
315 Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et République fédérale d'Allemagne.
316 Annexé au traité sous la forme d'un protocole séparé
317 De Mesquita et coll. 2003 ; Mansfield et coll. 2008.
318 De Mesquita et coll. 2003 ; Mansfield et coll. 2008.

319 Anderson 1999.
320 Mennig 2024.
321 https://www.piie.com/commentary/op-eds/mercosur-not-really-free-trade-agreement-let-alone-union douanière.
322 Laens et Terra 2008.
323 Veiga et Rios 2019.
324 Au départ, la Bolivie et le Chili, puis la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Pérou et le Suriname.
325 https://resources.envoyglobal.com/global-immigration-compass/south-america-what-is-the-mercosur-accord-résidence/.
326 https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model
327 Veiga et Rios 2019.
328 Laens et Terra 2008 ; Campos 2016.
329 Campos 2016.
330 Azevedo 2019.
331 Hummel et Lohaus 2012.
332 Ishikawa 2021.
333 Contrairement à l'expérience relativement réussie de l'ASEAN en matière de « régionalisme ouvert », qui a également favorisé le commerce intrarégional (Drysdale, 2017), le régionalisme ouvert de la Communauté andine aurait diminué les incitations à approfondir l'intégration de la région en faveur de relations économiques plus étroites avec d'autres pays des Amériques. Ce résultat s'explique en partie par le fait qu'au fil du temps, les gains économiques plus élevés associés au commerce extérieur sont devenus plus importants pour les États membres andins que le commerce intra-andin (Helfer et coll., 2009).
334 Drysdale 2017.
335 Tan 2004.
336 Lendle 2007.
337 Le régionalisme ouvert de l'ASEAN contraste donc avec le traité d'Abuja, qui visait à réduire la dépendance à l'égard des marchés plus développés et à promouvoir l'autosuffisance.
338 Ishikawa 2021, p. 34.
339 Calvo-Pardo et al. 2009.
340 Drysdale 2017.
341 Drysdale 2017.
342 Sukma 2014.
343 Ishikawa 2021
344 Ingénierie, soins infirmiers, services d'architecture, services de comptabilité, géomètres, médecins, dentistes et professionnels du tourisme.
345 Le groupe andin a été formé en 1969 par la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Après un succès jusqu'au début des années 1970, soutenu par un large engagement politique, les objectifs du régionalisme andin n'ont guère été atteints dans les années 1990, en raison de l'échec des politiques de repli sur soi, du non-respect des décisions régionales, de l'absence de mise en œuvre des politiques régionales et de la montée des sentiments nationalistes (Adkisson, 2003). Après les réformes, l'intégration andine a été relancée avec la signature en 1996 du protocole de Trujillo, qui a notamment introduit des changements institutionnels majeurs pour adhérer au principe du supranationalisme en donnant des pouvoirs au Parlement andin et à la Cour de justice (créée en 1979) et en rendant les décisions régionales contraignantes pour les États membres. Toutefois, il semble que ces institutions régionales soient restées largement inefficaces et qu'elles soient toujours soumises à un contrôle politique fort.

346 Helfer et coll. 2009.
347 De Mesquita et coll. 2003 ; Mansfield et coll. 2008.
348 CUA et AUDA-NEPAD 2022.
349 Afronomicslaw 2023; CNUCED 2023; CEA 2021; CUA 2021.
350 Tax Foundation 2023.
351 PwC Afrique du Sud 2024.
352 OCDE 2024.
353 Woolfrey 2016.
354 Cheelo 2012 ; COMESA 2009.
355 COMESA 2022.
356 Taddesse et Endale 2019.
357 CEA, n.d.
358 CEA 2023.
359 CEA n.d.
360 ECDPM 2014 ; von Uexkull et Lulu 2014.
361 ECDPM 2014 ; ECDPM 2012.
362 ECDPM 2014.
363 von Uexkull et Lulu 2014.
364 ECDPM 2014 ; von Uexkull et Lulu 2014.
365 ECDPM 2012.
366 BAD 2011b.
367 Tralac 2020.
368 Mugano (2022) affirme que les accords commerciaux régionaux en Afrique ne sont pas pleinement utilisés en raison des coûts de conformité élevés liés aux exigences strictes en matière de contenu local qui caractérisent les RdO....
369 CEA 2021.
370 CNUCED 2018.
371 CNUCED 2018.
372 CNUCED 2018.
373 Vanzetti, Peters et Knebel 2016.
374 Penda 2021.
375 Sans préjudice des droits et obligations découlant des accords de l'Organisation mondiale du commerce
376 OMC 2006.
377 FAO 2018.
378 Penda 2021.
379 Penda 2021.
380 CEA 2004.
381 Mutai 2011.
382 Vanzetti et coll. 2016.
383 www.tradebarriers.org
384 Du Plessis 2017.
385 CEA 2017.
386 Magalhaes 2010.
387 Penda 2021.
388 Centre de droit commercial 2024.

389 COMESA 1994 ; CEA 2015.
390 Il s'agit notamment des produits alimentaires et des boissons, des meubles, du cuir et des produits textiles.
391 Penda 2021.
392 CEDEAO 2003.
393 Penda 2021.
394 Mugano 2022 ; CNUCED 2018.
395 Mugano 2022.
396 OCDE 2012.
397 Penda 2021.
398 Barrières non tarifaires : Mécanisme de notification, de suivi et d'élimination, « Plaintes actives : NTB-000-925 » 3 juin 2019 - https://www.tradebarriers.org/active_complaints/page:2
399 Barrières non tarifaires : Mécanisme de notification, de suivi et d'élimination, « Plaintes actives : NTB-000-925 » 3 juin 2019 - https://www.tradebarriers.org/active_complaints/page:2
400 Cet outil est conforme à l'article 2 de l'Annexe V de la ZLECAf, qui appelle à la mise en place d'un mécanisme d'identification, de catégorisation et d'élimination progressive des BNT au niveau continental.
401 CNUCED 2021.
402 Banque mondiale 2023.
403 CNUCED 2018.
404 Alabi 2013.
405 CNUCED 2018.
406 Article 76 du Traité de la CEDEAO : « Sans préjudice des dispositions du présent Traité et des protocoles y afférents, tout différend au sujet de leur interprétation ou de leur application est réglé à l'amiable par un accord direct entre les parties. 2. A À défaut, le différend est porté par l'une des parties, par tout État membre ou par la Conférence, devant la cour de Justice de la Communauté dont la décision est exécutoire et sans appel. ».
407 Banque mondiale 2023.
408 https://www.tradebarriers.org.
409 Banque mondiale 2023.
410 Banque mondiale 2023.
411 Les pays concernés ont bénéficié du programme de coopération pour le renforcement de l'intégration économique régionale de la SADC (CESARE) de l'Agence allemande de coopération internationale. En fournissant une assistance directe et une coordination aux pays pour l'élimination des BNT - ainsi que par l'intermédiaire d'organisations professionnelles telles que le Conseil des affaires de la SADC, qui a contribué à l'élimination de certaines BNT - le programme CESARE a joué un rôle déterminant dans la promotion de la plateforme. Mais dans la Corne de l'Afrique, le seul pays à avoir déposé une plainte liée aux BNT est le Kenya.
412 https://www.tradeobstacles.org/uemoa
413 En 2005, l'UEMOA a créé l'Observatoire des pratiques anormales afin de suivre les activités de neuf corridors interétatiques d'Afrique de l'Ouest, en particulier les « pratiques anormales » dans la mise en œuvre des BNT. Mais faute de financement, l'observatoire a cessé ses activités (Banque mondiale 2023).
414 Banque mondiale 2023.
415 Banque mondiale 2023.
416 CEA 2021.
417 CEA 2021.

418 CEA 2023.
419 Banque mondiale 2023.
420 Gakunga 2023.
421 Burundi, Egypte, Eswatini, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Zambie et Zimbabwe. Burundi, Égypte, Eswatini, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Zambie et Zimbabwe.
422 Banque mondiale 2023.
423 L'ARSO a été créée en 1977 et compte 43 États membres.
424 OMC 2022.
425 Union africaine 2019.
426 Afrique du Sud, Kenya, Maurice, Namibie, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Tunisie, Ouganda et Zambie.
427 Union africaine 2019.
428 Abrego, de Zamaróczy, Gursoy, Issoufou, Nicholls, Perez-Saiz et Rosas 2020 ; Chauvin, Ramos et Porto 2016 ; Limao 2016.
429 CNUCED 2024.
430 Il s'agit du total des différends résolus dans toutes les CER : 2 sur 19 dans la ZLECAf, 792 sur 880 dans le mécanisme tripartite de notification, de suivi et d'élimination des BNT, 171 sur 326 dans le MAOCde l'UEMOA, 369 sur 410 dans l'Alliance sans frontières et 59 sur 66 dans le cadre du programme assorti d'un calendrier de la CEA.
431 Prigogine et Stengers 2018 ; Mangeni et Juma 2019.
432 Mingers 1995 ; Teubner 1993.
433 Eronen 2023 ; Tabaczek 2019.
434 Prigogine et Stengers 2018.
435 Mangeni et Juma 2019.
436 Nkrumah 2007.
437 Mangeni et Mold 2024.
438 Rosling 2018.
439 Schwab 2017.
440 Diamandis et Kotler 2012.
441 Kessler 2013.
442 McFaden 2021.
443 Miller et Page 2007.
444 Mangeni et Atta-Mensah 2022.
445 Nubong et Gabila 2023 ; Kuglar et Sucker 2021 ; Adejumobi et Obi 2020 ; CNUCED 2013 ; Robson 2013 ; Gathii 2011.
446 Mangeni et Juma 2019.
447 Les quatre objectifs essentiels du régionalisme développementiste considérés ici sont les suivants : (a) *Intégration commerciale équitable :* régimes commerciaux asymétriques qui favorisent les pays les moins développés et soutiennent le développement commercial des petites et moyennes entreprises ; (b) *Coopération intensive et industrialisation transformatrice :* accent mis sur la création de chaînes de valeur régionales, garantissant une croissance et une transformation structurelle favorables aux pauvres afin d'augmenter les revenus et d'améliorer les niveaux de vie ; (c) *Coopération transfrontalière en matière d'infrastructures :* volonté d'améliorer la facilitation des échanges et de réduire les coûts commerciaux grâce à l'amélioration des infrastructures ; et (d) *Coopération pour la démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité* : éléments essentiels pour le développement et la transformation socio-économiques, garantissant un environnement prudent dans tous les États membres.

448 Le code est renforcé par l'Acte additionnel A/SA.6/12/2018 relatif à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières des États membres de la CEDEAO et à la collaboration entre celles-ci et la Commission de la CEDEAO en matière douanière.

449 UE 2018, p. 151.

450 Accord EEE 2016.

451 ASEAN 2011.

452 Estimations issues de consultations avec certains organisateurs de ces réunions, dont M. Silver Ojakol, et des observations de l'auteur.

453 Kagame 2017, p. 24.

454 UA 2020.

455 CUA 2020.

456 Voir https://www.parl.ecowas.int/ecowas-parliamentarians-worried-over-non-payment-of-community-levy-by-some-member-states/#:~:text=The%20Community%20levy%20is%20a,90%25%20of%20the%20ECOWAS%20budget.

457 L'annexe 1 de l'accord relatif à la SACU décrit la méthodologie et les procédures exactes de calcul de la part des États membres dans les composantes « douanes », « accises » et « développement ».

458 Ngalawa 2014 ; OMC 2023.

459 Tralac 2018.

460 Kalagbor 2014; Gibb et Treasure 2014.

461 SWOT est l'acronyme de Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (forces, faiblesses, opportunités et menaces) ; et PESTLE est l'acronyme de « Political, Economic, Sociological, Technological, Legal and Environmental » (politique, économique, sociologique, technologique, juridique et environnemental). Il s'agit d'outils d'analyse et de planification stratégique qui aident les entreprises et les organisations à identifier les facteurs internes et externes susceptibles d'influer sur leurs performances (succès ou échec).

462 Depuis sa création en 2001 lors de la 37e session ordinaire de l'Assemblée de l'OUA, le NEPAD a connu plusieurs changements, d'abord en tant qu'entité distincte de l'UA, puis en tant qu'entité intégrée à l'UA, avec le passage du Secrétariat du NEPAD à l'Agence du NEPAD.

463 L'Assemblée de l'UA, lors de sa 26e session ordinaire, qui s'est tenue en janvier 2026, a adopté les statuts des CACM et leur cadre de fonctionnement. Voir en particulier les sections 8 à 12 des statuts, tels que révisés.

464 Consultations en ligne avec Danillo Desderio et Olumuyiwa Alaba, le 15 avril 2024. Voir aussi TAXUD (2020).

465 Bien que cela ne soit peut-être pas nécessaire compte tenu des progrès technologiques en matière de travail à distance et de la possibilité de limitations liées à l'espace et aux installations de bureau, cela pourrait s'avérer être un cauchemar logistique.

466 Les unions douanières des CER finiront par éliminer les droits de douane sur au moins 97 % du total des lignes tarifaires dans le commerce intra-africain, ainsi que les réglementations commerciales restrictives. Cela signifie que les taux positifs des TEC des unions douanières des CER ne s'appliqueront pas au commerce avec d'autres pays africains, sauf pour les produits non couverts par le programme de libéralisation du commerce intra-africain, qui ne représentent pas plus de 3 % du total des lignes tarifaires.

467 Kagame 2017.
468 CUA 2016.
469 CUA et CEA 2021.
470 Kagame 2017, p. 24.

La zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) est une étape majeure dans le parcours d'intégration régionale de l'Afrique vers la création de la Communauté économique africaine. La volonté politique et l'engagement sans précédent des dirigeants africains et des autres parties prenantes à la ZLECAf laissent entrevoir de bonnes perspectives pour sa mise en œuvre réussie, ainsi que son potentiel de transformation. Au fur et à mesure que la mise en œuvre progresse, il est impératif de réfléchir à sa consolidation et à sa progression vers les phases suivantes de l'intégration de l'Afrique, en particulier compte tenu de l'évolution rapide et de la complexité croissante de l'environnement mondial, qui exigent une intégration interne plus poussée de l'Afrique et sa capacité à parler et à agir d'une seule et même voix.

ARIA XI reconnaît que la mise en œuvre réussie de la ZLECAf est essentielle et qu'elle devrait servir de point d'ancrage pour l'établissement d'une Union douanière continentale africaine (UDCAf) et d'un Marché commun continental africain (MCCAf). L'analyse complète d'ARIA XI offre des perspectives précieuses pour soutenir les prochaines phases de l'intégration de l'Afrique dans une Communauté économique africaine. Le rapport a établi que les pays africains possèdent collectivement l'envergure nécessaire pour maximiser les avantages d'une union douanière continental commune et d'un Marché commun continental africain. Une telle union/ marché devrait favoriser des conditions de bien-être favorables pour les pays africains et la communauté mondiale, principalement en améliorant les termes de l'échange.

Au-delà des réductions tarifaires, le traitement des barrières non tarifaires (BNT) et des mesures non tarifaires (MNT), ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques et des normes, seront essentiels pour stimuler le commerce intra-africain. Le chevauchement des adhésions aux CER et la faiblesse des cadres institutionnels ont toutefois ralenti les progrès en matière d'harmonisation des politiques. L'absence de politiques harmonisées empêche l'Afrique de satisfaire aux exigences minimales requises pour la création d'une UDCAf et d'un MCCAf. Une action urgente est nécessaire pour accélérer la suppression des BNT et des MNT, réalisable grâce au renforcement des capacités, à une forte volonté politique et à des initiatives revitalisées au sein des CER.

ARIA XI propose que en naviguant les complexités de la mise en œuvre la ZLECAF, il est impératif que les parties prenantes restent concentrées non seulement sur les objectifs immédiats, mais aussi sur la vision plus large de l'établissement d'une Communauté économique africaine, qui comprend les étapes fondamentales d'une UDCAf et d'un MCCAf. Les perspectives présentées dans ARIA XI soulignent les progrès réalisés jusqu'à présent tout en mettant en évidence les défis persistants qui doivent être relevés.