



LA CONTRIBUTION POTENTIELLE DE LA

Zone de libre-échange continentale africaine

À UNE CROISSANCE INCLUSIVE



LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE EN

AFRIQUE

Rapport 2021



Chapitre 4

Un cadre intégré et des mesures commerciales à moindre coût

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la Zone de libre-échange continentale africaine peut encourager la relance postpandémie et la croissance inclusive sur l'ensemble du continent grâce à la création d'emplois, à l'ouverture de débouchés et à la promotion de chaînes de valeur régionales pour le commerce des biens et des services. Si sa mise en œuvre s'accompagne de politiques appropriées, elle peut contribuer à créer un environnement favorable permettant aux petits commerçants et aux entreprises souvent marginalisées de bénéficier de conditions équitables lorsqu'ils produisent des biens et des services et les échangent sur les marchés intra-africains. Il est possible de mettre la Zone de libre-échange continentale africaine au service de l'inclusivité, mais les avantages examinés dans les chapitres précédents ne peuvent se matérialiser que si les réformes commerciales et les mesures complémentaires nécessaires sont appliquées de manière efficace tout en réduisant autant que possible les coûts de mise en conformité. Le caractère multidimensionnel de l'Accord donne à penser que, pour y parvenir, il faudra coopérer afin d'exploiter au mieux les synergies entre les différentes parties prenantes, ce qui supposera de mener les réformes d'une façon intégrée qui garantira non seulement la cohérence des cadres directifs et réglementaires régionaux et nationaux mais aussi l'alignement sur les objectifs multilatéraux.




Pour être inclusive, la Zone de libre-échange continentale africaine doit reposer sur des partenariats



Des mesures complémentaires et des dispositions différenciées

doivent être appliquées aux niveaux national et régional



POUR CERTAINES PARTIES PRENANTES COMME

LES ENTREPRISES DÉTENUES PAR DES FEMMES

LES PETITS COMMERÇANTS

LES JEUNES ENTREPRENEURS



La mise en place d'une zone de libre-échange inclusive dépendra largement du degré de simplification des mesures non tarifaires. Il s'agit du point de vue développé dans le présent chapitre, où les auteurs s'appuient sur les principales questions traitées dans les chapitres précédents pour dégager les éléments essentiels d'un cadre intégré qui peuvent favoriser la coopération à tous les niveaux en vue d'atteindre cet objectif. Dans la section 1, les auteurs indiquent en quoi la simplification des mesures commerciales est essentielle à la mise en place d'une zone de libre-échange inclusive, et dans la section 2, ils expliquent pourquoi il faut établir un cadre intégré allant de la conception des politiques à leur mise en œuvre et à leur suivi et reposant notamment sur une structure institutionnelle solide pour pouvoir réunir les conditions qui permettront de rendre la Zone de libre-échange plus inclusive. Dans la section 3, ils s'intéressent à l'interaction entre les systèmes commerciaux internationaux et la Zone de libre-échange continentale africaine afin de déterminer comment créer des synergies pour réduire la charge que les mesures commerciales font peser sur les décideurs et les entreprises et, dans la section 4, ils examinent le mécanisme de règlement des différends établi par l'Accord et les problèmes qui y sont associés. La dernière section présente les conclusions du chapitre.

4.1 Simplifier les mesures commerciales dans toute l'Afrique pour parvenir à l'intégration continentale

Les arguments exposés dans les chapitres précédents permettent d'affirmer que, pour tirer parti de la Zone de libre-échange continentale africaine, il faut, en plus d'éliminer les droits de douane, mettre en œuvre des mesures de facilitation du commerce simplifiées, c'est-à-dire des règles commerciales faciles à respecter et moins perturbatrices pour la production et le commerce de marchandises et de services. À l'inverse, des mesures commerciales strictes et coûteuses pourraient être un frein à l'inclusivité de la Zone de libre-échange car elles toucheraient, en particulier, les petites et moyennes entreprises et le commerce transfrontalier informel, où les femmes et les jeunes entrepreneurs sont largement représentés (UNCTAD, 2020f).

4.1.1 Réduire le coût des mesures non tarifaires

Les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires, qui ont pour objectif de garantir la salubrité des aliments, de protéger la santé des personnes et des animaux et de préserver les végétaux, pourraient contribuer à améliorer la durabilité. En outre, le respect des mesures non tarifaires peut contribuer à

renforcer la confiance des consommateurs et, partant, à réduire les coûts de transaction. Toutefois, il entraîne souvent des coûts et des contraintes, en particulier pour les petites et moyennes entreprises aux ressources limitées. Pour mettre les mesures non tarifaires au service d'une croissance durable, il est essentiel de réduire les coûts liés au respect de ces mesures en veillant à la transparence et à l'harmonisation des règles commerciales. D'autres mesures de facilitation du commerce, prévues par les accords commerciaux régionaux, peuvent contribuer à augmenter les courants d'échanges (Disdier et al., 2019 ; Duval et al., 2016). La coopération en matière de réglementation peut ainsi permettre d'harmoniser les mesures non tarifaires et de réduire les coûts liés au respect de ces mesures.

À cet égard, la CNUCED a, en collaboration avec les gouvernements, recueilli des données sur la réglementation, qu'elle a diffusées sur des portails en ligne tels que la base de données de son système d'analyse et d'information sur le commerce et le Global Trade Helpdesk (service d'assistance sur le commerce mondial), hébergé par le Centre du commerce international, la CNUCED et l'OMC. En outre, elle a récemment mené une étude destinée à mesurer le degré de similarité des réglementations des pays ; la constatation de différences dans ce domaine contribue à mettre en évidence le manque de coopération et d'harmonisation entre les pays d'Afrique, y compris au sein des CER (UNCTAD, 2020g). Ce genre d'initiative contribue à satisfaire aux dispositions de plusieurs annexes de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine en ce qui concerne la transparence. Les dispositions relatives aux mesures non tarifaires portant sur les marchandises figurent dans les annexes suivantes du Protocole : annexe 2 (Règles d'origine) ; annexe 3 (Coopération douanière et assistance administrative mutuelle) ; annexe 4 (Facilitation des échanges) ; annexe 5 (Barrières non tarifaires) ; annexe 6 (Obstacles techniques au commerce) ; annexe 7 (Mesures sanitaires et phytosanitaires) ; annexe 8 (Transit) ; annexe 9 (Mesures correctives commerciales). En outre, l'un des objectifs du protocole sur le commerce des services est de libéraliser progressivement ce commerce en éliminant les obstacles auxquels il se heurte, notamment grâce à la transparence, à la reconnaissance mutuelle des normes et des certificats et à l'élimination des pratiques anticoncurrentielles. Ces dispositions montrent que les États membres de l'Union africaine sont déterminés à faire face aux obstacles non tarifaires au commerce en vue d'améliorer la compétitivité de leur économie.

En Afrique, les difficultés liées aux mesures non tarifaires sont aggravées par le chevauchement des régimes commerciaux et l'hétérogénéité des règles, plusieurs pays étant membres de plus d'une CER. Cette situation fait qu'il est coûteux de se plier aux règles commerciales et pèse sur les échanges intracommunautaires (Chacha, 2014 ; Keane et al., 2010). Les CER s'emploient actuellement à harmoniser leurs règles

commerciales, notamment dans le cadre de l'Accord de libre-échange tripartite entre le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté d'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe. La Zone de libre-échange continentale africaine peut également contribuer à cet effort. Si les règles commerciales demeurent hétérogènes et continuent de se multiplier du fait des différents accords commerciaux régionaux conclus, ce qui risque d'être le cas à court terme, il pourra être coûteux pour les entreprises de respecter les mesures non tarifaires visées par l'Accord, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, qui constituent la majeure partie du secteur privé en Afrique.

4.1.2 Faire progresser la mise en œuvre des réformes commerciales

La mise en œuvre des réformes commerciales en Afrique dépend des engagements pris par les pays sur les plans mondial (par exemple, la plupart des pays d'Afrique ont ratifié l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, qui est entré en vigueur en 2017) et régional (notamment dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine). Le respect effectif de ces engagements aux niveaux régional et national prend du temps sur l'ensemble du continent. Ainsi, dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Communauté de développement de l'Afrique australe, les engagements relatifs au commerce régional ont été très peu pris en compte dans le droit interne des États membres, ce qui a entravé les efforts déployés aux fins de l'intégration régionale (UNCTAD, 2015b ; UNCTAD, 2018d).

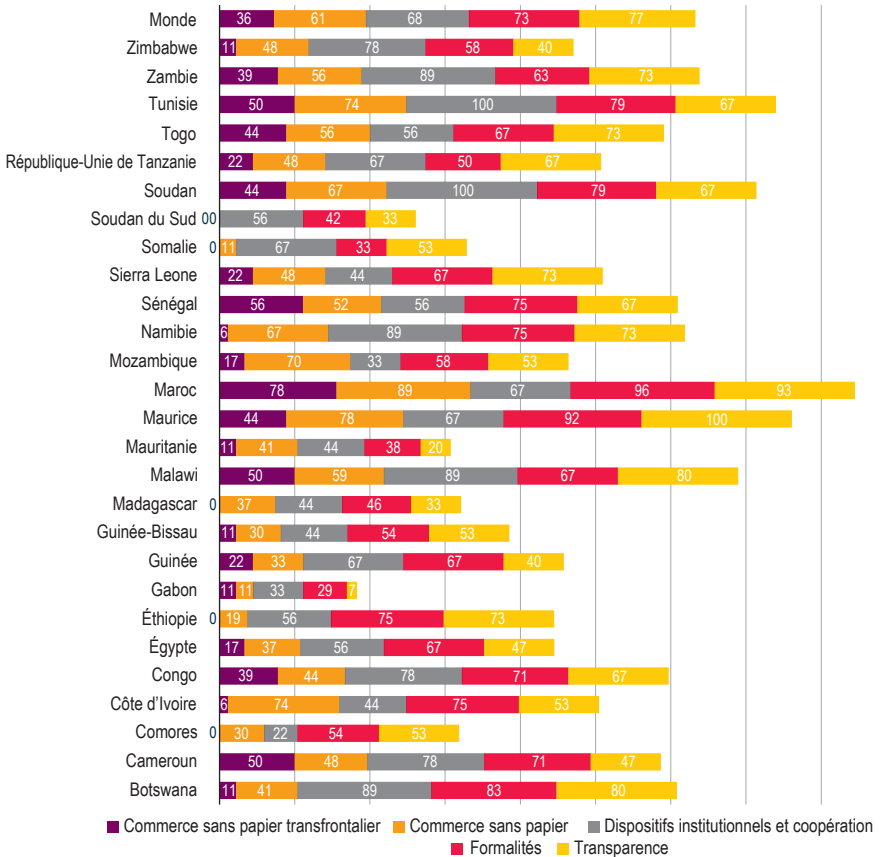
La mise en œuvre des réformes commerciales varie beaucoup d'un pays africain à l'autre. En 2019, des données ont été recueillies à ce sujet au moyen d'enquêtes régionales et nationales et les taux de mise en œuvre ont été calculés sous la forme d'indices à l'aide de plusieurs indicateurs rendant compte des engagements pris dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et de plusieurs autres mesures, notamment celles en faveur du commerce sans papier transfrontalier ; les indicateurs relatifs aux mesures de facilitation du commerce axées en particulier sur l'inclusivité et la durabilité portaient sur les petites et moyennes entreprises, le commerce agricole et la participation des femmes au commerce (United Nations, 2019). Les mesures globales de facilitation du commerce, y compris les mesures générales et numériques, sont regroupées dans les cinq catégories suivantes (fig. 25) : a) commerce sans papier transfrontalier (dans les enquêtes, cette catégorie comprenait les lois et règlements relatifs aux transactions électroniques, l'encaissement électronique de paiements par lettres de crédit, l'échange électronique de certificats sanitaires et phytosanitaires, l'émission de certificats numériques par une autorité de certification reconnue et l'échange électronique de déclarations en douane) ;

b) commerce sans papier (systèmes douaniers automatisés, transmission électronique des demandes de remboursement des droits de douane, paiement électronique des droits de douane et des taxes, demande et délivrance par voie électronique des certificats d'origine préférentielle, demande et délivrance par voie électronique des permis d'importation et d'exportation, transmission électronique des manifestes de fret aérien et des déclarations en douane, existence de systèmes de guichet unique électronique et connexions Internet à la disposition des douanes et des autres organismes de contrôle du commerce) ; c) dispositifs institutionnels et coopération ; d) formalités ; e) transparence.

La lenteur globale de la mise en œuvre des réformes commerciales en Afrique constitue l'un des obstacles à la compétitivité économique de la région et des pays sur les marchés mondiaux. Généralement, plus les taux de mise en œuvre des réformes de facilitation du commerce sont élevés, plus les coûts commerciaux sont faibles et meilleures sont les performances logistiques, ce qui compte pour beaucoup dans la compétitivité économique (United Nations, 2019). En outre, la dématérialisation des procédures commerciales transfrontalières peut jouer un rôle important pour favoriser l'inclusivité. Cependant, la mise en œuvre de procédures commerciales sans papier transfrontalières n'est pas encore généralisée ; seuls cinq pays ont honoré la moitié ou plus de leurs engagements en matière de commerce transfrontalier numérique, comme le montre la figure 25. Si les économies africaines restent à la traîne dans l'application des mesures de facilitation du commerce mondial et régional, y compris celles prévues par la Zone de libre-échange continentale africaine, le commerce intra-africain risque d'en souffrir. Les producteurs et les commerçants pourraient ainsi trouver plus avantageux d'importer des biens intermédiaires depuis des marchés extracontinentaux, ce qui irait à l'encontre des objectifs de la Zone de libre-échange. Par ailleurs, il se pourrait qu'il y ait une corrélation positive entre le PIB par habitant et le taux d'application des mesures de facilitation du commerce en Afrique, les pays plus avancés affichant généralement des taux d'application plus élevés que les plus petits pays ou que les pays les moins avancés (United Nations, 2019). Cela ne signifie toutefois pas qu'il existe une relation de cause à effet ; il faut procéder à des recherches supplémentaires si l'on veut établir cette relation. En tout état de cause, les pays dont les ressources et les capacités économiques sont limitées, comme les pays en développement sans littoral et les pays les moins avancés, peuvent avoir plus de mal à appliquer des mesures de facilitation du commerce. Il convient de noter que, comme les mesures de facilitation du commerce ont une incidence importante sur les coûts commerciaux, les pays qui se heurtent à des obstacles non tarifaires persistants sont également susceptibles d'afficher des niveaux de performance économique et commerciale relativement faibles (United Nations, 2019). Les pays qui ont connu une croissance inclusive ces dix dernières années ont vu

Figure 25

Taux moyen d'application des mesures de facilitation du commerce, 2019



Source : Calculs de la CNUCED, d'après United Nations, 2019.

leurs coûts d'importation et d'exportation baisser. La lenteur de la mise en œuvre des réformes commerciales dans les pays les moins avancés peut également être liée au traitement spécial (par exemple, extension du délai de mise en œuvre) souvent accordé à ce groupe de pays. Dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, les économies fragiles et vulnérables risquent donc d'avoir besoin d'une assistance technique et financière sur mesure et d'un appui au renforcement de leurs capacités aux fins de la mise en œuvre des réformes commerciales.

4.1.3 Dématérialiser le commerce et développer les infrastructures matérielles

L'informatisation du paysage commercial contribue à accroître l'efficacité de processus tels que la logistique et les circuits de distribution, ainsi que les procédures administratives permettant de vérifier le respect des règles commerciales. Le commerce numérique offre aux petites et moyennes entreprises, fortement touchées par les obstacles au commerce, de bonnes chances de surmonter les contraintes physiques et de réduire les coûts logistiques (Nanyang Technological University Singapore, 2020 ; UNCTAD, 2020h). On estime que les mesures de facilitation du commerce numérique permettent de réduire les coûts commerciaux des entreprises jusqu'à 40 % dans les pays les moins avancés d'Asie et du Pacifique (Duval et al., 2018). La pandémie de COVID-19 a accéléré la dématérialisation du commerce et encouragé les ventes d'entreprise à consommateur en ligne et le commerce électronique entre entreprises dans toute l'Afrique (Economic Commission for Africa, 2021). En outre, certains pays ont commencé à émettre des certificats d'origine sous forme numérique. Il est important que ces processus dématérialisés soient mutuellement reconnus par les pays partenaires et que les douaniers soient formés pour accepter les certificats numériques (African News Page, 2021). Les principales difficultés qui se présentent concernent le temps nécessaire et les coûts liés à l'obtention du certificat d'origine qui convient auprès de l'autorité compétente. La création de guichets uniques et de guichets uniques électroniques peut réduire les formalités administratives et faire baisser de 30 % le temps nécessaire et les coûts de transaction (International Trade Centre, 2018). L'intégration de la dématérialisation dans les réformes commerciales relevant de la Zone de libre-échange continentale africaine peut contribuer non seulement à accroître l'efficacité des systèmes de production et des systèmes commerciaux mais aussi à réduire les coûts du commerce transfrontalier de biens et de services. Grâce à la certification de l'origine par voie électronique, par exemple, les producteurs et les commerçants peuvent soumettre au format électronique, sur une plateforme Web réservée à cet usage, tous les documents nécessaires à la délivrance de certificats d'origine électroniques. En plus de contribuer, comme tout système électronique, à des gains d'efficacité, la certification de l'origine par voie électronique assure la sécurité et la traçabilité des marchandises tout en évitant aux entreprises de devoir conserver un trop grand nombre d'exemplaires de leurs documents physiques. Parce qu'il réduit les coûts et les délais de mise en conformité, ce système de certification a de bonnes chances de contribuer à mettre tous les acteurs sur un pied d'égalité et d'aider ainsi les petites entreprises à mieux s'intégrer dans les chaînes de valeur régionales (UNCTAD, 2019a). Toutefois, à ce jour, bien qu'il existe des systèmes de certification électronique de l'origine, tels que ceux du Marché commun de l'Afrique orientale et australe et de

la Communauté de développement de l'Afrique australe, leur déploiement dans les États membres prend du temps (Mafurutu, 2020). Le dédouanement automatisé, les systèmes d'administration électroniques utilisés pour les procédures et formalités du commerce international et le recours aux conteneurs intelligents, c'est-à-dire à des conteneurs dotés de dispositifs et de capteurs qui leur confèrent des fonctions de surveillance avancées, telles que la surveillance du milieu ambiant et l'enregistrement des tentatives de piratage ainsi que la localisation et le contrôle de la manutention et des tentatives de modification non autorisée sont d'autres exemples illustrant comment la dématérialisation peut être appliquée au commerce. La dématérialisation des procédures aux frontières a déjà permis d'obtenir des résultats concrets en Afrique. Par exemple, au Rwanda, il a été reconnu que les systèmes dématérialisés de gestion des frontières et les solutions biométriques avaient accru l'efficacité des services fournis aux voyageurs dans les aéroports et aux frontières (United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, 2017). Le guichet unique électronique du Rwanda, qui s'appuie sur le Système douanier automatisé de la CNUCED, a aussi aidé ce pays à assurer le respect, aux frontières, de la distanciation physique obligatoire pendant la pandémie en permettant l'informatisation des procédures relatives aux marchandises qui franchissent les frontières, allant de la déclaration au paiement des droits de douane et au dédouanement (UNCTAD, 2020h). Au Sénégal, la dématérialisation des procédures douanières, qui reposent désormais sur le dédouanement automatisé, sur une plateforme de données commerciales électroniques et sur un système d'administration sans papier pour les marchandises, a contribué à réduire considérablement le temps nécessaire et les coûts de transaction ; le temps nécessaire à l'enregistrement des déclarations en douane est passé de deux jours à quinze minutes ; le temps nécessaire aux procédures de prédédouanement est passé de deux jours à sept heures ; le temps nécessaire au dédouanement des produits importés et exportés est passé de dix-huit et quatorze jours, respectivement, à un jour (United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, 2017).

L'allégement des processus commerciaux, qui passe notamment par le recours à des mesures non tarifaires simplifiées, efficaces et peu coûteuses, ne peut que partiellement contribuer à libérer la production et le potentiel du commerce intra-africain. Il est également essentiel de bâtir des infrastructures physiques, y compris des couloirs de développement (par exemple, dans les domaines des transports, du commerce, de l'agriculture et de l'industrie), qui faciliteront les activités de développement socioéconomique. Même si certains progrès ont été enregistrés ces dernières années,

les couloirs de transport et de commerce indispensables à la circulation à moindre coût des personnes et des marchandises à l'intérieur et au-delà des frontières restent insuffisants. L'accès à l'énergie, nécessaire à la rentabilité de la production industrielle, reste coûteux ou peu fiable dans de nombreux pays. En outre, des écarts persistent en matière d'infrastructures numériques, tant entre les pays d'Afrique qu'entre ceux-ci et le reste du monde (Calderón et al., 2018). Dans de nombreuses parties du continent, les entreprises qui réalisent des échanges transfrontaliers manquent d'espace de stockage, de chambres froides ou d'autres installations essentielles pour les marchandises périssables, notamment celles manipulées par les petits commerçants. Ces difficultés sont souvent aggravées par la longueur des processus menés manuellement, le dysfonctionnement des réseaux Internet, qui rend difficile l'utilisation des outils numériques, et les coupures d'électricité, fréquentes dans les zones frontalières rurales et reculées. En ce qui concerne les femmes en particulier, l'inexistence ou la médiocrité des installations sanitaires et des lieux de couchage, entre autres, font souvent du commerce transfrontalier une activité difficile (UNCTAD, 2019b).

Pour pallier les problèmes d'infrastructure, il convient en outre d'établir des zones économiques spéciales efficaces faisant office de pôles autonomes pour la production et le commerce. De telles zones peuvent permettre aux entreprises d'accéder à des infrastructures et à des services à moindre coût pour produire et commercer sur les marchés de la Zone de libre-échange continentale africaine. Les économies d'échelle réalisées dans le cadre des activités industrielles et liées aux services menées à l'intérieur de ces zones peuvent avoir des retombées positives telles qu'une augmentation des flux d'investissements directs étrangers et des transferts de connaissances, d'idées et de technologies, qui revêtent une importance vitale pour l'innovation et la croissance des petites et moyennes entreprises (African Development Bank et al., 2016 ; UNCTAD, 2019c). Les zones économiques spéciales peuvent, en outre, permettre aux entreprises d'accéder à un réservoir de travailleurs, de fournisseurs et d'intrants, ce qui peut contribuer à accroître la productivité et l'efficacité (African Development Bank et al., 2017 ; Economic Commission for Africa, 2017). En 2019, l'Afrique comptait 237 zones économiques spéciales, dont 51 étaient en cours de création, et il était prévu d'en créer 53 autres (UNCTAD, 2019c). Les zones économiques spéciales situées en Afrique du Sud, en Égypte, en Éthiopie, au Kenya et au Nigéria, qui reposent dans la plupart des cas sur de solides partenariats public-privé, ont enregistré des taux élevés d'utilisation des capacités, créé des emplois et mis en relation des entreprises, notamment de petites et moyennes entreprises et des entreprises en démarrage dans le secteur des services, avec de plus grandes entreprises (UNCTAD, 2019c). Plusieurs de ces zones ont créé des emplois pour les femmes dans certains secteurs. En 2020, sur plus de 39 zones économiques spéciales ayant fait l'objet d'une enquête menée dans toute l'Afrique, un nombre supérieur aux deux tiers a indiqué un niveau d'emploi des femmes compris

entre 20 % et 50 %, avec une plus grande prévalence dans l'industrie manufacturière légère, comme les secteurs de l'habillement et de l'assemblage électronique (UNCTAD, 2021b). Les règles applicables aux marchandises produites dans ces zones, telles que les règles d'origine, font actuellement l'objet de négociations.

4.2 Un cadre intégré pour la mise en place d'une zone de libre-échange inclusive

Jusqu'à présent, les accords commerciaux régionaux ont eu des résultats mitigés, notamment à cause de la mauvaise gouvernance du commerce et du manque d'harmonisation entre les régimes réglementaires (Erasmus, 2020 ; Keane et al., 2010). S'il faut réduire les droits de douane selon le calendrier prévu et faire en sorte que les mesures non tarifaires ne soient pas d'un coût démesuré par rapport à leur efficacité, il faut aussi adopter des dispositions complémentaires qui garantissent l'inclusivité de la Zone de libre-échange continentale africaine. À la mi-janvier 2021, deux semaines avant le début des échanges commerciaux dans la zone, les procédures douanières requises n'étaient en place que dans une poignée de pays, dont l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Ghana (Daily Maverick, 2021). Une mise en œuvre coordonnée des règles commerciales et des mesures complémentaires, propre à rendre la zone de libre-échange profitable à tous, nécessite donc un cadre institutionnel solide et intégré.

4.2.1 Un cadre directif intégré pour des résultats qui profitent à tous : comment et pourquoi ?

La Zone de libre-échange continentale africaine est de nature multidimensionnelle et transversale. L'Accord portant sa création couvre un large éventail de questions relatives au développement en Afrique, depuis le commerce des marchandises et des services et l'industrialisation jusqu'à l'investissement, la politique de la concurrence, les droits de propriété intellectuelle ou encore le commerce électronique. Il tient aussi compte de thèmes essentiels, comme ceux du genre et du commerce, de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement, de la moralité publique et de la promotion et protection de la diversité culturelle. Pour que les objectifs communs puissent être atteints, il convient de créer des synergies, par le renforcement mutuel des intérêts publics et l'intervention des différentes entités compétentes. Cela suppose qu'un cadre intégré garantisse la cohérence des politiques et la coordination entre les différentes entités, de façon à traduire une forte volonté de développement. La cohérence des politiques est primordiale pour pouvoir tirer parti de la zone de libre-échange. De fait, il arrive que

des pays choisissent de servir leurs intérêts propres, en protégeant leurs industries, et compromettent ainsi les efforts d'intégration régionale. Dans la Communauté de développement de l'Afrique australe, par exemple, la mise en œuvre du programme d'intégration régionale a été entravée par les politiques commerciales et industrielles divergentes appliquées par certains pays membres. Bien qu'ils se fussent engagés à mener à bien le programme d'industrialisation régionale, ces pays ont eu recours à des mesures non tarifaires pour protéger leurs industries et ont notamment interdit les importations et les exportations de produits tels que le ciment, le maïs, les volailles, le sel, le sucre et le bois d'œuvre à l'intérieur de la communauté de développement (Byiers et al., 2018). Dans certains cas, les pays justifient l'adoption de telles mesures par la nécessité de préserver des industries naissantes. Afin que les États parties à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine puissent répondre à cette nécessité, le protocole sur le commerce des marchandises les autorise à exclure jusqu'à 3 % des lignes tarifaires du programme de libéralisation. Cependant, les États parties devraient s'abstenir de mettre en place des politiques nationales ou toutes autres mesures qui pourraient limiter le commerce intra-africain. Il convient d'ajouter que les flux commerciaux intracontinentaux sont aussi freinés par les fréquentes fermetures des frontières, décidées à la suite de différends commerciaux ou pour des raisons autres que commerciales (voir la section 4.4). Or, la Zone de libre-échange continentale africaine ne pourra pas porter ses fruits si des politiques nationales et des tensions commerciales continuent de nuire à l'intégration régionale.

4.2.2 Des mesures complémentaires destinées à garantir l'inclusivité de la zone de libre-échange

Pour parvenir à la croissance inclusive à laquelle tend la Zone de libre-échange continentale africaine, il convient d'adopter des mesures complémentaires appropriées qui, en ciblant tel secteur ou tel groupe et, par exemple, en portant sur les difficultés particulières rencontrées par les petites et moyennes entreprises, les entreprises dirigées par des femmes, les jeunes entrepreneurs et les producteurs ou commerçants informels, permettront de traiter les problèmes dans leur ensemble et de favoriser l'intégration dans l'économie formelle. Des mesures peuvent notamment être prises en vue de la discrimination positive de certains groupes dans les procédures de passation des marchés (UN-Women, 2019). Au Kenya, par exemple, 30 % des contrats publics, tous types confondus, doivent être remportés par des jeunes, des femmes ou des personnes handicapées, sans mise en concurrence avec des entreprises bien établies. Cette disposition a donné des résultats tangibles puisque des femmes ont pu développer leurs entreprises, en accroître les marges bénéficiaires et offrir des emplois à la population locale. Il ressort en outre d'une enquête que, malgré quelques

difficultés, la participation aux appels d'offres publics a permis de réduire la pauvreté parmi les groupes marginalisés précités (Nganga, 2017). Dans la Zone de libre-échange continentale africaine, les marchés publics pourront être créateurs de richesses et contribuer à l'expansion des petites et moyennes entreprises et des entreprises gérées par des femmes (UN-Women, 2019). Les dispositions de discrimination positive appliquées dans le cadre des marchés publics concernent presque exclusivement des entreprises nationales. Les entreprises pourraient donc accéder plus facilement à des marchés mieux intégrés, de façon à se développer. Elles pourraient se procurer certains de leurs facteurs de production sur les marchés régionaux dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine. Les accords commerciaux régionaux existants font figurer, en termes généraux, parmi leurs objectifs le soutien aux acteurs informels et à d'autres groupes, comme l'attestent les articles 151 et 154 du Traité du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe ainsi que le Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est et le Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe, qui cherchent à promouvoir un développement de portée plus large, qui profite à tous les acteurs. L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine ne contient pas de dispositions particulières sur les marchés publics, mais les États parties peuvent envisager d'appliquer des dispositions de discrimination positive à un nombre plus étendu de groupes, en particulier aux petites et moyennes entreprises actives aux niveaux régional et continental.

Des régimes commerciaux simplifiés seraient également d'une grande pertinence pour la mise en place d'une zone de libre-échange inclusive et une plus grande efficacité du commerce transfrontalier. Il serait ainsi possible aux petits commerçants, formels ou informels, de s'épargner un certain nombre de procédures de dédouanement pour autant que la valeur de leurs marchandises ne dépasse pas un certain plafond (par exemple, 1 000 dollars pour les États membres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe ayant adopté un régime commercial simplifié). De plus, les régimes commerciaux simplifiés peuvent inciter des petites et moyennes entreprises à rejoindre le secteur formel. Le régime commercial simplifié de la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait s'inspirer de celui du Marché commun de l'Afrique orientale et australe.

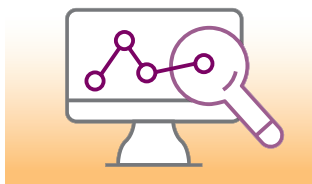
En mars 2021, les stratégies nationales devant être mises en place dans les États membres de la Zone de libre-échange continentale africaine se trouvaient à différents stades d'élaboration dans une quarantaine de pays (African Union, 2018). Ces stratégies peuvent aider à déterminer quelles mesures, portant non seulement sur le commerce, mais aussi sur les activités productives, l'investissement, la concurrence, la propriété intellectuelle, la migration, l'infrastructure, l'environnement et le genre, et quelles capacités sont requises pour qu'un État tire pleinement parti des marchés nationaux, régionaux et mondiaux (Economic Commission for Africa, 2019). Dans leurs

documents de stratégie, les États membres de la Zone de libre-échange continentale africaine devraient faire figurer plusieurs mesures prioritaires en faveur des petites et moyennes entreprises, des femmes et des jeunes commerçants, par exemple à des fins de renforcement des capacités, de sensibilisation, de mise en place d'infrastructures commerciales, d'établissement d'un régime commercial simplifié et de représentation inclusive dans les mécanismes institutionnels de la Zone de libre-échange. L'application de ces mesures serait facilitée par les partenaires nationaux, régionaux et continentaux.

4.2.3 Institutionnalisation du suivi de la mise en œuvre

Suivi dynamique de la mise en œuvre de réformes commerciales inclusives

Il est nécessaire que la mise en œuvre des règles commerciales dans la Zone de libre-échange continentale africaine fasse l'objet d'un suivi afin qu'il soit possible de recenser les points de blocage et de trouver comment les faire sauter dans les meilleurs délais. C'est pourquoi un mécanisme de signalement, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires a été mis en ligne à l'intention des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises (encadré 9).



Il est nécessaire que la mise en œuvre des règles commerciales dans la Zone de libre-échange continentale africaine fasse l'objet d'un suivi afin qu'il soit possible de recenser les points de blocage et de trouver comment les faire sauter dans les meilleurs délais

Encadré 9

Mécanisme en ligne de signalement, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires

Conformément à l'annexe 5 du protocole sur le commerce des marchandises de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, un mécanisme de signalement, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires a été élaboré sous la forme d'un portail Web, par la Commission de l'Union africaine et le secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine, en collaboration avec la CNUCED, afin que les entreprises puissent rendre compte des obstacles non tarifaires qu'elles rencontrent et que ceux-ci soient levés. La page d'accueil du portail Web est reproduite ci-après.

Mécanisme en ligne de signalement, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires



Source : Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, 2021, Obstacles non tarifaires, disponible à l'adresse <https://tradebarriers.africa/> (date de consultation : 9 juillet 2021).

Le mécanisme en ligne propose un moyen innovant de traiter les mesures non tarifaires qui peuvent être perçues, à tort ou à raison, comme des obstacles au commerce. Par sa nature numérique, il est facilement accessible aux petites entreprises, y compris aux entreprises gérées par des femmes et aux commerçants transfrontaliers informels, ce qui permet d'effectuer un recensement et un suivi des obstacles non tarifaires de manière transparente et ouverte. Il est possible de déposer une plainte, depuis le portail Web ou par SMS, directement ou par l'intermédiaire des points focaux nationaux pour les mesures non tarifaires. Une notification est ensuite envoyée aux points focaux des pays partenaires, qui se chargent de déterminer la nature de l'obstacle non tarifaire qui leur a été signalé. Si la plainte est jugée recevable, il lui est donné suite jusqu'à l'élimination de l'obstacle non tarifaire. Cela peut nécessiter l'intervention de mécanismes de règlement des différends (voir la section 4.4).

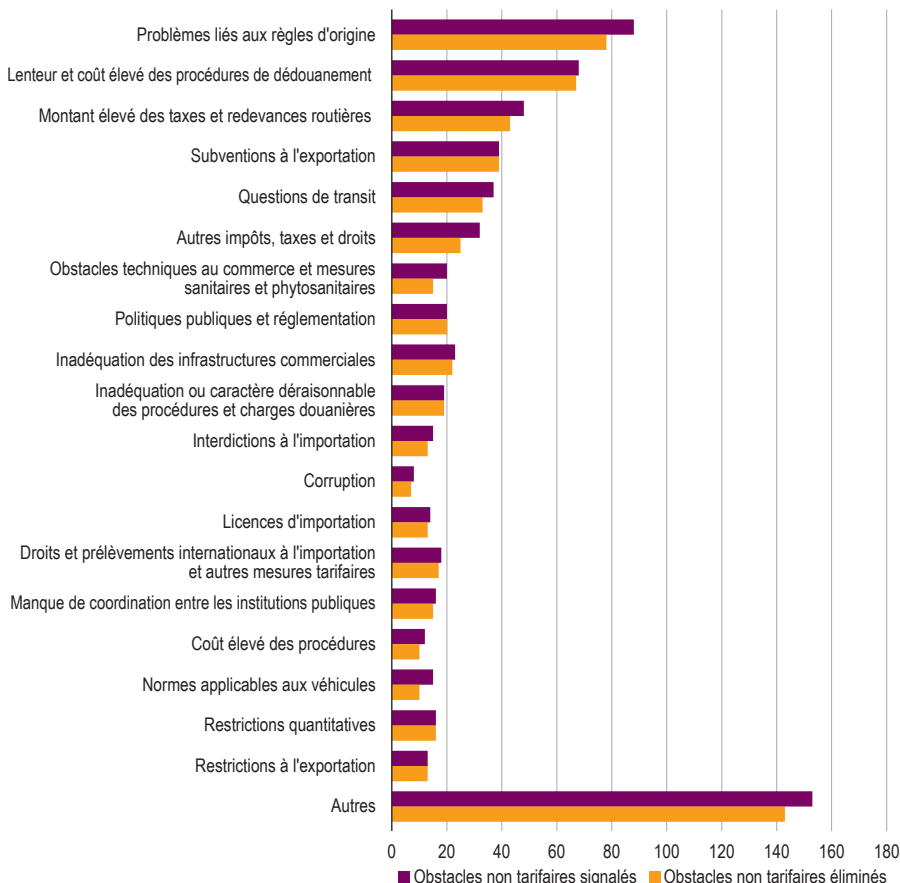
Source : CNUCED.

Le mécanisme en ligne a contribué au traitement des problèmes relatifs aux mesures non tarifaires soulevés dans le cadre de l'Accord de libre-échange tripartite entre le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté d'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe (fig. 26)⁴⁶.

⁴⁶ Voir <https://www.tradebarriers.org>.

Figure 26

Plateforme en ligne sur les obstacles non tarifaires dans la zone de libre-échange tripartite, janvier 2009-janvier 2021



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les données de la plateforme en ligne.

Note : La mention « Autres » renvoie à tous les autres types d'obstacles non tarifaires qui ont été signalés via la plateforme, mais ne font pas l'objet d'une mention distincte dans la figure.

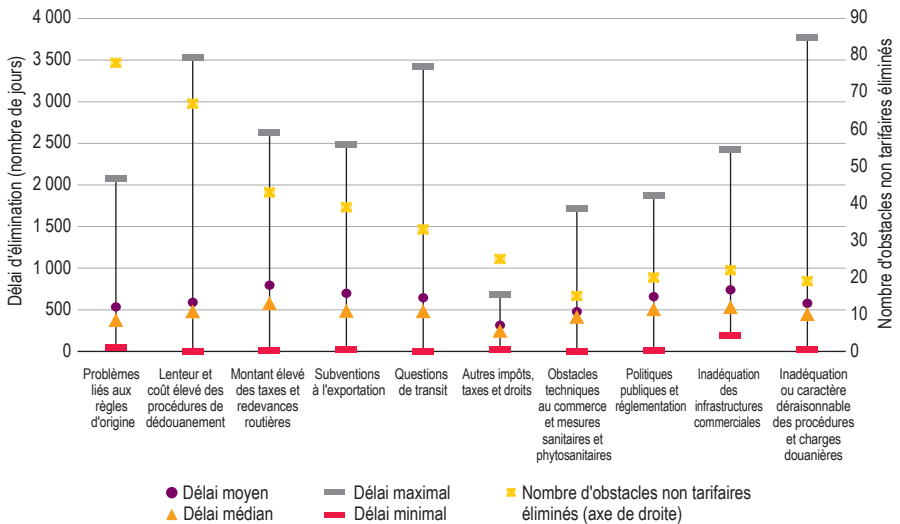
Il faut souvent beaucoup de temps pour lever des obstacles au commerce. Par exemple, dans la zone de libre-échange tripartite, le délai nécessaire s'étend de 46 à 2 082 jours (fig. 27). La résolution des problèmes liés aux règles d'origine, qui sont parmi les mesures perçues comme des obstacles non tarifaires les plus fréquemment

signalées, prend 536 jours en moyenne, et la moitié des problèmes en question ne sont résolus qu'au bout d'un an environ. Pour régler les problèmes posés par le coût élevé des taxes et redevances routières, il faut en moyenne 796 jours (plus de deux ans). Quant aux problèmes posés par l'inadéquation des infrastructures commerciales et par les politiques publiques et la réglementation, le délai de résolution est respectivement de 741 jours (un peu plus de deux ans) et 660 jours (presque deux ans).

L'élimination des obstacles au commerce prend beaucoup de temps. Il convient donc d'examiner les règles et les pratiques commerciales au moyen d'un solide mécanisme de suivi pour évaluer leur efficacité et réduire les coûts. Un tel examen, effectué périodiquement, permettrait de prendre à temps les mesures correctives nécessaires et d'éviter les différends commerciaux. Il pourra prendre la forme d'un audit réglementaire, assorti d'évaluations *ex post* visant à déterminer dans quelle mesure les règles et les pratiques commerciales contribuent à la réalisation des objectifs fixés. Les États peuvent aussi procéder à des études d'impact de la réglementation, généralement *ex ante*

Figure 27

Zone de libre-échange tripartite : Obstacles non tarifaires les plus fréquemment signalés et délai nécessaire pour leur élimination, janvier 2009-janvier 2021



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les données de la plateforme en ligne sur les obstacles non tarifaires dans la zone de libre-échange tripartite.

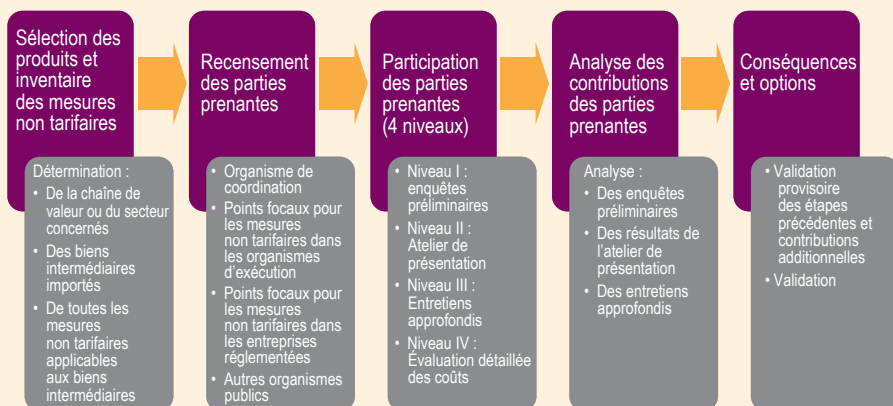
(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and UNCTAD, 2019). La CNUCED propose un dispositif en cinq étapes pour examiner et évaluer l'efficacité des mesures non tarifaires dans les États parties à l'Accord, en complément de mesures inclusives (encadré 10).

Encadré 10

Évaluation de l'efficacité des mesures non tarifaires : le dispositif en cinq étapes de la CNUCED

La CNUCED a proposé un dispositif d'évaluation de l'efficacité des mesures non tarifaires en cinq étapes, qui consiste à comprendre les caractéristiques des mesures non tarifaires, la manière dont ces mesures sont mises en œuvre et les difficultés que les producteurs et les commerçants rencontrent lorsqu'ils cherchent à s'y conformer.

Dispositif de la CNUCED pour l'évaluation de l'efficacité des mesures non tarifaires



Source : CNUCED.

Appliqué à la Zone de libre-échange continentale africaine, le dispositif de la CNUCED peut aider les pays à analyser les mesures non tarifaires qui sont applicables aux importations de biens et de services dans une chaîne de valeur donnée. Au Kenya, par exemple, il a permis d'évaluer le rapport coût-efficacité des mesures non tarifaires en vigueur dans la chaîne nationale de valeur du coton, des matières textiles et des vêtements.

Sources : UNCTAD, 2020f ; UNCTAD, 2020i.

Les sous-comités de la Zone de libre-échange continentale africaine, qui sont chargés de suivre la mise en œuvre de l'Accord et de surveiller les mesures non tarifaires, réfléchissent aux dispositions à prendre pour l'élimination des obstacles au commerce persistants et encouragent les pays membres à agir eux-mêmes en ce sens. Pour que le suivi de la mise en œuvre soit efficace, il faut aussi accroître la transparence par la voie de réformes commerciales. Une plus grande transparence à l'égard des mesures non tarifaires peut en outre contribuer à réduire les coûts associés à ces mesures et, partant, faciliter leur respect par les petites et moyennes entreprises, les femmes chefs d'entreprises et les petits commerçants (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and UNCTAD, 2019). La CNUCED aide les États membres dans la collecte, la classification et la diffusion de données sur les mesures non tarifaires, au moyen de son système d'analyse et d'information sur le commerce ; lequel peut être complété par des portails nationaux offrant des données à jour sur toutes les lois, réglementations et procédures commerciales.

Structure continentale de mise en œuvre et de suivi

Au niveau continental, le cadre institutionnel pour la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine est composé de l'assemblée des chefs d'État et de gouvernement, du conseil des ministres du commerce, du comité des hauts fonctionnaires chargés des questions commerciales, et du secrétariat. Parmi les organes de gouvernance figurent plusieurs comités et sous-comités créés en lien avec les protocoles et les annexes, notamment avec les protocoles sur le commerce des marchandises, le commerce des services, les investissements, la politique de la concurrence, les droits de propriété intellectuelle et le commerce électronique (African Union, 2018b). Un protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends a aussi été adopté (sect. 4.4) ; aucune décision officielle n'a encore été prise en ce qui concerne le comité sur le commerce électronique. Pour une bonne gouvernance de la Zone de libre-échange continentale africaine, il faut que les entités susmentionnées disposent de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de leurs mandats. L'application effective de la réglementation commerciale au niveau des pays sera également essentielle. Le secrétariat s'attache à rendre les règles et les pratiques commerciales plus transparentes et à faire en sorte que les États membres transposent les dispositions de l'Accord dans leurs lois, règlements et procédures administratives. Il est primordial que le secteur privé dispose de données pertinentes, y compris sur les mesures non tarifaires et les conditions d'accès aux marchés des biens et des services dans le cadre de l'Accord, pour pouvoir décider d'investissements dans les meilleurs délais.

Structures régionales de mise en œuvre et de suivi

Au niveau régional, la responsabilité pratique des institutions dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale reste à définir plus précisément. Au-delà de leur fonction de « piliers », mentionné dans l'Accord, les communautés économiques régionales (CER), en particulier, ont un rôle important à jouer. Leurs connaissances techniques pourront être utiles aux institutions chargées de faciliter la mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et le suivi de son application. La Zone de libre-échange continentale africaine fera probablement fond sur les arrangements régionaux existant à l'échelle du continent, compte tenu de leur degré de chevauchement. Le fait que l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine coexiste aux côtés d'accords commerciaux régionaux complique encore la tâche des États membres. Il convient de trouver comment gérer au mieux la relation entre la Zone de libre-échange continentale africaine et les CER afin de maintenir des synergies entre les institutions et d'atteindre les objectifs communs. Les secrétariats de la Zone de libre-échange continentale africaine et des CER doivent élaborer des procédures qui garantissent le respect des règles commerciales et assoient leurs fonctions respectives sur une collaboration constructive, qui limitent les asymétries et qui convergent progressivement. Par exemple, en vue d'une mise en œuvre coordonnée de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, le secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est a créé, en 2015, un comité de facilitation des échanges, qui a permis d'aider les États membres de la Communauté dans la mise en œuvre dudit Accord aux niveaux national et régional (UNCTAD, 2020j).

Par la voie de stratégies de commerce et d'industrialisation, les CER peuvent aussi aider à inventorier les possibilités de développement de chaînes de valeur régionales. La similarité de leurs productions et le manque de complémentarité de leurs activités commerciales continuent de couper les économies africaines d'une intégration à l'échelle du continent. Il faudrait donc que la libéralisation du commerce s'accompagne de mesures de renforcement des capacités, de manière à développer des chaînes de valeur régionales et à attirer des investissements dans des secteurs à fort potentiel. À cet égard, des politiques industrielles bien conçues pourraient avoir un rôle moteur aux niveaux national et régional. Dans le cadre de leurs stratégies, les CER et d'autres institutions régionales peuvent déterminer quels produits doivent être transformés et commercialisés en priorité sur les marchés de la Zone de libre-échange continentale africaine, et repérer les segments des chaînes de valeur sur lesquels les États membres peuvent se (re)positionner, de manière à limiter ou empêcher une concurrence non nécessaire au niveau régional. En outre, il faudrait établir quelles composantes des capacités productives sont nécessaires au bon fonctionnement des pôles de production et de commerce. Par exemple, en 2011, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe a élaboré une stratégie pour la chaîne de valeur des cuirs consistant en un

cadre intégré à l'intention des États membres qui, en appuyant les interventions et en renforçant les capacités, aide les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, à se placer sur les nœuds de la chaîne de valeur régionale, d'amont en aval (UNCTAD, 2018b). Cette stratégie a permis d'ajouter de la valeur à la transformation des produits en cuir dans la région (Byiers et al., 2018).

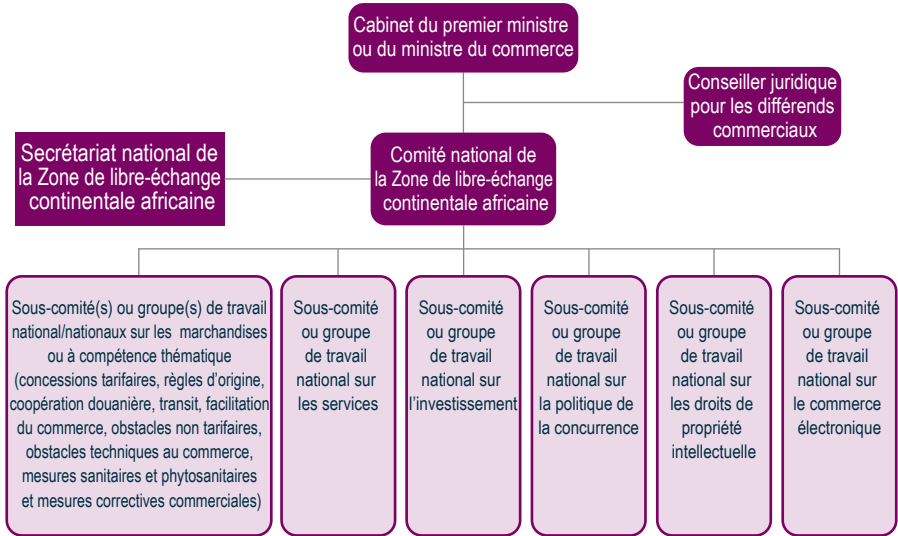
Structures nationales de mise en œuvre et de suivi

Au niveau national, la mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine doit être surveillée par des comités nationaux, et des dispositions ont été prises pour établir différents sous-comités nationaux chargés de différentes questions, dont celle de la facilitation du commerce, et des sous-comités nationaux sur les obstacles non tarifaires (African Union, 2018a ; African Union, 2018b). Compte tenu du manque de ressources humaines et financières et des obligations de durabilité des institutions nationales, les comités nationaux auront tout contrôle sur la mise en œuvre de l'Accord et le suivi de son application dans les pays. Plutôt que de créer plusieurs sous-comités, l'on a préféré doter les comités nationaux de sous-comités permanents ou spéciaux ou de groupes techniques chargés des diverses questions relevant de l'Accord, de manière à garantir la bonne gouvernance de la Zone de libre-échange par les institutions nationales. La figure 28 montre comment pourrait s'organiser un comité national efficient et inclusif, qui serait composé de comités techniques ou de groupes de travail, permanents ou spéciaux, chargés de l'application de telles ou telles dispositions de l'Accord. Tous les pays n'ont pas besoin de créer des comités. Certains pays disposent déjà de comités solides dans le domaine du commerce, qu'il s'agisse de ceux établis en application de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges ou des accords de libre-échange CER, et pourront donc se contenter d'en étendre les fonctions à la coordination de la mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Dans le modèle proposé ci-après, le comité national est composé de représentants des ministères et organismes publics compétents, des organisations du secteur privé, des associations d'entreprises gérées par des femmes, des organisations de jeunes, des milieux académiques et des organisations de la société civile.

Au vu des faits observés sur le continent et dans d'autres pays en développement, il importe que des mesures soient prises pour que les mécanismes institutionnels chargés de la mise en œuvre et du suivi des réformes commerciales soient plus inclusifs. Des données récentes montrent que les comités nationaux créés en Afrique en application de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges sont parvenus à une représentation équitable du secteur privé et du secteur public, mais continuent de prêter peu d'intérêt aux questions de genre dans le cadre des réformes commerciales (UNCTAD, 2020j). Les

Figure 28

Proposition d'organisation du comité national



Secteur public	Secteur privé	Autres parties prenantes
<ul style="list-style-type: none"> Ministères chargés de l'agriculture, de la pêche, de l'industrie, de la santé, de l'environnement, du développement des petites et moyennes entreprises, de l'égalité des sexes, de la technologie, etc. Organismes administratifs et réglementaires tels que les administrations douanières, les autorités portuaires, les chambres de commerce et d'autres entités connexes Autorités aux niveaux sous-national et municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Chambres de commerce et d'industrie Associations d'entreprises gérées par des femmes Associations ou représentants des producteurs informels, des jeunes chefs d'entreprises, des commerçants transfrontaliers, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Organisations non gouvernementales Presse Milieux académiques

Démarche basée sur la consultation des différentes parties prenantes, depuis la négociation de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine jusqu'aux phases de sa mise en œuvre et du suivi de son application

Source : CNUCED.

comités nationaux doivent donc accorder une plus grande attention à ces questions et aussi faire en sorte que les réformes menées dans le cadre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine soient inclusives, aux étapes de leur conception, de leur mise en œuvre et de leur suivi. Un exemple de cadre institutionnel inclusif est présenté dans l'encadré 11.

Encadré 11

Le cadre institutionnel de la Zone de libre-échange continentale africaine en Côte d'Ivoire

Par décret présidentiel daté de mai 2018, un comité national a été créé en vue d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Financé sur le budget national et les contributions des partenaires de développement, ce comité est placé sous la tutelle du Premier Ministre et se compose des trois organes suivants :

- a) Le conseil d'orientation et de décision, composé du Premier Ministre, des ministres concernés et des présidents des chambres de commerce et des confédérations professionnelles, est l'organe suprême du comité national et décide des stratégies de négociations et des mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord ;
- b) Le comité technique, présidé par le Ministre du commerce et de l'industrie et composé de hauts représentants des ministères et des institutions représentées dans le conseil d'orientation et de décision ainsi que d'associations de producteurs, de commerçants et de consommateurs et des directeurs généraux de différents organes publics. Il définit les interventions stratégiques, propose des mesures au conseil d'orientation et de décision, mène des activités de sensibilisation et de formation de consensus sur la Zone de libre-échange continentale africaine au niveau national. Il dispose de plusieurs groupes techniques de travail, chacun chargé d'une question relevant de l'Accord ;
- c) Le secrétariat exécutif, dirigé par un secrétaire exécutif, est l'organe de gestion technique, financière et administrative du comité national. Il est notamment chargé de diffuser les décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de l'Accord, de coordonner la mise en œuvre des activités liées à l'Accord, y compris les activités des groupes techniques de travail, et d'élaborer les plans de travail annuels du comité national.

Le comité national ivoirien présente une structure multidimensionnelle, qui témoigne d'un engagement de haut niveau en faveur de l'Accord.

Source : CNUCED, d'après les données communiquées par le secrétariat exécutif du comité national ivoirien.

4.3 La coopération, la paix et la stabilité politique au service d'une zone de libre-échange inclusive

La paix est une condition préalable à la libre circulation des biens et des services d'un pays à l'autre et à l'avènement d'une croissance inclusive. En moyenne, les entreprises implantées dans des pays où la croissance n'est pas inclusive estiment que l'instabilité politique est le principal obstacle à la conduite de leurs activités (voir le chapitre 3). Les conflits perturbent non seulement les flux commerciaux, mais aussi le fonctionnement des infrastructures nécessaires au commerce, et fragilisent ainsi les États (African Development Bank, 2019a). Le développement du libre-échange par le renforcement de l'interdépendance économique des pays favorise la paix (Lee and Pyun, 2016). En optimisant l'affectation des ressources et en réduisant les inégalités, le commerce peut être un puissant outil d'amélioration de la résilience et de promotion de la paix dans les États fragiles (Calì, 2015). En Afrique, les conflits récurrents, alimentés par la mauvaise gouvernance, les tensions politiques, les frictions liées au contrôle des ressources naturelles et le terrorisme, ont compromis les perspectives d'intégration économique. Selon la Banque africaine de développement (African Development Bank, 2019b), le manque d'intégration en Afrique centrale est attribuable au terrorisme, à l'insécurité aux frontières et à l'instabilité politique, entre autres facteurs. Les activités de Boko Haram, par exemple, ont entravé la circulation le long des couloirs commerciaux du bassin du lac Tchad, qui sont vitaux pour la région (Institute for Security Studies, 2021). Le chômage élevé et la pauvreté endémique risquent d'inciter davantage de jeunes en quête de prospérité à rejoindre des groupes terroristes (Adelaja et al., 2018 ; Ayegba, 2015). La Zone de libre-échange continentale africaine peut promouvoir la paix en contribuant à atténuer les inégalités, à créer de la richesse et à dissuader les jeunes de grossir les rangs de ces groupes. Parallèlement, la stabilité et la paix sont nécessaires pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par le libre-échange. Dans leurs efforts d'intégration, les pays doivent donc accorder la priorité au resserrement de la coopération, qui est indispensable pour préserver la paix et combattre l'insécurité.

4.3.1 Concilier la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine et les engagements pris dans le cadre de systèmes commerciaux multilatéraux

En même temps qu'ils mettent en place la Zone de libre-échange continentale africaine, les pays d'Afrique doivent aussi respecter les engagements qu'ils ont pris au titre de

systèmes commerciaux mondiaux (accords multilatéraux et bilatéraux, notamment). La Zone de libre-échange offre aux pays du continent une structure on ne peut plus propice au resserrement de leur coopération dans le contexte du commerce mondial.

La Zone de libre-échange continentale africaine, vecteur de renforcement de la coopération entre pays dans le cadre des systèmes commerciaux multilatéraux

La Zone de libre-échange continentale africaine voit le jour dans un paysage commercial en mutation. La pandémie de COVID-19 a érodé la confiance dans le multilatéralisme, plusieurs pays ayant adopté des mesures de restriction des échanges à court terme tout au long de l'année 2020 (WTO, 2020). Au lendemain de la crise financière mondiale de 2008/09, un nombre démesuré de nouvelles mesures protectionnistes (droits antidumping, droits compensateurs, garanties, etc.), dont la plupart étaient conformes aux règles de l'OMC, ont été imposées par des pays en développement à d'autres pays en développement (Bown and Kee, 2011). De telles initiatives mettent à mal le système commercial multilatéral, compte tenu en particulier de la faiblesse des progrès accomplis dans le cadre du Cycle de négociations de Doha pour le développement. Parallèlement, l'essor récent des pays émergents a modifié la structure des échanges extérieurs des pays d'Afrique, avec une redirection partielle des flux commerciaux de leurs partenaires traditionnels (les États-Unis et l'Union européenne, par exemple) vers ces marchés émergents (Brésil, Chine, Inde, Turquie, etc.). Il y a aussi eu une prolifération des accords commerciaux régionaux et méga-régionaux, avec notamment le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne, le Partenariat économique global régional entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'Australie, la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée, ainsi que l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste. Il en résulte, pour l'Afrique, un durcissement de la concurrence au sein des systèmes mondiaux et une érosion des préférences sur les marchés mondiaux, qui entraînent un important déplacement des flux commerciaux (Economic Commission for Africa et al., 2017). Cela dit, les pays d'Afrique peuvent aussi recevoir dans le cadre d'accords commerciaux extracontinentaux un appui technique et financier, qui leur permet de faire avancer les priorités du continent. En simplifiant et en harmonisant les règles et pratiques commerciales, la Zone de libre-échange continentale africaine offre aux pays participants une occasion unique de consolider leur coopération et de négocier des accords commerciaux en tant que groupe unifié. Ainsi, elle leur confèrera un plus grand pouvoir de négociation face aux groupements commerciaux d'autres continents, les aidera à se faire une place sur les segments à forte valeur ajoutée des chaînes de valeur régionales et mondiales, et facilitera en définitive la rétention de valeur en Afrique.

L'Accord portant création de la Zone de libre-échange n'empêche pas les États signataires de conclure des accords commerciaux régionaux et bilatéraux avec des partenaires extérieurs au continent. Si les règles et mesures qu'ils prévoient sont en phase avec les dispositions de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange, ces arrangements commerciaux pourraient permettre aux pays d'Afrique de renforcer leur participation aux marchés mondiaux et de tirer un meilleur parti des perspectives de création de valeur offertes par la Zone de libre-échange. La Banque mondiale (World Bank, 2020e) a déclaré que, grâce à la Zone de libre-échange, les exportations extracontinentales de l'Afrique pourraient croître de 19 % à l'horizon 2035, et que la suppression d'obstacles non tarifaires dans le cadre non seulement de la Zone de libre-échange, mais aussi d'accords mondiaux tels que l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, pouvait se traduire par des retombées économiques. Un certain nombre de questions émergentes font l'objet de débats à l'OMC, dont le commerce électronique, les droits de propriété intellectuelle, en particulier ceux des petites et moyennes entreprises, la facilitation de l'investissement et la réglementation des services au niveau national. Or l'absence de position commune des États membres de l'Union africaine et l'hétérogénéité de leurs réglementations ont affaibli le pouvoir de négociation de l'Afrique dans ces débats (Economic Commission for Africa et al., 2017). En facilitant l'élaboration de protocoles dédiés à ces questions, la Zone de libre-échange peut consolider la position commune de l'Afrique dans les discussions, surtout dans celles qui concernent les pays en développement. Le commerce électronique, par exemple, transforme radicalement le commerce dans son ensemble, surtout en cette période de pandémie. En la matière, l'objectif est d'harmoniser les politiques nationales tout en prônant une plus grande ouverture de manière à élargir l'accès des acteurs du secteur aux marchés régionaux et nationaux. Il est notamment proposé de définir de nouvelles règles pour renforcer la transparence, interdire les droits de douane et garantir la concurrence et la non-discrimination entre réseaux (International Trade Union Confederation, 2019). Le marché mondial du commerce électronique est actuellement dominé par des entreprises internationales solidement implantées. L'Afrique demeure un acteur marginal, mais ce secteur devrait croître considérablement sur le continent au cours des années à venir, stimulé par l'essor de la commercialisation en ligne pendant la pandémie, ainsi que par les négociations consacrées au commerce électronique et numérique dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (Oxford Business Group, 2021). L'une des principales préoccupations pour l'Afrique est que, dans ce secteur, les acteurs du continent, dont la plupart sont des entreprises en démarrage et de petites et moyennes entreprises, ont besoin de mesures spéciales, qui leur permettront de se développer et de rivaliser sur un pied d'égalité (WTO, 2017). L'adoption par les États membres de l'Union africaine d'une position commune, exprimée

dans un protocole sur le commerce électronique, pourrait les aider à établir un cadre réglementaire harmonisé, qui faciliterait le développement numérique du continent et son entrée dans l'arène du commerce mondial. Il s'agit là d'une étape essentielle pour bâtir une économie numérique florissante dans les pays d'Afrique, étant donné que le commerce électronique peut créer de nombreux emplois et profiter grandement aux petites et moyennes entreprises, en particulier aux entrepreneuses, que les normes sociales et les obligations familiales peuvent avoir tenues à l'écart du marché du travail (International Trade Centre and World Economic Forum, 2019).

Potentielles difficultés liées aux engagements pris dans le cadre de systèmes commerciaux multilatéraux

Les accords commerciaux avec des partenaires hors Afrique posent le risque d'un déplacement ou d'un transbordement des flux commerciaux en provenance de l'extérieur du continent, qu'il s'agisse de biens, de services ou d'intrants nécessaires à la fabrication de produits. La Zone de libre-échange continentale africaine n'étant pas une union douanière, il n'est pas possible d'harmoniser les droits de douane applicables aux biens et services en provenance d'autres continents, de sorte que chaque État partie ou union douanière (créée à l'échelle d'une CER ou au niveau infracommunautaire) est libre de fixer les droits de douane dont doivent s'acquitter ses partenaires commerciaux non parties à l'Accord. Les pays qui disposent d'un avantage concurrentiel au niveau régional pourraient être tentés de négocier davantage d'accords commerciaux multilatéraux ou bilatéraux afin de devenir des pôles de commerce et de production pour les marchés de la Zone de libre-échange, au risque de compromettre les objectifs d'intégration régionale et de coopération poursuivis dans le cadre de l'Accord. En ce qui concerne le transbordement, le risque serait qu'un pays importe des biens depuis un pays tiers à des coûts préférentiels, puis les exporte vers d'autres marchés de la Zone de libre-échange en prétendant être le pays dont ces biens sont originaires. À titre d'exemple, la contrebande et le transbordement de marchandises dans les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, qui les exportent ensuite en prétendant en être les pays d'origine, sont l'une des raisons pour lesquelles les frontières entre le Bénin et le Nigéria sont régulièrement fermées (Omale et al., 2020).

Plusieurs membres d'unions douanières au sein desquelles les biens peuvent circuler librement ont décidé unilatéralement de conclure des accords commerciaux avec d'autres pays, qui ne font pas partie de cette union. Ainsi, le Cameroun, membre de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, et la Côte d'Ivoire et le Ghana, membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest,

ont signé des accords de partenariat économique intérimaires en application desquels les produits en provenance de l'Union européenne sont admis en franchise sur leur territoire et, par extension, sur celui des autres pays membres des unions douanières dont ils font partie. De tels accords peuvent ébranler la confiance entre membres d'une même union douanière, mettre à mal la coopération régionale et entraîner le déplacement de flux commerciaux. Les différends entre des pays ou groupes de pays d'Afrique et leurs partenaires commerciaux sont également fréquents. En application des clauses de la nation la plus favorisée que prévoient leurs accords de partenariat économique intérimaires avec l'Union européenne, les membres de la Communauté d'Afrique de l'Est et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sont tenus d'accorder aussi aux États membres de l'Union européenne tout traitement plus favorable dont bénéficient leurs autres partenaires majeurs. En d'autres termes, tout traitement favorable qu'une CER octroie à une tierce partie, par exemple à un pays en développement comme le Brésil, la Chine ou l'Inde, est automatiquement accordé aux États membres de l'Union européenne. De telles dispositions peuvent compromettre la coopération Sud-Sud et sont contraires aux règles de l'OMC. Certaines difficultés découlent de la position de négociation défavorable des pays d'Afrique, qui ont tendance à être désunis (Krapohl and Van Huut, 2020). D'autres pourraient se manifester si les clauses de traitement préférentiel de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange n'étaient pas aussi avantageuses que celles d'autres accords conclus avec des pays non parties à l'Accord. L'Accord prévoit différents degrés de libéralisation, certains produits et services étant par exemple exclus du champ d'application des dispositions relatives à la libéralisation, et pareilles disparités avec d'autres accords risquent de faire obstacle à l'émergence d'une zone de libre-échange inclusive, dont l'objectif premier est de promouvoir le commerce intra-africain et la création de valeur ajoutée au niveau local. Les règles d'origine pourraient contraindre les producteurs et les commerçants à choisir entre les marchés des pays de la Zone de libre-échange continentale africaine et ceux de pays extérieurs à la Zone, et donc à passer à côté de débouchés.

4.3.2 Maximiser les synergies en nouant des partenariats intégrés

L'un des moyens de maximiser les synergies entre les États parties et les États non parties à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange est d'assurer la coopération entre les pays d'Afrique et la cohérence entre les règles prévues par l'Accord et les dispositions des autres arrangements en vigueur (Krapohl and Van Huut, 2020). La Zone de libre-échange n'est pas encore une union douanière et n'empêche pas les États qui

en font partie de conclure des accords bilatéraux, mais la cohérence et la compatibilité de ces accords avec l'Accord portant création de la Zone de libre-échange demeurent essentielles. À moyen et à long terme, une fois que tous les États membres de l'Union africaine ou presque auront adhéré à l'Accord et compte tenu du fait que les règles d'origine ne s'appliqueront pas aux partenaires commerciaux non parties à l'Accord et que de nombreux pays d'Afrique passent également d'autres accords (comme le Kenya avec les États-Unis), l'idéal sera que les États parties négocient d'une seule voix dans un souci d'harmonisation. La décision du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de quitter l'Union européenne, par exemple, offre aux pays d'Afrique la possibilité de renégocier leurs accords commerciaux avec le Royaume-Uni à l'heure où des pays émergents comme la Chine, l'Inde et la Turquie cherchent aussi à nouer des partenariats avec eux. Dans le cadre de l'élaboration de tels arrangements, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange et d'autres accords conclus au niveau des CER peuvent accroître le pouvoir de négociation des pays d'Afrique. En outre, les accords bilatéraux que ces pays concluent avec leurs partenaires commerciaux, dont la plupart sont des donateurs et des partenaires de développement, peuvent soutenir les initiatives régionales, y compris la Zone de libre-échange.

L'Union européenne, entre autres partenaires, a grandement contribué aux négociations relatives à la Zone de libre-échange et à sa mise en place. Par l'intermédiaire de l'initiative Aide pour le commerce, les donateurs aident les pays d'Afrique à accroître leur capacité d'offre et à remédier à l'insuffisance des infrastructures commerciales, ce qui est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises. Entre 2010 et 2019, le montant total des versements effectués au titre de cette initiative est passé d'un peu moins de 11,95 milliards de dollars à 18,50 milliards de dollars, dont l'essentiel est consacré au développement des infrastructures et des services économiques, ainsi qu'à l'exécution de programmes de renforcement des capacités productives (fig. 29). L'initiative a favorisé l'inclusivité en encourageant l'intégration des femmes et des jeunes dans le secteur agricole, le secteur des services financiers et celui des services d'assistance aux entreprises, entre autres (Economic Commission for Africa and WTO, 2019). Les partenaires non parties à l'Accord qui soutiennent activement l'intégration régionale en Afrique nouent de solides partenariats gagnant-gagnant avec les entités régionales du continent et peuvent inciter les pays d'Afrique à trouver un juste équilibre entre intérêts régionaux et nationaux.

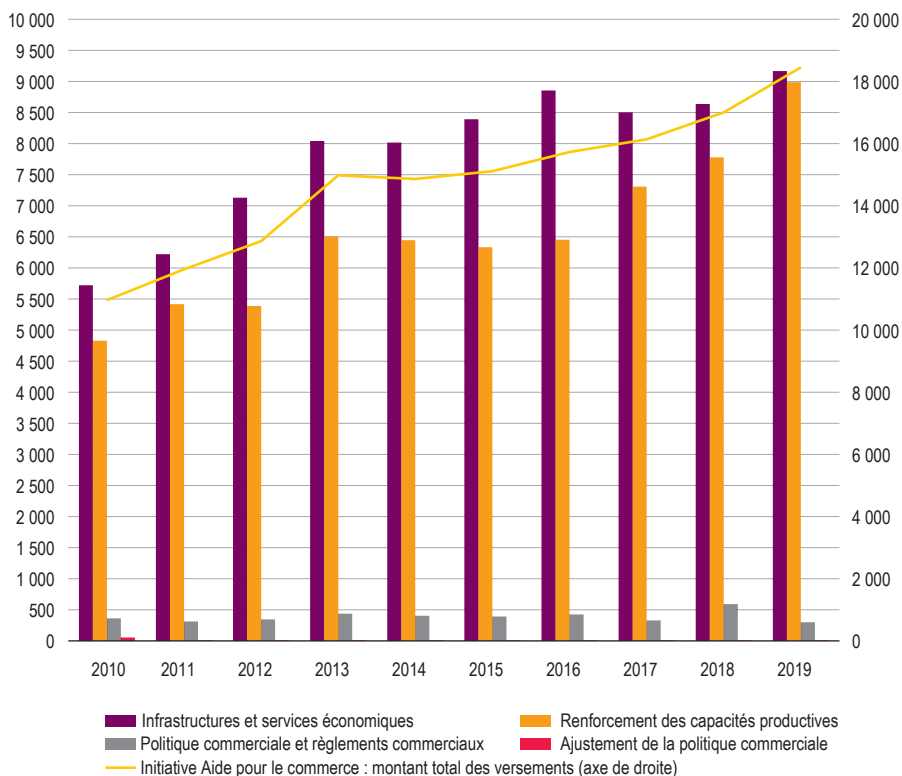
Des mesures complémentaires et ciblées doivent être prises pour aider les acteurs des secteurs vulnérables à se faire une place sur les marchés mondiaux et régionaux. Pour soutenir les industries locales, les pays d'Afrique peuvent mettre à profit les politiques

commerciales et industrielles dont sont assortis les accords internationaux et régionaux auxquels ils sont parties. Il importe de noter que la compétitivité des économies nationales est indispensable à l'essor de la production et du commerce sur le continent. Comme la CNUCED l'a démontré tout au long du présent Rapport, la suppression des droits de douane ne suffit pas. La levée des obstacles non tarifaires et l'adoption de mesures et politiques complémentaires sont également nécessaires à la création d'une zone de libre-échange inclusive.

Figure 29

Afrique : versements effectués au titre de l'initiative Aide pour le commerce par secteur

(En millions de dollars constants de 2018)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

4.4 Des mécanismes de règlement des différends qui fonctionnent bien au service d'une zone de libre-échange inclusive

Si l'on veut que l'Afrique atteigne son objectif de créer une zone de libre-échange continentale, il faut mettre en place un mécanisme de règlement des différends pratique et efficace, lequel est essentiel pour renforcer la confiance mutuelle, la responsabilité et l'état de droit dans l'application de l'Accord et dans le règlement de tout différend qui pourrait survenir. À cette fin, il est possible de s'appuyer sur l'expérience des CER et d'en tirer des enseignements.



Un mécanisme pratique et efficace de règlement des différends doit être en place pour renforcer la confiance mutuelle, la responsabilité et l'état de droit

4.4.1 Les mécanismes de règlement en place

Les mécanismes de règlement des différends que les CER ont mis en place dans le cadre d'accords de libre-échange garantissent que toute contestation éventuelle sera réglée en suivant des règles claires. Les traités instituant les CER prévoient d'initier un processus de règlement des différends lorsque l'on considère qu'un membre ne respecte pas ses obligations contractuelles. Par exemple, le traité de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale dispose que les différends commerciaux sont résolus à l'amiable par un accord direct entre les parties concernées. Si la procédure échoue, les parties peuvent saisir la cour de justice, qui prendra une décision contraignante. Malgré l'existence de telles procédures dans les CER, les pays membres n'ont pas été enclins à engager une action contre des États partenaires (Bore, 2020). De nombreuses raisons peuvent l'expliquer, notamment le fait que tout litige est perçu comme contraire et préjudiciable aux bonnes relations entre les États (Kessie and Addo, 2007). En outre, les États africains peuvent se montrer réticents à abandonner leur souveraineté à des institutions régionales qui les priveraient dans les faits de leur autorité et de leur pouvoir de décision (Nathan, 2013). L'absence de litiges entre États

au sein des CER ne veut pas dire qu'il n'y a pas de différend commercial puisque des différends existent bien entre les États africains membres de CER. En 2019-2020 par exemple, plusieurs fermetures de frontières contrevenaient directement aux traités instituant les CER concernées et les différends qui étaient survenus avaient eu des incidences directes néfastes sur le commerce intrarégional, touchant en particulier les petits producteurs et commerçants (encadré 12).

Encadré 12

Les perturbations récentes du commerce au sein des communautés économiques régionales

En 2019, à la suite de tensions survenues entre le Kenya et la Somalie (membres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe), le premier a interdit tout commerce transfrontalier avec le second. En décembre 2020, la Somalie a interrompu ses relations diplomatiques avec le Kenya. L'interdiction a surtout touché les cultivateurs kényans de khat, dont les exportations à destination de la Somalie dépassaient généralement 400 000 dollars par jour. En janvier 2021, la Somalie a levé l'interdiction d'importer du Khat. Le mécanisme de règlement des différends du Marché commun permet à la Cour de justice de se prononcer, mais aucun des deux États ne l'a saisie.

En 2019-2020, le service des douanes du Nigéria a annoncé la fermeture des frontières terrestres, suspendant dans les faits la libre circulation des marchandises, afin de réduire la contrebande de riz et d'armes. Cette fermeture a touché le commerce transfrontalier de plusieurs denrées alimentaires de base, notamment le poulet, le riz, le sucre et les tomates, et a pesé sur les commerçants transfrontaliers du Bénin et du Togo, dont les revenus dépendent de la vente dans le pays voisin de produits alimentaires et qui bénéficient d'avantages commerciaux en vertu du traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

En 2019, les tensions politiques entre le Rwanda et l'Ouganda (membres de la Communauté d'Afrique de l'Est et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe) ont débouché sur des fermetures répétées de frontières. Le Rwanda est le cinquième marché d'exportation de l'Ouganda et les interruptions des échanges se sont traduites par plus de 400 millions de dollars de pertes pour les exportateurs ougandais ; les fermetures des frontières ont eu un impact direct sur les fabricants de ciment, de matériaux de toiture et d'acier. En février 2020, les chefs d'État des deux pays ont consenti à rouvrir les frontières et à stabiliser les relations.

Sources : Africa News, 2019 ; BBC News, 2016 ; *Foreign Policy*, 2016 ; Kenyan Tribune, 2019 ; Nantulya, 2019 ; *The East African*, 2021 ; Voice of America News, 2019.

Au niveau mondial, le mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, qui comprend un ensemble de règles et de procédures régissant les différends, est l'élément central qui garantit la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral (Ranjan, 2009). Les pays en développement d'Asie et d'Amérique du Sud qui en sont membres de l'OMC ont activement et régulièrement recours à ce mécanisme. Malgré ses défauts, le processus de règlement des différends relevant de l'OMC a été relativement efficace, 19 différends ayant été examinés chaque année en 2010-2020 (WTO, 2021). Les États africains ont eu un minimum d'interactions avec ce processus, en partie parce qu'ils ont une connaissance insuffisante du règlement des différends à l'OMC et que les frais de justice qui y sont associés sont élevés (WTO, 2002). En Afrique, la majorité des ministères du commerce manquent de personnel et beaucoup n'emploient pas de juristes formés au droit commercial international et doivent donc faire appel à des cabinets internationaux (Kessie and Addo, 2007). Les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique jouent donc un rôle important pour que les pays africains puissent participer dans les faits au processus de règlement des différends et appliquer les décisions et recommandations qui en émanent. Le Centre consultatif sur la législation de l'OMC est une organisation intergouvernementale qui donne des conseils sur la législation de l'OMC et aide les pays en développement, notamment les pays les moins avancés, dans les procédures de règlement des différends relevant de l'OMC à des tarifs préférentiels (Advisory Centre on WTO Law, 2015). Cela étant, les pays africains ne tirent pas pleinement parti de cette ressource car ils ne participent pas beaucoup à l'OMC. Qui plus est, il est extrêmement onéreux d'engager un cabinet juridique pour représenter un État ; par exemple, les honoraires versés par des entreprises privées ont dépassé 10 millions de dollars dans une affaire où le Japon était soupçonné d'avoir enfreint l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Kessie and Addo, 2007 ; WTO, 1998).

4.4.2 Le règlement des différends au titre de l'Accord : un aperçu

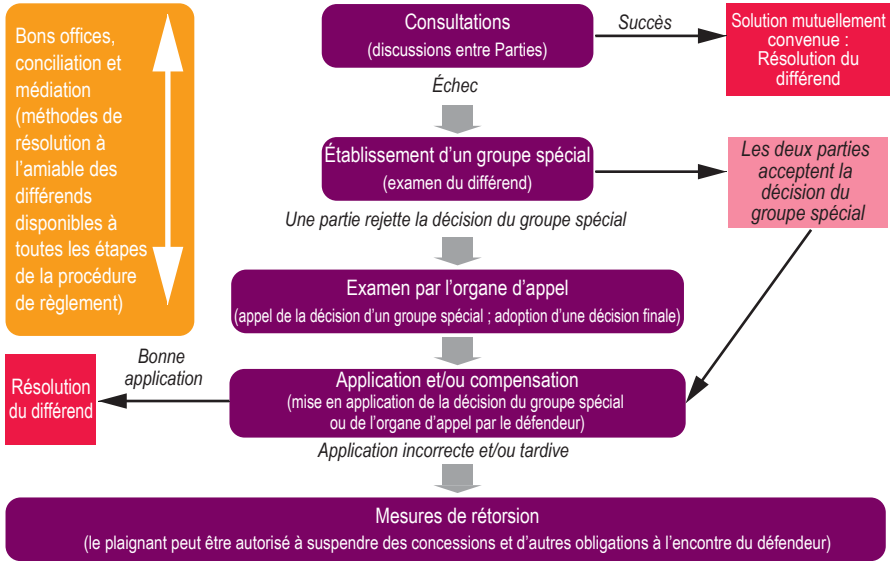
L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine institue un mécanisme de règlement des différends qui s'applique conformément au protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends (art. 20). Ce mécanisme a été conçu en s'inspirant du mémorandum de l'OMC (Kigwiru, 2020). Il combine des procédures de type accusatoire, à savoir l'arbitrage et l'établissement d'un groupe spécial, et des approches diplomatiques, à savoir les bons offices, la conciliation et la médiation. Le protocole ne s'applique qu'aux différends survenant dans le cadre de la Zone de libre-échange, notamment aux différends relatifs au commerce des biens

et des services. Des négociations sont en cours concernant les questions à aborder dans la phase II (investissement, droits de propriété intellectuelle et concurrence) et dans la phase III (commerce électronique) ; on ne sait donc pas exactement comment le mécanisme sera utilisé pour traiter ces questions. En outre, l'Accord (art. 20 1)) et le protocole (art. 3 1)) s'appliquent, sur le plan juridique, exclusivement aux États membres, ce qui veut dire que le secteur privé et les particuliers ne peuvent pas faire examiner leur recours par un groupe spécial et que les acteurs non étatiques doivent par conséquent s'en remettre entièrement à leur gouvernement pour que celui-ci initie pour leur compte une procédure de règlement d'un différend commercial. Il y a trois étapes dans le processus formel de règlement des différends dans le cadre de la Zone de libre-échange, à savoir (fig. 30) : les consultations entre parties, qui offrent la possibilité de négocier et de tenter de trouver une solution concertée sans saisir l'organe de règlement ; l'examen par un groupe spécial, si les consultations n'aboutissent pas – cette procédure prend la forme d'une audience, pendant laquelle les parties sont représentées par des avocats et au terme de laquelle le groupe spécial statue, mais si l'une des parties n'est pas satisfaite de la décision du groupe spécial, elle peut faire appel auprès de l'organe d'appel, qui réexamine l'affaire et prend une décision finale ; la mise en application de la décision, qui prévoit notamment la possibilité de prendre des contre-mesures telles que la suspension des avantages commerciaux conférés par le traité si la partie perdante n'applique pas la décision prise. À chaque étape, les parties peuvent, sur la base d'un accord mutuel, recourir à d'autres méthodes de règlement des différends, tels que les bons offices, la conciliation et la médiation. Le protocole prévoit qu'une procédure de règlement des différends peut durer un an, à partir de la demande de consultations et jusqu'à la publication de la décision de l'organe d'appel. Les parties au différend peuvent convenir de recourir à un tiers désigné comme arbitre et en notifier le secrétariat de la Zone de libre-échange, auquel cas la sentence arbitrale doit être appliquée de la même manière que la décision d'un groupe spécial ou de l'organe d'appel (African Union, 2018b).

Le mécanisme de règlement des différends relevant de l'Accord est calqué sur celui du mémorandum de l'OMC, mais la structure de l'organe d'appel y a été améliorée. La structure de l'organe d'appel de l'OMC, qui examine les appels portant sur les décisions des groupes spéciaux, comporte des éléments qui entravent le règlement des différends, les États ayant la possibilité de bloquer toute nouvelle nomination (Hoekman and Mavroidis, 2019). Il en résulte que l'organe d'appel est doté de ressources humaines insuffisantes pour connaître les appels, ce qui a eu pour effet de paralyser le règlement des différends (Kugler and Nyaga, 2020). Le protocole à l'Accord permet d'éviter ce scénario en autorisant le secrétariat et le président de l'organe d'appel à pourvoir les

Figure 30

Le mécanisme de règlement des différends de la Zone de libre-échange continentale africaine



Source : CNUCED, d'après African Union, 2018b.

postes vacants si les États ne peuvent pas arriver à un consensus sur les nominations (art. 20 6)). Cette disposition innovante permet d'améliorer le processus de l'OMC car elle garantit qu'il y aura toujours des personnes nommées pour examiner les appels et statuer en dernier ressort sur les différends. Toutefois, le fait que le protocole n'énonce pas clairement le type de consensus (positif ou négatif) nécessaire à l'établissement d'un groupe spécial est potentiellement problématique et pourrait compliquer le processus, par exemple en incitant le défendeur à bloquer le protocole. En outre, les acteurs du secteur privé ne sont pas autorisés à soulever un différend commercial les opposant à un État, ce qui a des incidences à la fois sur les grandes entreprises et sur les petites et moyennes entreprises. Généralement, les entreprises qui sont financièrement solides peuvent pousser leur gouvernement à engager une action. Par exemple, le Brésil a été capable de bien manœuvrer dans la procédure de règlement des différends de l'OMC grâce aux partenariats solides qu'il a noués avec le secteur privé, lequel joue un rôle fondamental dans la promotion et la défense des intérêts commerciaux nationaux (Bahri, 2016). En Afrique, même si les partenariats noués ne sont peut-être pas aussi

poussés, les États peuvent exploiter les ressources du secteur privé pour renforcer leur participation au processus. Les petits acteurs, en particulier, peuvent être associés en étant représentés au sein de structures institutionnelles (par exemple, des comités nationaux) ou de groupes d'intérêt qui ont la possibilité de nouer des relations avec les gouvernements grâce à des plateformes publiques ou privées de consultation.

4.4.3 La garantie d'un mécanisme efficace et efficient de règlement des différends

Les pays africains n'ont pas encore tiré parti des avantages que procurent les mécanismes de règlement des différends en place dans le cadre des accords commerciaux en vigueur. Ce constat s'explique par plusieurs facteurs, allant des coûts politiques et financiers élevés aux capacités restreintes en passant par la réticence à engager une action. Il est essentiel d'aborder ces questions si l'on veut que le mécanisme instauré dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine atteigne ses objectifs.

Faire face aux coûts financiers et politiques

Le Groupe des États d'Afrique a noté que le processus de règlement des différends de l'OMC posait des problèmes importants qui avaient notamment trait aux coûts politiques et financiers (WTO, 2002). Le protocole dispose que chaque État doit payer ses frais de représentation et régler sa part des autres frais occasionnés par la procédure, tels que les frais de voyage et de séjour des membres du groupe spécial, des arbitres et des experts (art. 26 2)). Ces coûts font qu'il est onéreux pour les parties de faire valoir leurs droits au titre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Les frais juridiques associés aux différends commerciaux peuvent s'élever à des millions de dollars (Kessie and Addo, 2007). En outre, la procédure de règlement est tout sauf rapide. Par exemple, le protocole à l'Accord précise que le processus de règlement devrait prendre quatorze mois environ, à partir de la demande de consultations jusqu'au rapport du groupe spécial. En 2019, la durée du processus de règlement à l'OMC allait pourtant de quinze à plus de quarante mois (Cato Institute, 2019). La longueur du processus de règlement peut contribuer à entraver le commerce, les entreprises étant dans l'incapacité d'exercer leurs droits au titre des accords de libre-échange. Le système accusatoire peut occasionner des coûts politiques importants car les litiges sont perçus comme étant contraires et préjudiciables à de bonnes relations entre les États. L'ouverture de consultations ne résulte pas d'un accord mutuel entre les parties au différend. La partie concernée doit répondre à une demande de consultations dans un délai de quelques jours. Sinon, elle est convoquée à une audience dont les

conséquences seront contraignantes. Si un petit pays sort gagnant d'un différend commercial avec un État qui n'applique ni la recommandation ni la décision de l'organe de règlement, il peut demander la suspension des concessions dont bénéficie la partie perdante (art. 25). Cependant, la suspension de concessions accordées à de grands pays peut s'avérer plus préjudiciable pour les petits pays et pourrait être qualifiée de « boummerang économique » (Olayiwola, 2020). C'est l'une des raisons qui dissuade les États africains de recourir au système de l'OMC et l'amène à considérer que les pays économiquement faibles sont désavantagés (WTO, 2002). Il est possible de recourir en parallèle aux approches diplomatiques de résolution des conflits, à savoir les bons offices, la conciliation et la médiation, ce qui n'est pas le cas pour l'arbitrage. En outre, l'arbitrage restreint la souveraineté des États car la sentence adoptée est contraignante. Les approches diplomatiques sont plus faciles et accessibles car elles se démarquent de la procédure accusatoire. En outre, elles sont connues des États car elles sont prévues dans plusieurs traités instituant des CER. Par exemple, les traités de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et de la Communauté de développement de l'Afrique australe considèrent le règlement diplomatique des différends entre États comme le premier recours. Il est possible de réduire les coûts politiques en recourant aux approches diplomatiques de la même manière qu'à l'arbitrage et indépendamment de la procédure accusatoire. Si la diplomatie échoue, les États peuvent alors initier une action en arbitrage ou demander directement l'établissement d'un groupe spécial.

Rendre le processus de règlement de différends moins coûteux

Avant d'en arriver à un différend, les États membres peuvent saisir les comités techniques (chargés, par exemple, du commerce des marchandises et du commerce des services) qui se réunissent périodiquement pour procéder à des examens collégiaux des politiques commerciales dans le but de contrôler le respect de l'Accord de la Zone de libre-échange continentale, et soulever toute préoccupation d'ordre commercial. Le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC, par exemple, sert de cadre à des discussions amicales entre parties qui peuvent examiner de manière ouverte les politiques commerciales et connexes et formuler des plaintes (Grollier, 2017). Il favorise la transparence et a des conséquences bénéfiques pour les États car il permet de procéder à une évaluation objective des politiques commerciales qui a pour but de garantir le bon fonctionnement du système commercial multilatéral. La mise en place d'un système de surveillance de ce type pourrait être un moyen d'éviter les différends et d'encourager les États à adopter des politiques commerciales qui respectent les obligations contractées au titre de l'Accord.

Le recours à des mécanismes en ligne de règlement des différends peut grandement contribuer à réduire les coûts financiers car la méthode traditionnelle, qui exige que tous les participants se déplacent vers un site central, habituellement situé en dehors du continent, a un coût plus élevé. Le règlement en ligne, qui fait appel aux technologies numériques, est compatible avec l'établissement d'un groupe spécial, avec l'arbitrage et avec les modalités recommandées des bons offices, de la conciliation et de la médiation. Dans le monde entier, les tribunaux nationaux ont intégré le règlement en ligne des différends dans les procédures judiciaires, phénomène qui s'est accéléré pendant la pandémie ; par exemple, les tribunaux sud-africains ont adopté des technologies de visioconférence pour que le système juridique ne soit pas perturbé par la pandémie et les États membres de l'Union européenne ont recours à un règlement en ligne des différends pour certaines questions de droit civil (Lexis Nexis, 2020 ; Lexis Nexis, 2021). Pour les pays les moins avancés et les économies aux ressources modestes, le fait d'avoir accès, à un coût raisonnable, à une procédure en ligne rend le mécanisme de règlement des différends de la Zone de libre-échange continentale africaine plus inclusif.

Il faudrait favoriser des pratiques qui renforcent le règlement des différends fondé sur des règles et la certitude juridique (Olayiwola, 2020). Les États sont probablement habitués à prendre directement des mesures de rétorsion sans participer à des processus longs et coûteux, même dans les CER. Ils devraient être encouragés à recourir aux bons offices, à la conciliation et à la médiation ou à l'arbitrage jusqu'à ce que leurs problèmes de capacités soient résolus. Les coûts politiques du règlement des différends peuvent être évités en permettant aux États de recourir aux méthodes non contradictoires que sont les bons offices, la conciliation et la médiation, indépendamment des mécanismes contradictoires. Contrairement au processus des consultations, les approches diplomatiques devraient résulter d'un accord mutuel entre les États. Elles permettent aux parties d'accepter ou de rejeter les propositions faites, préservant ainsi leur pouvoir de décision. Un processus de règlement des différends qui protège la souveraineté et qui est fondé sur une compréhension mutuelle incite les États à trouver une solution. Si les approches diplomatiques échouent, les États peuvent recourir à l'arbitrage ou demander directement l'établissement d'un groupe spécial. Plus les possibilités de résolution seront nombreuses, plus le processus sera inclusif. L'officialisation de mécanismes de résolution à l'amiable rendrait le système plus sûr et plus transparent. La résolution diplomatique d'un différend devrait être notifiée au secrétariat de la même manière que les sentences arbitrales et les résultats convenus des règlements. Les modalités sont les mêmes que celles définies pour l'arbitrage au titre du protocole ; elles peuvent contribuer à ce que la résolution diplomatique des différends soit formelle

et plus rapide. Cette procédure, qui est bien connue, pèse moins sur les pays dont les capacités sont restreintes. Enfin, la transition numérique rendrait ces processus plus rapides, moins coûteux et plus accessibles aux États.

Renforcer la capacité des acteurs concernés de prendre part à des différends commerciaux

Les juristes et les autres acteurs concernés en Afrique, notamment ceux qui aident à élaborer les politiques, devraient être bien au fait du mécanisme de règlement des différends car on aura besoin de juristes spécialisés dans le droit commercial international (East Africa International Arbitration Conference, 2021). Une institution comparable au Centre consultatif sur la législation de l'OMC pourrait jouer un rôle fondamental dans le renforcement des capacités des juristes dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine et pourrait aider les États qui n'ont pas des ressources suffisantes à participer au règlement des différends relevant de l'Accord. Les comités de la facilitation des échanges peuvent jouer un rôle utile en soulignant la nécessité de faire appel aux services de spécialistes du droit commercial international, de cabinets nationaux de juristes et d'universités enseignant le droit commercial international pour promouvoir cette spécialisation. La formation d'un nombre accru de juristes et de décideurs africains au droit commercial international contribue aux efforts visant à parvenir à une intégration plus profonde et à accroître le commerce intra-africain des services.

Donner aux petites entreprises les moyens de faire entendre leur voix dans le processus de règlement des différends

Il est essentiel de donner aux petites et moyennes entreprises, aux entrepreneuses, aux jeunes entrepreneurs et aux commerçants transfrontaliers informels les moyens, grâce à des plateformes régionales et nationales, d'appeler collectivement l'attention sur les pratiques commerciales qui contreviennent à l'Accord et qui portent préjudice à leur activité. Les commerçants, quelle que soit l'ampleur de leur activité, devraient avoir la possibilité de faire part de leur expérience, afin que la Zone de libre-échange continentale africaine contribue à réduire et à éliminer la pauvreté sur le continent. Ils pourraient participer, au niveau régional ou national, à des associations professionnelles ou à des syndicats, dont les membres devraient également être formés afin de comprendre comment fonctionne la Zone de libre-échange. Les experts commerciaux peuvent montrer la voie en surveillant la mise en place de la Zone de libre-échange et en contrôlant le respect des dispositions de l'Accord, et peuvent inciter les États à recourir au processus de règlement des différends au lieu d'adopter des mesures de rétorsion (East Africa International Arbitration Conference, 2021). Par exemple, l'Association des

commerçants nigériens au Ghana (Nigerian Union of Traders Association in Ghana) a demandé au Gouvernement nigérien d'intervenir au nom des commerçants informels dont les activités avaient été fermées au Ghana ; cette initiative a été considérée comme un facteur essentiel de la restauration des relations commerciales entre les deux membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (This Day, 2020).

4.5 Conclusions

La mise en œuvre effective de politiques et stratégies cohérentes et l'harmonisation des règles commerciales jouent un rôle important, tout comme l'enchaînement des mesures adoptées, et seront essentielles pour tirer parti de la contribution potentielle de l'Accord de la Zone de libre-échange continentale africaine à la croissance inclusive et à la prospérité en Afrique, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à l'Agenda 2063 de l'Union africaine. La Zone de libre-échange revêt un caractère multidimensionnel qui rend les cadres intégrés et la coopération indispensables à sa mise en place et peut contribuer à un processus efficace d'élaboration des politiques, ainsi qu'à l'instauration non seulement d'un cadre réglementaire et institutionnel solide, allant de la conception des mesures à leur mise en œuvre et leur suivi, mais aussi de relations fortes de partenariat et de coopération à tous les niveaux, aussi bien mondial, continental, régional que national. Un autre élément essentiel est le leadership politique et la capacité de définir des orientations qui tiennent compte des intérêts et des besoins de tous les acteurs. Au niveau mondial, la mise en place de la Zone de libre-échange s'inscrit dans les systèmes commerciaux multilatéraux, étant donné que la plupart des pays africains ont adhéré à de nombreux traités multilatéraux ou bilatéraux qui peuvent leur donner la possibilité de renforcer leurs capacités commerciales et de stimuler la facilitation du commerce, leur permettant ainsi de tirer parti des avantages que procure la Zone de libre-échange. On ne saurait sous-estimer à quel point il est important d'harmoniser les accords multilatéraux et bilatéraux avec le cadre de la Zone de libre-échange, afin de créer des synergies dans la poursuite des objectifs continentaux communs. À l'inverse, le manque d'harmonisation risque de contrarier l'ambition, énoncée dans l'Accord, de voir l'Afrique produire davantage qu'elle ne consomme. Enfin, le mécanisme de règlement des différends de la Zone de libre-échange vise à renforcer la confiance mutuelle, la responsabilité, l'état de droit et la résolution pacifique

des différends commerciaux qui pourraient survenir. Les problèmes ayant trait aux coûts politiques et financiers et aux capacités restreintes doivent être abordés, tout comme la nécessité de donner aux petites entreprises les moyens de faire entendre leur voix et de protéger leurs droits.

