



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
22 juillet 2019
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-huitième réunion directive
Genève, 30 septembre-4 octobre 2019
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Le développement économique en Afrique : Made in Africa – les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain*

Aperçu

Résumé

Dans la longue et riche histoire de l'Afrique, la Zone de libre-échange continentale africaine marque une avancée décisive vers l'intégration régionale, puis l'unification du continent. Elle débouchera sur la création d'un marché unique continental comptant plus de 1,3 milliard de consommateurs et cumulant une production annuelle de 2 200 milliards de dollars. La phase de transition vers la Zone de libre-échange continentale pourrait à elle seule générer 16,1 milliards de dollars de gains en bien-être et induire un accroissement de 33 % du commerce intra-africain.

Tirer pleinement parti des avantages potentiels de la Zone de libre-échange continentale africaine suppose de relever de multiples défis en recourant à un large éventail de politiques complémentaires aptes à renforcer le lien entre commerce et industrialisation sur le continent ; ces politiques vont de la facilitation des affaires et des échanges au développement des infrastructures en passant par l'expansion des capacités de production et les politiques en faveur de l'entreprenariat. Dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, ce sont toutefois les règles d'origine – servant à établir la nationalité des produits fabriqués en Afrique – qui détermineront si la libéralisation préférentielle des échanges pourra changer la donne sur la voie de l'industrialisation de l'Afrique.

Dans son *Rapport sur le développement économique en Afrique 2019 : Made in Africa – les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain*, la CNUCED fait valoir qu'il est essentiel que les règles d'origine soient conçues de manière appropriée et puissent être appliquées pour soutenir une libéralisation préférentielle du commerce. Cela exige qu'elles soient simples, souples, transparentes, favorables aux entreprises et prévisibles.

* Le présent document a pour fondement le *Rapport sur le développement économique en Afrique 2019 : Made in Africa – les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain* de la CNUCED (Publication des Nations Unies, Numéro de vente n° F.19.II.D.7, New York et Genève).



La manière dont ces règles seront conçues, appliquées et vérifiées conditionnera grandement l'ampleur et la répartition des avantages économiques qui découleront de la Zone de libre-échange continentale africaine et façonnera les chaînes de valeur régionales appelées à se constituer sur le continent. La tolérance, la souplesse, la facilité d'utilisation et de compréhension et l'accessibilité des règles d'origine détermineront les avantages nets que le secteur privé africain retirera de la Zone de libre-échange continentale africaine. Dans la mise en application des règles d'origine, les pays africains devront en outre tenir compte du fait que leurs capacités de production et leur compétitivité respectives se situent à des niveaux inégaux. Des actions s'imposent pour renforcer les capacités institutionnelles des autorités douanières et il faudra de plus mettre à profit les technologies nouvelles et émergentes en vue de réduire les coûts que le secteur privé aura à supporter pour satisfaire à ces règles.

I. Introduction

1. Le 21 mars 2018, à Kigali, 44 États membres de l'Union africaine ont signé l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Tournant majeur et historique pour l'Afrique, cet accord pourrait changer la donne économique sur le continent. En l'adoptant, les pays signataires ont respecté l'esprit du Traité instituant la Communauté économique africaine, conclu en 1991 à Abuja, et donné suite à la décision prise en 2012, lors d'un sommet de l'Union africaine, d'accélérer la mise en place d'une zone de libre-échange continentale, prévue à titre indicatif pour 2017. La Zone de libre-échange continentale africaine, qui a vocation à devenir un marché unique de biens et services pour 1,3 milliard de personnes, est le gage de la concrétisation du rêve nourri par l'Union africaine dans son programme intitulé « Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons »¹. Elle suscite donc des espoirs immenses pour le continent en matière de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et de prospérité.

2. Il est crucial, que la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine soit soutenue par une volonté politique forte. En avril 2019, 22 pays avaient ratifié l'Accord et 15 d'entre eux avaient également déposé leur instrument de ratification. Ainsi, la Zone de libre-échange continentale africaine est entrée en vigueur en mai 2019. Outre le Protocole sur le commerce des marchandises, la phase I des négociations relatives à l'Accord est consacrée au Protocole sur le commerce des services et au Protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends². La phase II concerne le Protocole sur les investissements, le Protocole sur les droits de propriété intellectuelle et le Protocole sur la politique de concurrence. De plus, les États membres de l'Union africaine ont signé le Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine, relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement. À strictement parler, ce protocole ne s'inscrit pas dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, mais il contribuera grandement à son bon fonctionnement.

A. Les règles d'origine sont un passeport qui permet aux marchandises de circuler en bénéficiant de droits de douane préférentiels

3. Plusieurs des dispositions de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine sont différenciées en fonction du niveau de développement des pays. En ce qui concerne le calendrier de la libéralisation des droits de douane, par exemple, l'Accord prévoit que les pays peuvent négocier une liste de produits sensibles et une liste de produits à exclure des mesures de libéralisation. Il dispose que les produits sensibles seront libéralisés sur une période de treize ans dans les pays les moins avancés (PMA), et

¹ African Union, 2015, *Agenda 2063: The Africa We Want*, African Union Commission, Addis Ababa.

² African Union, 2018, *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, disponible à l'adresse suivante : https://au.int/sites/default/files/treaties/34248-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.

sur une période de dix ans dans les autres pays. Malgré tout, il existe entre les pays des disparités considérables en termes de richesse économique, de population, de caractéristiques géophysiques et de systèmes juridiques et politiques, ainsi que des différences dans l'expérience tirée des communautés économiques régionales, qui vont vraisemblablement influencer la répartition des bénéfices à long terme et des pertes temporaires qu'engendrera la libéralisation du commerce sur le continent. La question est de savoir dans quelle mesure les règles d'origine pourraient être ajustées de manière à accroître la contribution de la Zone de libre-échange continentale africaine au développement industriel et agricole de l'Afrique, ainsi qu'à l'émergence de chaînes de valeur régionales.

4. Le *Rapport sur le développement économique en Afrique 2019 : Made in Africa – les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain* porte essentiellement sur les règles d'origine, qui font toujours l'objet de négociations au moment où ces lignes sont écrites. Au même titre que les calendriers de libéralisation des droits de douane, les règles d'origine sont un élément indispensable à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine, comme à l'application de tout accord commercial préférentiel.

5. En définissant la nationalité d'un produit, les règles d'origine dictent les conditions d'application des concessions tarifaires et circonscrivent la gamme des produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Elles s'entendent des lois, des réglementations et des déterminations administratives que les gouvernements des pays importateurs appliquent généralement pour déterminer le pays d'origine des marchandises. À ce titre, elles constituent un élément de réponse à la question susmentionnée.

6. Toutefois, les retombées globales de la Zone de libre-échange continentale africaine ne dépendront pas uniquement de la libéralisation des droits de douane et des règles d'origine. D'autres facteurs commerciaux entrent en jeu, notamment la coopération douanière, le transit, les mesures de facilitation du commerce et les mesures correctives commerciales, ainsi que des obstacles non tarifaires, tels que les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires. C'est l'interaction entre ces facteurs et les dispositions des autres protocoles relevant des phases I et II des négociations relatives à l'Accord qui déterminera les effets de la Zone de libre-échange continentale africaine. En outre, pour que la Zone contribue à la réalisation d'objectifs stratégiques particuliers aux niveaux continental et national, il convient d'accorder une attention spéciale à la question de la dépendance persistante à l'égard des exportations de produits de base³.

7. En Afrique, le secteur agricole est parmi les plus attractifs pour les investisseurs, tout comme les chaînes de valeur qui y sont associées⁴. De la même manière, les minéraux sont un secteur dans lequel le développement de chaînes de valeur régionales sur le continent est largement possible. Toutefois, dans la plupart des pays, la production est freinée par des contraintes structurelles et par un manque de compétitivité aux échelons supérieurs des chaînes de valeur, par rapport aux autres sous-régions du monde en développement⁵. La capacité de transformation demeure limitée dans la grande majorité des pays d'Afrique. En outre, en raison de la volatilité des revenus du secteur des produits de base et de l'instabilité macroéconomique généralisée, la plupart des pays en développement tributaires des produits de base n'ont pas pu atteindre des niveaux élevés d'industrialisation.

8. En Afrique, les pays en développement tributaires des produits de base sont encore moins industrialisés que les PMA⁶. Ainsi que le révèlent des études de cas consacrées à des

³ Voir la publication de la CNUCED et de la FAO (UNCTAD and FAO, 2017) dans laquelle sont examinées les répercussions macroéconomiques et microéconomiques négatives de la dépendance à l'égard des produits de base, *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development* (United Nations and FAO. Sales No. E.17.II.D.1. New York and Geneva).

⁴ Pricewaterhouse Coopers, 2015, *Food Security in Africa: Water on Oil*, London.

⁵ Hallward-Driemeier M and Nayyar G, 2017, *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, World Bank, Washington, D.C.

⁶ Voir TD/B/C.I/MEM.2/37, sur la dépendance à l'égard des produits de base et les objectifs de développement durable.

secteurs particuliers⁷, le choix des règles d'origine a une incidence déterminante sur la forme et l'apport des chaînes de valeur sur le continent, bien qu'il ne soit pas le seul facteur à entrer en jeu.

B. Éléments stratégiques de la Zone de libre-échange continentale africaine

9. Plus de vingt-cinq ans après la signature du Traité d'Abuja, l'Afrique s'apprête à franchir un pas historique, à l'heure où elle s'emploie à achever les négociations relatives à l'une des grandes étapes de l'intégration régionale envisagée par des pères fondateurs panafricanistes.

10. La volonté politique s'est renforcée depuis qu'il a été décidé, en 2012, d'accélérer la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine, et il est crucial de tirer parti de cette dynamique pour concrétiser la vision continentale dont l'Agenda 2063 est porteur. Si elle se concrétise, la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait également jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs de développement durable en Afrique, dans la mesure où elle stimulera la transformation structurelle et favorisera une répartition plus équitable des retombées statiques et dynamiques du commerce⁸.

11. Compte tenu des tendances socioéconomiques à long terme, la Zone de libre-échange continentale africaine permettra aussi à l'Afrique de tirer parti du dynamisme de son marché, d'une croissance économique rapide dans plusieurs pays, d'une classe moyenne en pleine expansion et d'une population jeune et grandissante. Selon les estimations, la production manufacturière de l'Afrique pourrait presque doubler, passant de 500 milliards de dollars en 2016 à 930 milliards en 2025. Les trois quarts de ce montant pourraient provenir de la satisfaction de la demande intérieure, principalement en denrées alimentaires, boissons et autres produits transformés similaires⁹. De plus, à l'heure de la mondialisation et face à la menace de possibles « guerres commerciales »¹⁰, une telle approche pourrait contribuer à atténuer certaines des incertitudes liées à la conjoncture mondiale. Cette stratégie de diversification pourrait s'avérer particulièrement importante pour l'Afrique, où les exportations reposent dans une large proportion sur les produits de base, rendant le continent vulnérable à l'effondrement des cours de ces produits. En outre, l'Afrique est fortement tributaire de préférences unilatérales sur les principaux marchés d'exportation.

12. Les communautés économiques régionales africaines ont progressé à un rythme inégal sur la voie de l'intégration et de la consolidation régionales¹¹, et la Zone de libre-échange continentale africaine est l'occasion de réduire les droits de douane et les coûts du commerce entre ces communautés. Les pays du continent pourraient alors tirer profit de leur intégration régionale en réalisant des économies d'échelle plus importantes, mais aussi, et peut-être surtout, en exploitant les complémentarités commerciales qui existent entre de grandes économies et sous-régions dont les échanges se font, à l'heure actuelle, principalement sur la base du traitement de la nation la plus favorisée.

⁷ Voir CNUCED, 2019.

⁸ Valensisi G and Karungi S, 2017, From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals], *African Geographical Review*, 36(1):45–60.

⁹ McKinsey Global Institute, 2016, *Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies*, McKinsey and Company, disponible à l'adresse suivante : <http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies>.

¹⁰ Coke-Hamilton P, 2019, How trade wars pose a threat to the global economy, disponible à l'adresse suivante : <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/how-trade-war-diverts-the-world-unctad-tariff/> (date de consultation : 10 février 2019).

¹¹ United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank, 2017, *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*, Addis Ababa ; De Melo J, Nouar M and Solleder J-M, 2017, Integration along the Abuja road map: A progress report, Working Paper 2017/103, United Nations University World Institute for Development Economics Research, disponible à l'adresse suivante : <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-103.pdf>.

13. Plus fondamentalement, il faut voir dans la Zone de libre-échange continentale africaine un moyen de renforcer la cohérence entre les objectifs des politiques commerciales et industrielles, d'une part, et le programme de transformation du continent, d'autre part, et ce, pour trois raisons :

a) Il est établi qu'une approche stratégique axée sur l'intégration régionale ouvre davantage de possibilités de diversification en offrant un tremplin vers des activités de plus en plus complexes, l'idée étant que les pays ciblent tout d'abord des marchés proches et soumis à des normes moins strictes, de manière à développer progressivement les capacités productives dont ils ont besoin pour être compétitifs à l'échelle mondiale. La Zone de libre-échange continentale africaine n'entraînera pas une expansion appréciable du commerce intra-africain sans un renforcement des capacités productives. L'Afrique possède aujourd'hui moins de routes qu'elle n'en avait il y a trente ans et la région accuse les coûts de transport de fret les plus élevés au monde. La politique industrielle, les couloirs de développement, les zones économiques spéciales et les chaînes de valeur régionales constituent d'importants outils et vecteurs pour promouvoir le commerce intra-africain dans un contexte de régionalisme développementaliste¹² ;

b) La Zone de libre-échange continentale africaine est aussi une étape essentielle garantissant une libéralisation progressive et ordonnée du commerce en Afrique et donnant au continent les moyens de mieux faire face à des événements de plus grande ampleur, qu'il s'agisse de négociations relatives à des accords de partenariat économique, de méga-accords régionaux ou d'éventuelles « guerres commerciales »¹³ ;

c) Dans le contexte actuel de possibles « guerres commerciales », de résurgence du nationalisme et de désenchantement à l'égard du système commercial multilatéral¹⁴, la Zone de libre-échange continentale africaine représente également une étape stratégique dans le resserrement des liens continentaux et envoie un signal fort en faveur d'un régionalisme ouvert et d'une coopération centrée sur le développement.

C. L'économie de la Zone de libre-échange continentale africaine

14. D'une manière générale, les retombées de la Zone de libre-échange continentale africaine dépendront de l'interaction entre : a) l'évolution des droits de douane (et le degré final de protection) ; b) les écarts entre les droits de douane auxquels sont assujettis les exportateurs africains et ceux auxquels sont soumis leurs concurrents, c'est-à-dire les marges préférentielles ; c) les profils de spécialisation à l'importation et à l'exportation ; d) les effets macroéconomiques qui se produisent dans un second temps, tels que les ajustements de la balance des paiements et les effets sur les recettes et les budgets publics ; e) les effets dynamiques plus larges, la productivité stimulant par exemple la diffusion des connaissances et l'innovation.

15. Les règles d'origine sont nécessaires à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine parce qu'elles définissent les produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Ainsi, contrairement à d'autres mesures non tarifaires, qui pourront faire l'objet de la seconde phase des négociations, elles doivent être fixées en priorité pour

¹² UNCTAD, 2013, *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.D.2, New York and Geneva) ; Harvard University, 2018, *Atlas of Economic Complexity*, Centre for International Development, disponible à l'adresse suivante : <http://atlas.cid.harvard.edu/> (date de consultation : 30 novembre 2018).

¹³ United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Industrializing through Trade: Economic Report on Africa*, No. 2015, Addis Ababa ; Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa, 2013, *The African Growth and Opportunity Act: An Empirical Analysis of the Possibilities Post-2015*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/130729-AGOA-2013WEBFINAL.pdf>.

¹⁴ Nicita A, Olarreaga M and Silva P, 2018, Cooperation in WTO's [the World Trade Organization's] tariff waters? *Journal of Political Economy*, 126(3) :1302–1338 ; UNCTAD, 2018a, *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.7, New York and Geneva) ; Coke-Hamilton, 2019.

que l'Accord puisse être appliqué. Il est tout aussi manifeste qu'elles peuvent influencer sur les retombées de la libéralisation des droits de douane (voir les points a) et b) ci-dessus), l'alternative étant le statu quo, c'est-à-dire, selon le cas, l'assujettissement aux droits de douane appliqués par une communauté économique régionale ou le traitement de la nation la plus favorisée. Dans ce contexte, tandis que les tarifs douaniers et les modalités douanières détermineront la structure des marges préférentielles, les règles d'origine fixeront la valeur commerciale des préférences en définissant les produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Par conséquent, elles auront une influence déterminante sur l'utilisation des préférences dans la Zone de libre-échange continentale africaine, et donc, en définitive, sur les résultats de l'Accord.

16. Si elles ne sont pas à proprement parler un instrument de politique industrielle et sont d'ailleurs, en elles-mêmes, plutôt inadaptées à cette fin, les règles d'origine ont malgré tout, à l'évidence, une vaste influence sur le degré et les modalités de l'intégration régionale, dans la mesure où elles pèsent sur le choix des biens intermédiaires qui entrent dans la fabrication des produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Leur incidence s'est progressivement accentuée sous l'effet de la multiplication des étapes de production et de l'essor des chaînes de valeur mondiales et régionales. En d'autres termes, les règles d'origine façonnent l'environnement dans lequel s'inscrivent les chaînes de valeur régionales.

17. À cet égard, il importe de comprendre que les règles d'origine ne fonctionnent pas en vase clos et que leurs effets dépendent du contexte, c'est-à-dire non seulement du pays considéré et de son niveau de développement, mais aussi du secteur en question et de sa structure entrées-sorties, de la complexité de ses processus de production, ainsi que de la gouvernance et des caractéristiques géographiques des chaînes de valeur connexes¹⁵. Ainsi, il faut conserver un certain degré de flexibilité et éviter d'imposer des conditions trop restrictives¹⁶ de sorte que les pays plus faibles sur le plan économique, notamment les PMA, puissent profiter eux aussi des débouchés offerts par la Zone de libre-échange continentale africaine. Il convient en outre de noter que les modalités des négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale africaine sont telles que les tarifs douaniers laissent aux pays une marge de manœuvre beaucoup plus large que les règles d'origine, compte tenu en particulier des spécificités des structures de production de chaque pays. Outre que la période de transition varie d'un pays à l'autre, chacun peut ajuster ses tarifs douaniers en fonction de ses intérêts légitimes, dans les limites prévues par les modalités douanières. Il en résulte que, dans la plupart des cas, les pays pourront protéger leurs secteurs clefs de manière beaucoup plus efficace en procédant à un recensement approprié des produits sensibles qu'en édictant des règles d'origine trop strictes, qui s'appliqueront en définitive à tout le continent. Les mérites comparés de règles d'origine souples et de règles d'origine strictes constituent une question longuement débattue, à laquelle il pourrait être difficile d'apporter une réponse catégorique et empirique¹⁷. Trois propositions sont principalement avancées dans, le *Rapport sur le développement économique en Afrique 2019*, à savoir :

¹⁵ Voir CNUCED, 2019.

¹⁶ Il convient de noter que l'application de mesures de flexibilité et d'un traitement spécial et différencié, dont bénéficieraient en particulier les PMA, est généralement reconnue comme l'un des principes sur lesquels repose la Zone de libre-échange continentale africaine. Toutefois, la question du traitement spécial et différencié au sein de la Zone est devenue politiquement sensible. Selon certains décideurs africains, il faudrait limiter le champ d'application du traitement spécial et différencié et des mesures de flexibilité car la majorité des 55 États membres de l'Union africaine font partie des PMA : sinon, le traitement spécial et différencié pourrait aller à l'encontre de l'objectif initial de la Zone de libre-échange continentale africaine, à savoir la promotion du commerce intra-africain. Par conséquent, un certain degré de souplesse s'impose dans l'élaboration des règles d'origine qui s'appliqueront dans la Zone.

¹⁷ Draper P, Chikura C and Krogman H, 2016, Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonized? A political economy exploration, Discussion Paper, German Development Institute ; De Melo J and Portugal-Pérez A, 2013, Preferential market access design: Evidence and lessons from African apparel exports to the United States [of America] and the European Union, Policy Research Working Paper No. 6357, World Bank, Washington, D.C.

- a) Établir des règles strictes pour promouvoir la création de valeur ajoutée au niveau local ;
- b) Établir des règles simples (c'est-à-dire claires et compréhensibles), transparentes et prévisibles pour faciliter les échanges dans la chaîne d'approvisionnement intra-africaine ;
- c) Établir des règles évolutives, qui seront simples dans un premier temps et deviendront progressivement plus rigoureuses à mesure que les économies se développeront.

D. Au-delà de la libéralisation du commerce

18. Compte tenu des questions susmentionnées, il est essentiel de mettre à profit le dynamisme politique actuel, de susciter un débat franc et pragmatique, centré sur les véritables intérêts de tous les Africains, et de bâtir un consensus autour d'un programme d'intégration régionale ambitieux, en recensant les principaux points de convergence réalistes qui se dégagent des négociations et en accélérant la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine. Cette approche pourrait contribuer à faciliter la transformation structurelle et à concrétiser la vision dont l'Agenda 2063 est porteur.

19. Parallèlement, il faut garder à l'esprit que le commerce, aussi important soit-il, n'est que l'une des variables de l'équation. Plusieurs études ont montré que la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine pouvait se traduire par un accroissement du revenu réel de l'Afrique, en particulier si le choix des produits sensibles ne restreint pas les possibilités de libéralisation du commerce sur le continent¹⁸. Toutefois, dans la plupart des cas, les effets de la libéralisation du commerce sur la croissance sont relativement limités à court et à moyen terme¹⁹. La Zone de libre-échange continentale africaine pourrait offrir d'autres avantages dynamiques dans la mesure où elle devrait entraîner une diversification des exportations. Cette diversification est le gage d'une croissance plus durable, tandis qu'un marché régional plus large attire davantage d'investissements étrangers directs et que la promotion des exportations industrielles peut favoriser la transformation structurelle.

20. Il ne devrait donc faire aucun doute que le renforcement des capacités productives de l'Afrique exige bien plus qu'une intégration stratégique du commerce. La politique commerciale, par exemple, ne saurait se substituer à d'audacieuses politiques industrielles. De la même manière, l'intégration régionale peut contribuer à attirer des investisseurs étrangers en quête de nouveaux marchés, mais ne dispense aucunement les pays ni de s'employer à mobiliser les ressources intérieures, ni de mettre en place d'ambitieux programmes d'investissement public pour résorber le déficit d'infrastructures dont souffre le continent²⁰. C'est là la raison d'être du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain²¹, qui assortit la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine d'une large gamme de mesures axées sur les enjeux de développement connexes, tels que la facilitation du commerce et le développement du secteur productif.

21. Dans le même ordre d'idées, ainsi qu'en témoignent les réactions de rejet qu'a récemment suscitées la mondialisation, les décideurs ne peuvent se contenter de supposer que les retombées commerciales de l'Accord seront réparties équitablement, même si,

¹⁸ UNCTAD, 2016a, Sand in the wheels: Non-tariff measures and regional integration in SADC, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series, No. 71 ; United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017.

¹⁹ Depetris Chauvin N, Ramos MP and Porto G, 2016, Trade, growth and welfare impacts of the CFTA [Continental Free Trade Area] in Africa, disponible à l'adresse suivante : https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749 ; United Nations Economic Commission for Africa, 2018, An empirical assessment of the African Continental Free Trade Area modalities on goods, disponible à l'adresse suivante : https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/brief_assessment_of_afcfta_modalities_eng_nov18.pdf.

²⁰ UNCTAD, 2018b, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.4, New York and Geneva).

²¹ Voir <https://www.uneca.org/pages/action-plan-boosting-intra-africa-trade> (date de consultation : 19 juillet 2019).

globalement, leur ampleur justifie un certain degré de libéralisation. Les entreprises dominant les chaînes de valeur mondiales et, dans une moindre mesure, les grandes firmes des chaînes de valeur régionales, ont souvent perçu une part disproportionnée de ces retombées²². Pour cette raison, il est impératif d'empêcher les groupes d'intérêts spéciaux d'exercer une influence sur les négociations commerciales, ainsi que d'élaborer des politiques de concurrence appropriées pour prévenir toute concentration excessive du pouvoir sur le marché et promouvoir activement une répartition plus équitable du pouvoir de négociation dans les diverses chaînes de valeur afin de les rendre plus inclusives²³.

22. Il importe aussi de prendre explicitement en considération les intérêts des pays les plus faibles sur le plan économique et des groupes les plus vulnérables, à savoir les femmes, les jeunes, les petits exploitants ruraux et les petites et moyennes entreprises (PME), en accordant aux premiers un traitement spécial et différencié et en prenant des mesures ciblées au bénéfice des seconds, notamment en simplifiant la documentation requise. Bien que les arguments en faveur de la libéralisation du commerce dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine soient solides, les avantages globaux l'emportant sur les coûts dans la plupart des analyses, l'intégration dans une économie mondiale plus compétitive, pour être réussie, suppose également de venir en aide aux éventuels perdants, par des programmes de reconversion professionnelle, des mesures de protection sociale ciblées et d'autres mesures d'assistance, afin d'atténuer les effets négatifs de la libéralisation du commerce. La Commission économique pour l'Afrique et l'Organisation internationale du Travail ont mis en lumière l'incidence considérable que la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait avoir sur les droits de l'homme et la protection sociale²⁴, notamment pour les femmes et les commerçants transfrontaliers du secteur informel, ainsi que les effets différenciés de la libéralisation du commerce sur les travailleurs d'une part, en fonction de leur niveau de qualification et du secteur dans lequel ils sont employés²⁵ et sur la sécurité alimentaire d'autre part.

23. Alors que le cycle en cours des négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale africaine arrive à son terme, l'Afrique s'apprête à opérer un tournant décisif, à la faveur duquel elle pourrait écrire une nouvelle page de son histoire et rendre la vision dont l'Agenda 2063 est porteur à la fois plus cohérente et plus concrète. Toutefois, dans la pratique, le véritable défi réside dans le détail des négociations et dans la résolution par l'Afrique des difficultés que posera la mise en œuvre de la Zone. Le présent rapport a justement vocation à mettre en lumière certains de ces éléments techniques. Il renferme également une comparaison détaillée et inédite des règles d'origine en vigueur dans les différentes communautés économiques régionales et, le diable étant dans les détails, six études de cas dont il ressort que les dispositions des règles d'origine doivent être aussi favorables que possible aux entreprises afin de réduire au maximum les obstacles et les incertitudes auxquels celles-ci font face, en particulier les PME, quel que soit le niveau de

²² Rodrik D, 2018, *New technologies, global value chains and the developing economies*, Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series No. 1, University of Oxford ; UNCTAD, 2018c, *The Least Developed Countries Report 2018: Entrepreneurship for Structural Transformation – Beyond Business as Usual* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.6, New York and Geneva) ; UNCTAD, 2018d, *Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.2, New York and Geneva).

²³ UNCTAD, 2015, *Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis*, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 69 ; UNCTAD, 2016b, *Cocoa Industry: Integrating Small Farmers into the Global Value Chain* (United Nations publication, New York and Geneva) ; UNCTAD, 2018c.

²⁴ United Nations Economic Commission for Africa and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective*, Germany ; International Labour Organization, 2014, *Social protection global policy trends 2010–2015, From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice*, Social Protection Policy Papers, Paper 12, disponible à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf.

²⁵ UNCTAD, 2018e, *The Djibouti City–Addis Ababa Transit and Transport Corridor: Turning Diagnostics into Action* (United Nations publication, New York and Geneva).

restrictivité convenu. Il s'agit là d'un objectif fondamental, qui pourrait contribuer à maximiser l'utilisation de la Zone de libre-échange continentale africaine.

II. Principaux messages

24. Les règles d'origine sont l'une des clés de voûte de la libéralisation préférentielle du commerce entre les membres de la Zone de libre-échange continentale africaine. Sans elles, l'Afrique ne saurait profiter des retombées de la Zone. Ces règles devraient être définies en tenant compte des différences entre les pays sur les plans des capacités productives et de la compétitivité des pays, afin qu'elles contribuent à stimuler la production régionale. Il est primordial d'adopter des politiques complémentaires, notamment des mesures encourageant les affaires, renforçant la compétitivité et facilitant le commerce, pour maintenir la compétitivité des intrants locaux par rapport à ceux des fournisseurs externes et favoriser ainsi la création de courants commerciaux plutôt que leur détournement. L'approvisionnement en biens intermédiaires est essentiel à la spécialisation des entreprises et à leur participation aux chaînes de valeur régionales et mondiales. Il convient de tenir compte de cet impératif et de veiller à ce que les règles d'origine ne soient pas trop restrictives, en particulier dans les zones d'échanges où il est difficile de se procurer des biens intermédiaires à des prix compétitifs.

25. L'intégration régionale en Afrique s'est principalement opérée au niveau des communautés économiques régionales ou à l'échelon sous-régional, et elle a progressé à un rythme inégal. L'essentiel des échanges entre ces communautés se fait sur la base du traitement de la nation la plus favorisée. La Zone de libre-échange continentale africaine peut redresser cette situation en stimulant le commerce entre communautés, ce qui permettrait de mieux tirer parti des complémentarités commerciales à l'échelle du continent. À titre d'illustration, le *Rapport sur le développement économique en Afrique 2019 : Made in Africa – les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain*, les pays producteurs de cacao d'Afrique de l'Ouest exportent actuellement la majeure partie de leur cacao hors du continent sous sa forme brute, non transformée, tandis que les principaux fabricants africains de chocolat, installés en Égypte et en Afrique du Sud, importent d'autres continents la majorité de la pâte de cacao et du beurre de cacao dont ils ont besoin. La Zone de libre-échange continentale africaine peut contribuer à remédier à cette déconnexion entre différentes parties du continent, qui concerne également d'autres produits primaires.

26. L'analyse fondée sur l'indice de complexité des produits révèle qu'il est possible de renforcer l'intégration régionale pour favoriser la transformation structurelle aussi bien dans les petites que dans les grandes économies d'Afrique²⁶. Ce constat s'explique par le degré relatif d'élaboration des produits exportés vers les marchés régionaux par rapport à ceux qui sont exportés vers le reste du monde. Par conséquent, les règles d'origine doivent être raisonnablement simples (c'est-à-dire claires et compréhensibles), transparentes et prévisibles pour faciliter les échanges dans la chaîne d'approvisionnement intra-africaine. Une difficulté inhérente à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine réside toutefois dans l'engagement pris de respecter les « acquis » des communautés économiques régionales. Il est crucial d'accroître l'investissement dans les infrastructures de transport en Afrique (routes, voies ferrées, aéroports et ports) pour remédier aux contraintes du côté de l'offre et lever les obstacles au commerce intra-africain.

27. Les règles d'origine sont nécessaires à la libéralisation préférentielle du commerce. La façon de les envisager au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine aura une incidence directe sur l'ampleur des retombées économiques et sur leur répartition entre les pays membres, mais aussi, en définitive, sur la volonté politique des dirigeants de promouvoir l'intégration régionale pour créer une communauté économique africaine. Dans ce contexte, des règles d'origine adéquates peuvent accroître les retombées commerciales pour les membres de la Zone et permettre de les répartir de manière plus inclusive. À

²⁶ CNUCED, 2019.

l'inverse, des règles mal conçues pourraient conduire à une situation où il est plus simple et moins coûteux de faire du commerce avec des entreprises extracontinentales qu'avec des entreprises africaines, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de la Zone de libre-échange continentale africaine.

28. L'application ordonnée et impartiale des règles d'origine exige que les entreprises et les autorités douanières soient dotées de capacités institutionnelles et organisationnelles suffisantes. À cet égard, les exigences vont croissant à mesure que les règles se complexifient et que la procédure de certification devient plus contraignante. En Afrique, la complexité des règles d'origine et des procédures de certification varie et, dans certains cas, s'accroît du fait de l'appartenance à plusieurs communautés économiques régionales dont les règles sont concurrentes.

29. Les constatations faites dans le présent rapport corroborent l'idée selon laquelle la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait changer la donne du développement en Afrique, et ce, pour au moins trois raisons principales. Premièrement, étant donné que les tarifs de la nation la plus favorisée sont relativement élevés dans toutes les chaînes de valeur examinées et que la plupart des échanges entre communautés économiques régionales se font sur la base de ces tarifs, il est possible de faire en sorte que tous les exportateurs d'Afrique bénéficient d'importantes marges préférentielles. Deuxièmement, dans les chaînes de valeur fondées sur des produits de base (cacao, coton, thé, etc.), un moindre morcellement du marché africain entre les communautés économiques régionales pourrait contribuer grandement à une meilleure exploitation des complémentarités commerciales, et stimuler ainsi la création de valeur ajoutée sur le continent. Troisièmement, comme l'illustre l'exemple de la chaîne de valeur du secteur automobile exposé dans le *Rapport sur le développement économique en Afrique 2019*, l'adoption d'une stratégie d'ouverture vers l'extérieur, en l'occurrence à l'échelle régionale, pourrait améliorer la viabilité des chaînes de valeur fortement tributaires des économies d'échelle. L'émergence d'une masse critique de consommateurs potentiels pourrait attirer des fabricants d'équipements d'origine, incitant les pays africains à intensifier leurs activités en tant que fournisseurs des niveaux inférieurs.

III. Recommandations

30. La création d'un marché unique de 1,3 milliard de personnes ouvre de nouvelles possibilités pour les entreprises de commercer et de se développer sur le continent. Toutefois, la croissance du commerce n'est pas forcément le gage d'un développement plus inclusif et plus durable, ni d'une augmentation du taux d'emploi. En façonnant l'environnement dans lequel s'inscrivent les chaînes de valeur régionales, des règles d'origine bien conçues peuvent contribuer à faire en sorte que l'expansion du commerce se traduise par une hausse du nombre d'emplois décents, laquelle favorisera une croissance plus inclusive. La recherche d'un juste équilibre entre les règles d'origine et les politiques industrielles propres à un secteur est essentielle à la réalisation de ces objectifs. Idéalement, les décideurs devraient s'appuyer sur une évaluation rigoureuse, au niveau sectoriel, des effets directs et indirects du commerce sur le marché du travail de chaque pays membre. En l'absence de nouvelles études, ils risquent de se fonder uniquement sur les connaissances existantes. Ils pourraient par exemple partir du principe que le secteur des textiles et des vêtements représente une part élevée de l'emploi des femmes.

31. Au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine, les règles d'origine seront les garantes de l'intégration régionale de l'Afrique. Mal conçues, elles pourraient limiter les retombées de la Zone, avec pour corollaire de faibles taux d'utilisation des préférences commerciales. À l'inverse, des règles judicieusement définies pourraient accroître la valeur commerciale des préférences au sein de la Zone et favoriser la transformation structurelle. Les règles d'origine ne peuvent à elles seules stimuler le commerce intra-africain, dans la mesure où la décision d'acheter ou de vendre un produit donné en Afrique plutôt qu'ailleurs dépend de l'interaction entre les prix relatifs (compte tenu de la qualité du produit), les marges préférentielles – dont des études révèlent qu'elles devraient être d'au moins 4 à 4,5 % pour justifier le coût du respect des règles d'origine prévues par un accord commercial préférentiel (voir le chapitre 2) – et l'offre, c'est-à-dire

la possibilité de s'approvisionner en biens intermédiaires au sein de la zone couverte par cet accord préférentiel. C'est pourquoi la relation entre droits de douane et règles d'origine est importante et indissociable. Toutefois, la sous-utilisation des préférences n'est pas toujours le résultat de règles d'origine mal conçues, mais peut aussi être due à des marges préférentielles trop faibles (par exemple lorsque les tarifs de la nation la plus favorisée sont bas, ou à la participation de deux partenaires à plusieurs accords commerciaux, ainsi que l'illustrent les pays africains qui exportent vers les États-Unis au titre de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et du Système généralisé de préférences ; voir CNUCED, 2019).

32. Les règles d'origine convenues dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine influenceront sur la décision des entreprises de demander ou non à bénéficier du traitement préférentiel, en fonction des coûts du respect des exigences techniques des règles, ainsi que des prescriptions en matière de procédure et de documentation. En outre, la part fixe des coûts du respect des règles d'origine, notamment les frais d'obtention de la documentation requise, pourrait s'avérer disproportionnée pour les PME, dont le volume des échanges est inférieur à celui des grandes entreprises. Ces facteurs ont à leur tour une incidence sur les schémas d'approvisionnement et d'investissement, et influent non seulement sur la marge intensive (évolution du volume des courants commerciaux existants), mais aussi sur la marge extensive (diversification des produits et des marchés).

33. Les effets des règles d'origine dépendent du contexte, c'est-à-dire non seulement du pays considéré et de son niveau de développement, mais aussi du secteur en question et de sa structure entrées-sorties, de la complexité de ses processus de production, ainsi que de la gouvernance et des caractéristiques géographiques des chaînes de valeur connexes. Il est donc primordial que l'élaboration des règles d'origine s'appuie sur une connaissance approfondie des secteurs productifs concernés et prenne dûment en considération les asymétries structurelles qui existent entre les pays membres de la Zone de libre-échange continentale africaine. En outre, il importe que les règles d'origine ne soient pas figées et puissent être ajustées en fonction de la conjoncture régionale et mondiale.

34. Quel que soit le degré technique de restrictivité convenu, les règles d'origine devraient être élaborées et appliquées de manière à réduire au maximum les obstacles et les incertitudes auxquels font face les entreprises, ce qui aura pour effet de diminuer le coût de leur respect. Cet impératif suppose d'élaborer des règles simples, transparentes, prévisibles et propres à faciliter le commerce pour les entreprises et les opérateurs commerciaux²⁷.

35. La recherche d'une plus grande convergence des règles d'origine pourrait simplifier la tâche des entreprises africaines, qui, autrement, devraient se conformer à différents ensembles d'exigences. Compte tenu de la multiplicité des communautés économiques régionales et des accords commerciaux préférentiels dans la région, l'harmonisation des règles pourrait réduire considérablement les coûts de transaction globaux et prévenir les arbitrages réglementaires.

36. Il faudra sans doute faire preuve d'une certaine flexibilité dans l'élaboration et l'application des règles d'origine pour que les retombées de la Zone de libre-échange continentale africaine profitent à tous, au vu de la diversité des pays membres et de la large palette des acteurs économiques concernés. Par exemple, la mise en place d'un régime de règles d'origine simplifié pour les envois dont la valeur est inférieure à un certain seuil pourrait constituer une aide précieuse pour les petits commerçants transfrontaliers, ainsi que l'illustre l'exemple du COMESA²⁸.

37. La règle de tolérance, selon laquelle un certain pourcentage des matières utilisées dans la fabrication d'un produit peut être non originaire sans que ledit produit ne perde son caractère originaire, pourrait contribuer à abaisser les coûts du respect des règles d'origine. Des flexibilités du même ordre pourraient être envisagées pour les produits qui doivent généralement satisfaire au critère « entièrement obtenu », tels que le chocolat et le thé, mais pourraient nécessiter le recours modéré à des variétés non originaires pour atteindre un

²⁷ CNUCED, 2019.

²⁸ Voir CNUCED, 2019.

certain niveau de qualité. Les règles de cumul et d'absorption, à l'inverse, sont importantes dans les chaînes de valeur longues et complexes, où le commerce de produits intermédiaires joue un rôle plus déterminant.

38. L'introduction d'autres critères de détermination du caractère originaire, tels que le changement de classement tarifaire et le pourcentage *ad valorem*, pourrait laisser aux entreprises hétérogènes la possibilité de choisir la stratégie de mise en conformité qui leur convient le mieux. Cette approche serait en phase avec la pratique actuelle de plusieurs communautés économiques régionales d'Afrique et pourrait atténuer les disparités réglementaires.

39. L'existence d'importantes marges préférentielles sur les fils et les tissus en coton, conjuguée à une exigence de simple transformation, pourrait contribuer à l'objectif de développement du commerce intra-africain de produits en amont, tels que les textiles de coton, tout en garantissant qu'une partie des retombées de la Zone de libre-échange continentale africaine profitera aux exportateurs de vêtements les plus vulnérables. Toutefois, l'exportation de produits fabriqués à partir de biens intermédiaires importés de l'extérieur du continent ne suffira pas à permettre à l'Afrique d'atteindre ses objectifs de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. La CNUCED défend l'idée que l'Afrique devrait s'efforcer de s'affranchir de sa dépendance chronique à l'égard des produits de base, les exportations de matières premières étant autant d'occasions manquées de créer de la valeur ajoutée. En ouvrant des couloirs entre les communautés économiques régionales, la Zone de libre-échange continentale africaine offre de multiples possibilités de saisir ces occasions dans de nombreux secteurs²⁹.

40. Il pourrait s'avérer plus judicieux d'assurer la protection de certains secteurs en appliquant des droits de douane appropriés à certains produits, à savoir les produits sensibles et les produits à exclure des mesures de libéralisation, plutôt qu'en édictant des règles d'origine strictes, dans la mesure où les secteurs sensibles ne sont généralement pas les mêmes d'un pays à l'autre.

41. Le renforcement des capacités institutionnelles, en particulier de celles des autorités douanières, est essentiel à l'application impartiale, transparente, prévisible, cohérente et neutre des règles d'origine convenues. En outre, il pourrait s'avérer judicieux de conjuguer ces efforts à des investissements appropriés dans la formation et les infrastructures matérielles, surtout aux postes frontière reculés. Une académie des douanes pourrait également être créée au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine pour faciliter la mise en commun des meilleures pratiques dans les domaines des douanes, des droits d'accise et du commerce international.

42. Les technologies de l'information et de la communication pourraient être mises à profit pour renforcer la transparence et réduire les coûts de mise en conformité, par exemple en mettant en place une plateforme intra-africaine en ligne, qui offrirait un accès facile à un recueil des règles d'origine applicables dans la Zone de libre-échange continentale africaine et dans les communautés économiques régionales d'Afrique.

43. La consultation de toutes les parties prenantes, y compris du secteur privé, des associations professionnelles aux syndicats en passant par les associations d'agriculteurs, est fondamentale pour tenir compte, dans les négociations, des dynamiques sectorielles et des effets concrets des réglementations sur le terrain. La création de plateformes dédiées au maintien d'un dialogue public-privé régulier pourrait faciliter le repérage des difficultés de mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine et l'évaluation périodique de ses retombées.

44. Pour ce qui est de l'avenir, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine prévoit que ses dispositions pourront être révisées ultérieurement. En ce qui concerne les règles d'origine, quelle que soit l'issue des négociations en cours, ces révisions seront l'occasion de prendre le temps d'évaluer pleinement les répercussions que pourrait avoir la mise en place d'exigences de plus en plus strictes dans un petit nombre de secteurs stratégiques. Par exemple, compte tenu des considérations stratégiques mises en

²⁹ CNUCED, 2019.

avant dans la Feuille de route panafricaine sur le coton³⁰, les acteurs du secteur du coton seront sans doute favorables, à l'avenir, à une plus grande restrictivité³¹. Plus généralement, la création de liens plus solides entre les matières premières et les activités de transformation pourrait inciter les producteurs à accroître leur productivité et leur compétitivité, conformément aux objectifs de la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie³² et de la Vision africaine des mines de l'Union africaine (2009). Sur le plan institutionnel, il convient de saluer le rôle moteur joué par la Commission de l'Union africaine, qui a facilité le processus ayant conduit à la signature de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et accéléré sa ratification. Ce dynamisme laisse à penser qu'une plus grande attention sera sans doute prêtée au renforcement des capacités institutionnelles lors de la phase de mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

³⁰ UNCTAD, 2014, *Pan-African Cotton Road Map: A Continental Strategy to Strengthen Regional Cotton Value Chains for Poverty Reduction and Food Security* (United Nations publication, New York and Geneva).

³¹ CNUCED, 2019.

³² African Union, 2014, *Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods*, Addis Ababa.