



LA CONTRIBUTION POTENTIELLE DE LA

Zone de libre-échange continentale africaine

À UNE CROISSANCE INCLUSIVE



LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE EN

AFRIQUE

Rapport 2021



Chapitre 5

Principaux messages et recommandations

Le présent Rapport analyse comment les orientations et pratiques récentes, principalement celles qui sont censées prévaloir dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, influenceront sur les perspectives d'une croissance plus inclusive, compte tenu de la montée des inégalités à l'intérieur des pays de la région et entre ces pays ainsi que des effets néfastes de la pandémie de COVID-19. Dans le présent chapitre sont formulées, à l'intention des Gouvernements africains et de la communauté internationale, des recommandations qui visent à aider les décideurs du continent en examinant les moyens de rendre plus inclusifs les gains qui devraient découler de la Zone de libre-échange sur les plans du commerce, de la production, de l'investissement et de la croissance. La section finale comprend une série de propositions visant à simplifier les éléments d'une croissance inclusive dans les négociations en cours dans le cadre de la Zone de libre-échange.

« La mise en place effective de la Zone de libre-échange continentale est indispensable à la prospérité des pays africains. En intensifiant l'intégration régionale et en permettant une croissance inclusive, l'Accord favorisera l'harmonisation du commerce entre les pays africains et entre l'Afrique et le reste du monde. Il est essentiel que les pays accélèrent leurs efforts visant à maximiser les gains à long terme tirés du commerce en éliminant les obstacles structurels et institutionnels à l'intégration. Dans le contexte du coronavirus, les pays devraient veiller à ce que les projecteurs soient braqués sur la durabilité tout en donnant la priorité aux groupes vulnérables et en atténuant les contraintes réelles. Les recommandations présentées dans le Rapport 2021 sur le développement économique en Afrique devraient guider les décisions à prendre pour tirer parti de la création d'un bloc commercial africain. »

Trudi Hartzberg,
Directrice exécutive du Trade Law Centre (Tralac)

5.1 Principaux messages

La Zone de libre-échange continentale africaine est l'un des projets phares s'inscrivant dans le cadre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, dont plusieurs objectifs ont trait à une croissance durable et inclusive. L'un des buts de la Zone de libre-échange est de « promouvoir et réaliser le développement socioéconomique inclusif et durable, l'égalité de genres et la transformation structurelle des États parties ». Les auteurs du Rapport s'en inspirent pour examiner des éléments et des moyens précis qui permettraient à des mesures complémentaires et à des partenariats de contribuer, dans le cadre de la Zone de libre-échange, à accroître l'inclusivité des avantages potentiels, à savoir : la diversification économique et le renforcement de la résilience ; l'accroissement de la part des femmes, des jeunes et des entreprises détenues au niveau local dans le commerce ; la promotion de la transformation des entreprises informelles en petites et moyennes entreprises. Ils mettent en avant le rôle stratégique que joue la Zone de libre-échange dans la création de débouchés à l'exportation bénéficiant à tous les acteurs dans des conditions d'égalité et contribuant à une croissance et un développement inclusifs. Le fort potentiel commercial inexploité rend possible une croissance inclusive dans le cadre de la Zone de libre-échange. Toutefois, comme il est avancé dans le Rapport, cet objectif ne peut être atteint que si la mise en place de la Zone de libre-échange s'accompagne de la mise en œuvre de politiques et de stratégies cohérentes qui visent à réduire la dépendance à l'égard des produits de base dans la région et qui promeuvent des pratiques commerciales loyales. L'efficacité de ces politiques sera subordonnée à la qualité des mécanismes institutionnels, chargés aussi bien du suivi de la mise en œuvre que du règlement des différends, et des partenariats qui soutiennent la mise en place de la Zone de libre-échange. Les principaux faits saillants sont les suivants :

- En moyenne, la proportion des ménages africains dont le revenu ou le niveau de consommation est inférieur à 1,9 dollar par jour (en parité de pouvoir d'achat) est tombée de 40,2 % en 2010 à 34,4 % en 2019. Pour ce qui est des inégalités, l'indice de Gini des pays africains se situe entre 27,6 % (Algérie) et 63,3 % (Afrique du Sud). La pandémie risque de remettre en cause les progrès accomplis ces dernières années grâce à la croissance, de mettre un coup d'arrêt à la diminution de la pauvreté et d'accentuer les inégalités ;
- La croissance inclusive comprend des éléments liés au revenu et des composantes multidimensionnelles comme le montrent les courbes d'incidence de la croissance pour tous les segments de la population, la croissance liée au revenu a été inclusive (c'est-à-dire a réduit la pauvreté et les inégalités) dans

17 pays africains seulement ; a réduit la pauvreté mais a accru les inégalités dans 18 pays ; n'a pas été inclusive (c'est-à-dire n'a réduit ni la pauvreté ni les inégalités) dans 14 autres ;

- Le renforcement de l'intégration du commerce régional pourrait contribuer à rendre le développement plus inclusif. La suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires entre pays africains dans le cadre de la Zone de libre-échange pourrait créer de nouveaux débouchés commerciaux ;
- Le potentiel d'exportation total inexploité du commerce intra-africain est estimé à 21,9 milliards de dollars, dont plus d'un tiers est dû à des tensions commerciales. Les 13,3 milliards de dollars restants s'expliquent par la croissance du PIB et de la population, censée entraîner une augmentation de l'offre et de la demande sur le continent ;
- La libéralisation tarifaire partielle prévue d'ici à 2025 dans le cadre de la Zone de libre-échange devrait accroître le potentiel d'exportation entre pays africains d'un montant estimatif de 9,2 milliards de dollars ;
- Le renforcement des chaînes de valeur régionales rendu possible par la Zone de libre-échange pourrait accroître la résilience des pays africains dans l'après-pandémie, en particulier en ce qui concerne les fournitures médicales et les produits alimentaires. Il pourrait en aller de même des énergies renouvelables car les pays ont des ressources énergétiques différentes et l'intensification du commerce peut contribuer à la diversification du bouquet énergétique et permettre d'exploiter les complémentarités. Cela peut s'avérer important en Afrique compte tenu de la prépondérance croissante de l'objectif d'une croissance verte dans le cadre des scénarios de l'après-pandémie ;
- Pour accroître l'inclusivité du commerce intra-africain, il faut faciliter la participation des entreprises locales et des entreprises détenues par des femmes. Pour rendre la croissance plus inclusive, il est essentiel de faciliter l'entrée sur les marchés et de réduire les coûts de création d'une entreprise, ainsi que de renforcer les liens de production entre les exportateurs et l'économie nationale ;
- Les sources actuelles de tensions commerciales, notamment les mesures non tarifaires, les déficits d'infrastructures et le manque d'informations sur les marchés, pèsent particulièrement sur les petites et moyennes entreprises et sur les groupes marginalisés. Les entreprises ne subissent pas les mêmes contraintes commerciales et l'accès aux intrants et aux capacités productives

est inégalement réparti. Pour remédier à la domination de quelques acteurs et lever les obstacles structurels et réglementaires à l'entrée sur les marchés intérieurs et extérieurs, il faut une coopération à long terme dans les politiques d'investissement et de concurrence. En outre, certains obstacles au commerce entraînent des coûts fixes qui font que les petits acteurs sont proportionnellement désavantagés, surtout dans le cas de mesures non tarifaires ;

- La mise en œuvre effective de politiques et de stratégies cohérentes et l'harmonisation des règles commerciales sont importantes et l'enchaînement des mesures adoptées est essentiel en vue de tirer parti du potentiel de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine ;
- Il faudrait prendre en compte les problèmes que pose le mécanisme de règlement des différends prévu dans l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et qui ont notamment trait aux coûts financiers et politiques et aux capacités restreintes, afin de donner aux petites et moyennes entreprises les moyens de faire entendre leur voix et de protéger leurs droits.

5.2 Recommandations

La mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine ouvre une nouvelle ère de gouvernance commerciale en Afrique et devrait être considérée comme l'occasion de mener des réformes structurelles largement indispensables sur l'ensemble du continent, afin de favoriser une croissance et une reprise inclusives après la pandémie.

Simplifier les règles et pratiques commerciales

Promouvoir des mesures commerciales efficaces, notamment par le recours à des règles et pratiques dématérialisées

La mise en œuvre de mesures commerciales, tarifaires ou non tarifaires, dans le cadre de la Zone de libre-échange influe sur la rentabilité et la compétitivité économiques en Afrique. La dématérialisation du commerce et la promotion de systèmes commerciaux sans papier peuvent grandement favoriser les petits commerçants et devraient être l'une des principales priorités des décideurs et des professionnels du commerce (chap. 2). Il faudrait accélérer l'adoption dans les économies africaines des technologies qui se sont diffusées pendant la pandémie, en s'efforçant de soutenir l'acquisition de compétences numériques et la sensibilisation au numérique dans les catégories les plus importantes de la population. Ce sont là des éléments fondamentaux dans le choix d'une entreprise

de s'approvisionner dans la Zone de libre-échange (chap. 3). En outre, l'établissement d'un mécanisme de signalement, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires reposant sur une plateforme en ligne illustre l'ambition continentale d'intégrer les questions relatives au numérique dans les réformes commerciales (chap. 4). Les entreprises devraient se servir de ce mécanisme pour signaler tout obstacle éventuel au commerce transfrontalier. Son emploi devrait être encouragé à travers le continent dans des campagnes de sensibilisation destinées en particulier aux petites entreprises et aux commerçantes transfrontalières. L'adoption de certificats d'origine contribuera également à la dématérialisation des procédures et le secrétariat de la Zone de libre-échange pourrait concevoir un système électronique intégré de certification de l'origine dans le cadre de la Zone de libre-échange. Les coûts commerciaux s'en trouveraient réduits et le recours à des systèmes électroniques contribuerait à garantir la sécurité, la traçabilité et l'efficacité. Dans la pratique, ces systèmes peuvent permettre aux fabricants et aux exportateurs de soumettre par voie électronique, sur une plateforme Internet conçue à cet effet, tous les documents à fournir pour la délivrance de certificats d'origine. L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine prévoit le recours à des certificats d'origine électroniques, qui doivent être délivrés et acceptés conformément à la législation de chaque pays. L'adoption de ces certificats n'est pas rendue obligatoire dans les dispositions de l'Accord. Toutefois, les initiatives en cours dans les CER, la dématérialisation croissante des processus commerciaux et les économies qui en résultent peuvent contribuer à inciter les États à les adopter. Par exemple, on s'attend à ce que les certificats d'origine électroniques remplacent les certificats manuels dans le Marché commun de l'Afrique orientale et australe. Les mesures de ce type devraient être complétées par des investissements dans les infrastructures matérielles et dans les couloirs de développement (transports, commerce, agriculture, industrie et autres couloirs). Les mesures à court ou à moyen terme peuvent consister, par exemple, à créer des zones économiques spéciales efficaces, bien connectées et auto-inclusives aux niveaux régional et national (par exemple, des zones économiques spéciales, des zones industrielles et des parcs technologiques transfrontaliers) dans le cadre de partenariats public-privé forts (chap. 4).

Veiller à la convergence des règles et pratiques commerciales dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine et entre celle-ci et les communautés économiques régionales

L'hétérogénéité des accords commerciaux conclus entre les pays africains pourrait compromettre l'efficacité des règles en vigueur dans le cadre de la Zone de libre-échange (chap. 2, 3 et 4). La concertation et la coopération entre les États parties, au sein des CER, sont nécessaires pour réduire la complexité des réglementations du

commerce régional, dégager des synergies entre les divers accords commerciaux et parvenir à l'intégration. Les diverses dispositions de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine qui mettent l'accent sur la coopération et l'assistance mutuelle en tiennent compte. Pour atteindre ces objectifs, les États parties doivent favoriser l'harmonisation progressive (par exemple, en adoptant des définitions communes des objectifs et des prescriptions, qui se rapprochent de préférence des normes internationales et continentales), l'équivalence (par exemple, en considérant que les réglementations techniques, les normes et les évaluations de la conformité des autres États sont équivalentes en vue de la réalisation des objectifs de politique publique) et la reconnaissance mutuelle (acceptation des procédures des autres États) des mesures liées au commerce. Ils devront probablement abandonner certains aspects de leur souveraineté au profit de systèmes harmonisés et d'une coopération accrue, afin d'atteindre des objectifs communs. La convergence des systèmes infrastructurels de qualité peut être pilotée par des institutions infrastructurelles continentales de qualité comme l'Organisation africaine de normalisation, le Système de métrologie intra-africain, la Commission électrotechnique de normalisation et la Coopération d'accréditation africaine, en collaboration étroite avec les États membres, les CER et le secrétariat de la Zone de libre-échange. Certaines dispositions, comme les critères des règles d'origine, qui divergent entre les CER et la Zone de libre-échange, risquent de ne pas être facilement conciliables (chap. 4). Ces divergences pourraient inciter le secteur privé à privilégier une CER en particulier sur les plans de la production et du commerce, ce qui pourrait compromettre la réalisation de l'objectif de la Zone de libre-échange de promouvoir l'essor du commerce continental. Dans ce contexte, il est important que les CER et les unions douanières convergent progressivement vers l'élaboration de nouveaux ensembles de règles d'origine qui peuvent être alignés sur les dispositions relatives aux règles d'origine relevant de la Zone de libre-échange. Cela permettra aussi de résoudre les problèmes posés par le chevauchement et la prolifération des règles d'origine sur le continent.

Promouvoir l'information sur les marchés afin de faire connaître les débouchés, les règles commerciales et d'autres réglementations

Les associations professionnelles, y compris les associations et réseaux commerciaux de femmes aux niveaux national et régional, les intermédiaires et les prestataires de services aux entreprises, devraient être soutenus et bénéficier d'informations émanant des marchés, afin de faciliter l'établissement de liens, de renforcer la participation des femmes et de réduire les inadéquations potentielles entre l'offre et la demande, à l'intérieur des pays et entre ceux-ci. Les entrepreneuses et les productrices doivent aussi se voir offrir la possibilité de participer à des expositions et à des foires commerciales internationales,

afin de trouver des marchés de niche et de se mettre en rapport avec des acheteurs internationaux. L'Observatoire africain du commerce devrait jouer le rôle de dépositaire de données et d'informations pertinentes sur les mesures, sur les politiques et sur le commerce intra-africain. Les données recueillies grâce à cette plateforme pourraient servir à évaluer la mise en œuvre de différentes mesures commerciales. Les accords régionaux relevant de chaque CER pourraient aussi contribuer au suivi des progrès accomplis.

Veiller à ce que le secteur privé soit un moteur de croissance transformatrice : la nécessité d'une approche ascendante

Des associations professionnelles et des intermédiaires plus solides pourraient aider le secteur privé à jouer son rôle central, qui est de mettre en relation les entreprises et de faciliter l'accès au capital humain et physique ainsi qu'aux produits intermédiaires et aux services. Il faut recueillir davantage d'informations et diffuser plus largement les enseignements tirés des enquêtes menées auprès des entreprises si l'on veut adopter une approche ascendante efficace qui commence par s'attaquer aux obstacles à la participation à l'activité au niveau microéconomique. Les politiques qui sont appliquées dans les domaines du commerce, de l'investissement et de la concurrence sans comprendre la structure du marché et les besoins du secteur privé ne permettront pas de tirer pleinement parti de la contribution de la Zone de libre-échange à une croissance inclusive. Toute approche descendante risque d'être influencée par les groupes d'intérêt dominants et de protéger les industries détenues par une minorité d'acteurs. Toutefois, une approche ascendante ne suffira pas à elle seule à entraîner un changement durable favorable au secteur privé. Elle devrait ainsi être conjuguée à une action menée au niveau mésoéconomique pour mettre à profit les associations professionnelles, les syndicats et les organisations de la société civile.

Promouvoir une zone de libre-échange inclusive grâce à des mesures complémentaires ciblant les groupes vulnérables

La contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine ne se concrétisera pas automatiquement ; il est donc essentiel de prendre des mesures complémentaires (chap. 1 à 4). L'Accord ne comporte pas de dispositions différenciées en faveur des acteurs qui sont souvent désavantagés dans les systèmes commerciaux formels, comme les entreprises détenues par des femmes, les petits commerçants et les jeunes entrepreneurs ; il est crucial que des mesures complémentaires soient adoptées aux niveaux régional et national, pour que la Zone de libre-échange soit inclusive (chap. 2 et 4). Il s'agit notamment d'aider en priorité les acteurs pour lesquels et les secteurs dans lesquels les réformes commerciales peuvent le plus contribuer à l'inclusivité, par exemple à la participation des femmes au commerce, à l'agriculture et

aux petites et moyennes entreprises. Il importe que les politiques publiques visent à intégrer dans l'économie formelle, entre autres acteurs, les entreprises détenues par des femmes, les jeunes entrepreneurs, les producteurs et commerçants informels, et les petites et moyennes entreprises. Les États parties peuvent mettre au point des programmes de discrimination positive en faveur de ces groupes, notamment dans les marchés publics. Par exemple, les règles nationales régissant les marchés publics peuvent prévoir d'allouer une partie de tous les types de contrats à des entreprises continentales et régionales sans mise en concurrence avec les entreprises bien en place. Les mesures complémentaires prises en faveur d'une zone de libre-échange inclusive consistent aussi à mettre en place des postes frontière à guichet unique et à adopter des régimes commerciaux simplifiés (chap. 2 et 4). Il ressort de l'expérience acquise dans les CER que les régimes commerciaux simplifiés peuvent accroître la marge bénéficiaire des petits commerçants, y compris des entreprises détenues par des femmes. Ces régimes permettent de dédouaner des marchandises à l'issue d'un nombre restreint de procédures douanières à condition que la valeur des articles échangés reste inférieure à un certain montant. Les meilleures pratiques suivies dans les CER pourraient jeter les bases d'un régime commercial simplifié au niveau continental. Il est essentiel de promouvoir des solutions de financement viables en faveur des petits commerçants ayant peu de capital de démarrage et d'économies. Les décideurs pourraient envisager de mettre au point des produits financiers structurés assortis de modalités de prêt souples et de conditions préférentielles en faveur des commerçants transfrontaliers informels. Des cadres directifs et juridiques harmonisés régissant l'argent mobile et des systèmes électroniques de paiements internationaux pourraient être mis au point pour réduire les risques et les inefficacités que comportent les transactions monétaires. Les systèmes électroniques de paiement pourraient être un moyen de réaliser des transferts financiers ou des envois de fonds d'un pays à l'autre de manière efficace et à un coût abordable, et pourraient permettre de régulariser une partie du commerce transfrontalier informel, dont les acteurs sont largement exclus des systèmes régionaux de paiement, qui sont rattachés à des mécanismes bancaires formels. Les efforts de promotion doivent être axés sur l'intégration de produits bancaires destinés aux commerçants transfrontaliers dans ces systèmes de paiement, afin de réduire l'asymétrie de l'information entre les commerçants et les institutions financières.

Mettre au point un cadre de collecte de données sur le commerce transfrontalier informel et améliorer la disponibilité de données ventilées par sexe

Compte tenu de l'ampleur et de la prépondérance estimées du commerce transfrontalier informel et de ses conséquences positives sur la sécurité alimentaire et les revenus des ménages pauvres, le manque de données et de statistiques dans

ce domaine empêche de bien connaître le commerce intra-africain, rendant difficile la prise en compte et la compréhension des différentes dynamiques en jeu, et d'éclairer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles. Il s'explique en partie par l'absence de définition convenue et universelle du commerce transfrontalier informel. Il est essentiel de disposer d'une définition et d'une méthode communes afin d'établir une base de données statistiques cohérente. Il s'agit notamment de faire en sorte que les descriptions de marchandises soient alignées sur les statistiques officielles du commerce, ce qui permettra de procéder à un suivi, à des comparaisons et à des analyses entre pays dans le cadre de la mise en place de la Zone de libre-échange. Les études longitudinales du commerce transfrontalier informel pourraient être étoffées par des enquêtes socioéconomiques, afin de connaître les données démographiques, sociales et économiques qui se rapportent aux commerçants transfrontaliers informels et de faire part de l'avis des commerçants sur la qualité des infrastructures et sur leur expérience aux postes frontière. Des données pourraient être recueillies sur le commerce des marchandises, mais aussi sur d'autres aspects tels que les coûts commerciaux (par exemple, sur les coûts de transport, d'entreposage et de logement) pour évaluer l'impact des mesures de facilitation du commerce. Les gouvernements nationaux devraient redoubler d'efforts pour collecter des données ventilées par sexe, afin de pouvoir analyser de manière plus approfondie la participation des femmes aux chaînes de valeur et au commerce. Les organismes nationaux de statistique devraient être chargés de piloter le suivi du commerce transfrontalier informel pour qu'ils se l'approprient et en assurent la pérennité. Lorsque les ressources et les capacités sont restreintes au niveau national, les CER et d'autres acteurs devraient aider les gouvernements à combler les lacunes, à renforcer les capacités et à compiler et harmoniser des données et des statistiques ventilées par sexe.

Mettre en place des mécanismes institutionnels intégrés de mise en œuvre et de suivi

La mise en œuvre de la Zone de libre-échange exige une structure institutionnelle solide et intégrée. L'Accord est multidimensionnel et recoupe plusieurs secteurs. Les dispositifs institutionnels de mise en œuvre et de suivi en place au niveau national devraient associer, dans la mesure du possible, des représentants des entités publiques et privées. Pour être plus inclusifs, ils devraient faire participer des représentantes des productrices et des commerçantes, des petites entreprises et d'autres groupes, et prendre en compte leur voix dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques. Plusieurs pays mettent en place des comités nationaux dans le cadre de la Zone de libre-échange, dont le mandat est de coordonner la mise en œuvre

et le suivi des dispositions de l'Accord. D'autres pays ont confié cette tâche aux comités commerciaux déjà en place (par exemple, les comités nationaux de la facilitation des échanges créés dans le cadre de l'OMC). Il est proposé que la composition des comités garantisse l'inclusivité, en y faisant siéger des membres représentant divers organismes nationaux, les autorités douanières et les entreprises (chap. 4). Les comités nationaux pourraient créer des comités techniques ou groupes de travail spéciaux ou permanents qui examineraient des dispositions particulières de l'Accord. En outre, il faut que les institutions régionales et nationales conçoivent et mettent en place des mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation des règles commerciales dans le cadre de la Zone de libre-échange, afin de constater les progrès accomplis. Le dispositif proposé par la CNUCED pour évaluer l'efficacité des mesures non tarifaires peut aider les États parties à procéder à des audits réglementaires des mesures liées au commerce, afin de comprendre les difficultés que rencontrent les fabricants et les commerçants (chap. 4). Cet objectif peut aussi être atteint au moyen de l'indice des entreprises par pays proposé par la Commission économique pour l'Afrique, lequel vise à évaluer la mesure dans laquelle le commerce transfrontalier est jugé difficile par les entreprises africaines qui le pratiquent, afin de recenser les principaux obstacles à la compétitivité commerciale. Ces instruments peuvent aider les décideurs à prendre des mesures correctives proactives et à atténuer les contraintes commerciales qui pèsent sur les entreprises. Il faudrait aussi encourager la tenue de consultations régulières entre les gouvernements et les entreprises, notamment au moyen de plateformes public-privé formelles et informelles, partout sur le continent, afin d'aider à concevoir des mesures appropriées d'aide aux entreprises. Compte tenu de la multiplicité des institutions et des acteurs participant à la mise en œuvre de l'Accord, il faut mettre en place une coordination efficace entre le secrétariat de la Zone de libre-échange, les divers ministères et les entités aux mandats potentiellement divergents. Idéalement, les politiques conçues devraient être alignées sur la Zone de libre-échange et sur les cadres régionaux, les États parties s'abstenant d'adopter des pratiques qui restreignent le commerce. La protection des industries naissantes devrait s'insérer dans les modalités prévues dans le cadre de la Zone de libre-échange, qui disposent que jusqu'à 3 % des lignes tarifaires peuvent être exclues du programme de libéralisation. Compte tenu de la structure de la production et de l'exportation dans la plupart des pays, il faut que les Gouvernements africains poursuivent des politiques industrielles actives dans des secteurs essentiels pour le développement inclusif et la diversification économique. Il ne devrait pourtant pas donner lieu à un protectionnisme abusif s'étendant au-delà des périodes transitoires autorisées et les politiques devraient être progressivement coordonnées aux niveaux

régional et sous-régional. Enfin, il existe une relation intrinsèque entre la paix, le commerce et la croissance inclusive et il est essentiel pour les pays de lutter contre l'insécurité et le terrorisme et de renforcer la coopération au service de la paix (chap. 2 et 4). Le programme d'intégration et les mesures qui s'y rattachent doivent avoir comme principales priorités la sécurité, la bonne gouvernance et la paix.

Renforcer les capacités des acteurs concernés dans le domaine des règles et pratiques inclusives

Les pays africains ont déjà conclu des accords commerciaux aux niveaux international et régional. Toutefois, la capacité des pays de mettre en œuvre l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine ne devrait pas être sous-estimée compte tenu des contraintes qui pèsent sur leur développement. La mise en œuvre effective de la Zone de libre-échange et des procédures de facilitation du commerce dépendent de la formation et du perfectionnement des compétences des fonctionnaires participant au traitement des importations et des exportations ainsi qu'à la collecte et au suivi des données. Il faut renforcer les capacités de mise en œuvre de la Zone de libre-échange pour veiller à ce que le secteur privé connaisse l'Accord et y souscrive aux niveaux régional et national. Pour les décideurs et les responsables en charge du commerce, notamment les autorités douanières, il s'agit là d'une condition préalable à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord même s'il faut tenir compte de l'hétérogénéité des régimes commerciaux à tous les niveaux, aussi bien international, continental, régional que national. Pour tirer pleinement parti des avantages que l'Accord procure, il est essentiel que les entreprises, qui jouent un rôle central dans la production et le commerce des biens et des services, s'engagent en faveur de l'Accord. En outre, il est souhaitable que les textes juridiques soient traduits dans différentes langues aux niveaux régional et national, afin que le secteur privé puisse comprendre les textes, les règles et les réglementations adoptés dans le cadre de la Zone de libre-échange et les appliquer à moindre coût. Le renforcement des capacités devrait aussi porter sur les moyens disponibles, allant des campagnes de sensibilisation aux supports imprimés et aux ressources électroniques comme les boîtes à outils, les supports pédagogiques et les informations en ligne. Dans le *Rapport 2019 sur le développement économique en Afrique : Made in Africa – Les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain*, la CNUCED proposait une boîte à outils numérique consacrée aux règles d'origine qui pourrait facilement être étendue à d'autres thèmes dans le cadre de la Zone de libre-échange tels que les mesures de facilitation du commerce et les obstacles techniques au commerce. Ce type de boîte à outils pourrait prendre la forme notamment d'un partage en ligne de supports pédagogiques et d'informations, d'une base de données Internet répertoriant

les dispositions de l'Accord et d'un service d'assistance. Des boîtes à outils pourraient être mises au point par le secrétariat de la Zone de libre-échange à l'échelle du continent, par les CER au niveau régional et par les comités nationaux dans les pays.

Cibler l'aide technique et financière sur les pays les moins avancés, afin de réduire les contraintes commerciales

Dans les pays les moins avancés, les réformes commerciales s'accompagnent d'une mise en œuvre relativement lente des accords et les capacités de tirer parti des avantages commerciaux y sont relativement moindres que dans la plupart des autres pays (chap. 2 et 4). Les pays les moins avancés ne bénéficient pas d'un régime différencié, hormis une période de libéralisation tarifaire plus longue, dans la cadre de la Zone de libre-échange. La plupart d'entre eux font face à des contraintes structurelles telles que la faiblesse relative de leur industrie manufacturière et de leurs services. Les pays les moins avancés sans littoral (soit 14 des 33 pays les moins avancés en Afrique) supportent des coûts commerciaux plus élevés, ce qui risque d'amoinrir leur compétitivité dans le cadre de la Zone de libre-échange (chap. 3). L'Accord ne prévoit pas de règles d'origine différenciées en faveur des pays les moins avancés, lesquelles auraient pu contribuer à combler l'écart avec d'autres pays en matière de capacités productives. Par conséquent, les programmes d'assistance technique et financière exécutés dans le cadre de la Zone de libre-échange devraient avant tout cibler les pays les moins avancés. Par exemple, le Cadre intégré renforcé, fonds multidonateurs piloté par l'OMC, et l'initiative Aide pour le commerce aident les pays développés, au niveau international, à remédier aux contraintes liées au commerce. Des programmes du même type pourraient être créés dans le cadre de la Zone de libre-échange, sous l'égide du secrétariat. L'objectif ultime serait d'apporter une aide financière et technique au moyen de programmes qui ciblent en priorité les pays les moins avancés en Afrique, cette assistance ayant pour but de remédier aux contraintes liées au commerce et de renforcer l'intégration dans les chaînes de valeur.

Renforcer la coopération aux niveaux international et continental

La Zone de libre-échange est mise en œuvre dans un contexte commercial dynamique, constitué de plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux, et pendant une période marquée par une forte concurrence sur les marchés mondiaux et par le maintien de mesures liées à la pandémie (chap. 1 à 4). C'est pourquoi, au-delà de la simplification des règles et pratiques commerciales, l'Accord peut être considéré, aussi bien par les membres de la Zone de libre-échange que par les États non membres, comme un cadre intégré qui vise à regrouper les approches continentales dans l'optique de négociations extracontinentales. L'Accord peut contribuer à renforcer la position de l'Afrique, de

façon à peser dans les débats consacrés aux questions commerciales d'actualité à l'OMC, à savoir : le commerce électronique ; les droits de propriété intellectuelle, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ; la facilitation de l'investissement ; la réglementation intérieure des services. À cet égard, les États partenaires qui ne sont pas parties à l'Accord peuvent aider les pays africains à concilier les intérêts régionaux et les intérêts nationaux. Dans le même temps, il faut que les pays africains accélèrent la mise en place de la Zone de libre-échange, examinent l'impact de tout accord commercial conclu avec des pays tiers sur l'intégration régionale et évitent d'affaiblir cette dernière dans l'espoir de gains à court terme. L'Afrique pourrait aussi accélérer la réalisation de l'ambition de transformer la Zone de libre-échange en une union douanière.

Adopter des mesures peu coûteuses et renforcer les mécanismes de règlement des différends

Il ressort de l'expérience tirée des accords commerciaux conclus au niveau international et dans le cadre des CER que les pays africains ont eu peu recours aux mécanismes formels de règlement des différends, en raison notamment des coûts financiers et politiques élevés, de leurs capacités restreintes et de leur réticence à saisir l'organe de règlement (chap. 4). Dans ce contexte, afin de réduire les coûts liés à la représentation physique, le règlement des différends commerciaux dans le cadre de la Zone de libre-échange pourrait se faire en ligne lorsque cela est possible et techniquement réalisable. Cette solution peut rendre le processus plus accessible pour les États dont les capacités sont très restreintes. En outre, afin de réduire les coûts politiques liés aux mécanismes de règlement des différends, les pays peuvent, dans la mesure du possible, recourir en premier ressort aux approches diplomatiques pour régler leurs différends, comme le prévoit le processus formel de règlement des différends dans le cadre de la Zone de libre-échange. Ces approches comprennent les bons offices, la conciliation et la médiation, sont fondées sur des règles qui permettent aux États de trouver une solution ensemble, confortent les engagements pris en faveur de l'Accord et préservent les relations entre États. Les États parties pourraient également créer une institution de renforcement des capacités, à savoir un centre consultatif sur la législation de la Zone de libre-échange, qui s'inspirerait du Centre consultatif sur la législation de l'OMC. Ce centre pourrait avoir comme mandat d'aider les États parties, en particulier les pays les moins avancés, à régler leurs différends commerciaux en les faisant bénéficier de cours de formation et de services consultatifs. Il pourrait aussi collaborer avec les universités du continent pour soutenir les programmes de formation au droit commercial international, en mettant l'accent sur les règles et réglementations en vigueur dans le cadre de la Zone de libre-échange.

Mettre en œuvre le Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine, relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement, afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et de contribuer à l'inclusivité

Il ressort de l'évaluation du potentiel d'exportation dans le cadre de la Zone de libre-échange qui est réalisée dans le présent Rapport que les grands pays et ceux qui disposent de meilleures installations de production peuvent être les grands gagnants de l'élargissement de l'accès aux marchés, grâce aux économies d'échelle enregistrées. La mobilité de la main-d'œuvre joue un rôle fondamental dans l'explication des effets de répartition du commerce international car les industries qui exportent et qui concurrencent les importations sont regroupées sur des sites différents et les travailleurs ne peuvent pas aller sans difficulté d'une région et d'un secteur à l'autre. La mise en œuvre du Protocole relatif à la libre circulation des personnes joue donc un rôle essentiel en vue de rendre la Zone de libre-échange plus inclusive. En particulier, elle peut être très bénéfique aux petits commerçants transfrontaliers, réduire à la fois les facteurs de vulnérabilité associés au franchissement illégal des frontières et les pertes de revenus dues à la longueur des procédures de demande de visa, et aider à prendre en compte les commerçants transfrontaliers informels dans le commerce formel. Dans le domaine du commerce des services, elle peut également faciliter les transactions et les communications entre acheteurs et vendeurs, en réduisant le coût d'obtention des visas et en supprimant celui des permis de résidence et de travail. La facilitation de la libre circulation des personnes entre les pays africains, outre qu'elle profite aux commerçants transfrontaliers, pourrait avoir des conséquences importantes pour les femmes et pour les jeunes, notamment en leur permettant de se déplacer entre régions et pays à la recherche d'emplois.

Garantir la justice sociale et la cohérence des politiques d'investissement et de concurrence

Les aspects les plus marquants de l'intégration continentale, à savoir le renforcement des capacités productives et la compétitivité, sont traités dans la phase II de la mise en œuvre de la Zone de libre-échange. Les politiques commerciales à elles seules ont peu de chances de soutenir une croissance inclusive. Il vaut mieux que les effets bénéfiques que l'intégration régionale peut avoir sur la répartition soient pris en compte grâce à une coopération poussée dans l'élaboration des politiques d'investissement et de concurrence. Les gouvernements devraient veiller à ce que des impôts justes soient acquittés pour financer des infrastructures qui facilitent les liaisons avec les zones rurales éloignées. La redistribution et la justice fiscales sont considérées comme des facteurs déterminants de la croissance inclusive. Les politiques d'investissement en

cours prévoient souvent des dégrèvements fiscaux, mais pour promouvoir la croissance inclusive, la mobilisation des ressources intérieures et la répartition égale des avantages tirés du commerce et de l'investissement, les États devraient coopérer dans le but d'assujettir les entreprises multinationales à un impôt minimum. Le mécanisme de règlement des différends en place dans le cadre de la Zone de libre-échange pourrait aider à prendre en compte ces questions dans les politiques d'investissement et de concurrence, afin d'éviter une course au moins-disant fiscal.

Faire respecter les droits égaux des groupes marginalisés au développement et à la protection

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples vise à protéger les droits de l'homme et à garantir l'égalité d'accès à l'éducation, à la santé, aux ressources productives et à la protection juridique. Toutefois, certains groupes sont systématiquement désavantagés en raison de leur genre, de leur classe ou de leur appartenance ethnique et les femmes continuent d'être insuffisamment protégées contre les formes de violence. Les États devraient s'efforcer d'adopter des lois contre la discrimination et de les faire respecter, afin de contribuer à un développement inclusif.

5.3 Futures voies de recherche

Les futurs travaux de recherche devraient consister à évaluer les effets de la Zone de libre-échange sur la répartition des revenus au niveau national, afin d'aider les pays qui risquent d'en profiter le moins. Les incidences différenciées de diverses initiatives sur les femmes et les hommes pourraient également être analysées. Les négociations en cours sur les droits de douane frappant les produits sensibles devraient être guidées par un cadre rationnel fondé sur des données empiriques, en vue de décider des produits de base qui devraient être visés. À cet égard, il importe de suivre l'utilisation des préférences, afin de savoir quel régime préférentiel est privilégié dans certains couloirs essentiels, de façon à pouvoir éclairer de futures négociations ou apporter des améliorations éventuelles aux dispositions relatives aux règles d'origine et aux mesures non tarifaires. Il faut également consacrer d'autres travaux de recherche aux facteurs de l'entrée durable de nouvelles entreprises sur les marchés et à la façon dont la concentration au niveau microéconomique des exportations des entreprises internationales et nationales pourrait être un obstacle structurel à l'inclusivité. Les décideurs doivent connaître la structure du marché et le pouvoir des entreprises en place, afin d'accroître la concurrence en favorisant l'entrée ou, en cas de coûts irrécupérables élevés ou d'économies d'échelle,

de tenir compte des pratiques potentiellement anticoncurrentielles. Il n'existe pas de solution unique. Dans leur analyse, les auteurs du Rapport proposent aux pays des moyens d'évaluer l'inclusivité des courants d'échanges et la manière dont les accords commerciaux peuvent promouvoir la participation économique des groupes marginalisés à des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à valeur ajoutée élevée.