



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
11 avril 2022
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-neuvième session

Genève, 20 juin-1^{er} juillet 2022

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Le développement économique en Afrique : La contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive – Aperçu général

Résumé

Dans son *Rapport 2021 sur le développement économique en Afrique*, intitulé « La contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive », la CNUCED s'efforce d'éclairer les pays africains et les partenaires de développement sur la manière de mettre la Zone de libre-échange continentale africaine au service d'une croissance inclusive et sur les mesures complémentaires à prendre pour que cette zone soit inclusive aux niveaux national et continental.

Pour pouvoir exploiter son potentiel d'exportation, le continent africain doit renforcer ses capacités productives et lever les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce régional. Les auteurs du Rapport montrent que le renforcement des capacités productives régionales et le développement des chaînes de valeur dans les secteurs de l'agroalimentaire et de l'industrie automobile peuvent être les facteurs d'une croissance transformatrice. Ils examinent en outre comment les retombées attendues de la Zone de libre-échange continentale africaine, du point de vue du commerce, de la production, de l'investissement et de la croissance, pourront profiter à tous. Diverses sources de données sont utilisées afin d'évaluer l'inclusion sous ses différents aspects, qui se rapportent à la fois au revenu et à la consommation et à l'égalité de participation à l'activité économique. Pour que la Zone de libre-échange continentale africaine soit pleinement bénéfique et inclusive, il importe que le commerce informel et ses acteurs soient pris en considération pendant les phases de conception et de mise en œuvre.



I. Introduction

1. Ces dernières décennies, les efforts d'intégration régionale de l'Afrique ont été guidés non pas par une stratégie de libéralisation pure et simple du commerce, mais plutôt par une volonté d'autonomie collective, c'est-à-dire, pour employer des termes plus actuels, par le souhait de bâtir un continent pacifique, prospère et intégré. La Zone de libre-échange continentale africaine devrait transformer radicalement les ambitions de développement de l'Afrique. L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (« l'Accord ») est une manifestation explicite de la détermination des signataires à établir un cadre propice à l'approfondissement de l'intégration socioéconomique et de la coopération pour stimuler le commerce, l'investissement et la mobilité des personnes, le but étant de favoriser l'industrialisation du continent et le développement d'un secteur des services dynamique. À terme, les pays africains pourraient ainsi créer des emplois décents et accroître leurs recettes et, partant, promouvoir une croissance inclusive. En vue d'assurer la prospérité future du continent et de garantir sa résilience face aux chocs mondiaux, que ceux-ci soient financiers, alimentaires, climatiques ou pandémiques, il est crucial de mettre davantage l'accent sur le commerce intrarégional, sur l'investissement international dans les infrastructures et sur l'application de politiques commerciales et de politiques d'industrialisation « made in Africa ». Pour que la Zone de libre-échange continentale africaine change véritablement la donne, les pays africains doivent adopter des politiques propres à renforcer la convergence des mesures commerciales, des objectifs de diversification et des impératifs d'inclusivité. Faute de telles politiques, cette zone risque de n'être qu'un vecteur de libéralisation du commerce, auquel cas elle ne répondra pas aux espoirs et aux aspirations des peuples d'Afrique. À l'inverse, si elle est judicieusement mise en place, elle pourra contribuer à remédier aux difficultés liées à la trop grande dépendance de l'Afrique à l'égard des produits de base, qui n'apportent guère de valeur ajoutée sur les marchés mondiaux.

2. Pour assurer le bon fonctionnement de la Zone de libre-échange continentale africaine et en réaliser ainsi l'ambition transformatrice, il importe de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises et les travailleurs d'Afrique. Les producteurs et les commerçants (grandes, moyennes et petites entreprises) doivent par exemple avoir facilement accès aux marchés et aux ressources productives. Les travailleurs doivent acquérir des compétences plus pointues pour répondre à l'évolution de la demande sur le marché du travail. La Zone de libre-échange continentale africaine ne pourra aboutir à une croissance inclusive que si les disparités nationales et intracontinentales (y compris, par exemple, les disparités ou les inégalités entre les hommes et les femmes, entre les acteurs informels et les acteurs formels, et entre les différentes régions en ce qui concerne la croissance) sont efficacement et durablement réduites. Les États doivent créer un environnement favorable aux entreprises, dans lequel le secteur privé demeure le pilier d'une croissance dynamique, portée par l'industrie et les services. L'intégration régionale est primordiale parce qu'elle peut renforcer la coopération internationale et régionale et faciliter ainsi l'élimination des obstacles à la circulation des personnes, des biens, des services et des connaissances. Une meilleure coopération entre les pays est également essentielle pour consolider la paix, facteur de prospérité. Les efforts des pays africains visant à promouvoir la croissance, à résorber les inégalités et à réduire la pauvreté détermineront dans une certaine mesure le succès de la Zone de libre-échange continentale africaine.

3. L'Afrique doit améliorer ses institutions et procéder à des réformes structurelles pour maximiser la contribution de l'intégration régionale à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et de l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Toutefois, sa capacité de tirer pleinement parti de la zone de libre-échange dépendra de plusieurs facteurs, notamment du degré d'intégration régionale et des politiques et mesures complémentaires que les pays mettront en place pour exploiter les possibilités offertes par une intégration plus poussée. Ces questions sont d'autant plus importantes et pressantes qu'en janvier 2021, la Zone de libre-échange continentale africaine a été officiellement ouverte. La relative complexité du commerce intra-africain porte à croire que l'intégration régionale pourrait libérer un potentiel de diversification économique jusqu'ici largement sous-exploité, à condition que la mise en place de la zone de

libre-échange soit vue comme une occasion de renforcer la cohérence du cadre de politique commerciale et des objectifs de transformation structurelle du continent.

4. Le recul rapide et soutenu de la pauvreté suppose une croissance inclusive, qui permette à tout un chacun, quel que soit son genre, son appartenance ethnique ou sa religion, et à tous les secteurs (agriculture, activités manufacturières, industrie ou services) de concourir à la croissance économique et d'en bénéficier. La croissance inclusive est une croissance dont le rythme et la répartition garantissent à tous les mêmes chances et la même protection dans l'accès aux marchés et à l'emploi, notamment lorsque ceux-ci évoluent, de sorte que tous les groupes de population profitent équitablement de ses retombées. Lorsque les inégalités sont importantes, la contribution de la croissance à la réduction de la pauvreté est limitée¹. Avant de la voir s'essouffler à partir de 2010, les pays africains ont connu une croissance sans précédent dans les années 2000, notamment grâce à de meilleures politiques macroéconomiques. Cependant, cette croissance a été tout sauf inclusive, à en juger par l'évolution récente des chiffres de la pauvreté et de la croissance. Le continent abrite toujours la majorité des pauvres de la planète, et les inégalités déjà profondes continuent de se creuser². Le fossé entre les riches et les pauvres s'est encore élargi dans la plupart des pays d'Afrique, deuxième continent le plus inégalitaire au monde. Environ 40 % de la richesse totale de l'Afrique est détenue par une poignée de personnes parmi les plus riches, qui représentent approximativement 0,0001 % de la population du continent³. À titre de comparaison, le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités de revenu à l'intérieur des pays, est estimé à 0,43 pour l'ensemble de l'Afrique, contre 0,39 pour les autres pays en développement⁴. En outre, les inégalités de genre sont parmi les plus marquées au monde et, conjuguées aux fortes disparités économiques, elles créent un climat d'exclusion suffocant⁵. La pandémie en cours a montré que ces inégalités criantes rendaient plus vulnérables aux chocs extérieurs les groupes marginalisés, en particulier les personnes ayant un accès restreint à la santé, à l'éducation, à l'activité économique et à la vie politique. Il demeure donc essentiel, pour faire progresser la mise en œuvre de l'Agenda 2063, d'examiner dans quelle mesure les groupes vulnérables et marginalisés peuvent être associés aux perspectives de croissance qu'offre la Zone de libre-échange continentale africaine et en bénéficier. Quant au commerce, la part de l'Afrique dans le commerce mondial n'a cessé de diminuer ces cinquante dernières années. Le continent est très dépendant des importations ainsi que des exportations de ressources naturelles. En 2019, l'Afrique représentait 2,8 % du commerce mondial et la part du commerce intrarégional dans le volume des échanges du continent s'établissait à 14,4 % seulement. Les pays africains n'ont pas encore trouvé de solutions efficaces pour asseoir une croissance soutenue et accroître le niveau de vie des populations. L'intégration régionale de l'Afrique se justifie notamment par l'existence d'un potentiel considérable, mais inexploité, de développement du commerce intrarégional dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

5. Compte tenu de ce qui précède, la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait contribuer grandement à inverser les tendances actuelles, qu'il s'agisse de la pauvreté, des inégalités ou de la croissance, et à placer l'Afrique sur la voie d'une croissance

¹ B.N. Adeleye, O. Gershon, A. Ogundipe, O. Owolabi, I. Ogunrinola et O. Adediran, 2020, « Comparative investigation of the growth-poverty-inequality trilemma in sub-Saharan Africa and Latin American and Caribbean countries », *Heliyon*, 6(12); A.K. Fosu, 2015, « Growth, inequality and poverty in sub-Saharan Africa: Recent progress in a global context », *Oxford Development Studies*, 43(1):44-59; E. Ianchovichina et S. Lundström, 2009, « Inclusive growth analytics: Framework and application », Policy Research Working Paper n° 4851, Banque mondiale.

² M. Schoch et C. Lakner, 2020, « African countries show mixed progress towards poverty reduction and half of them have an extreme poverty rate above 35 per cent », 22 décembre 2020, disponible à l'adresse <https://blogs.worldbank.org/opendata/african-countries-show-mixed-progress-towards-poverty-reduction-and-half-them-have-extreme> (date de consultation : 16 mars 2021).

³ E. Seery, J. Okanda et M. Lawson, 2019, « A tale of two continents: Fighting inequality in Africa », Oxfam, document d'information.

⁴ H. Bhorat et K. Naidoo, 2017, « Drivers of inequality in the context of the growth-poverty-inequality nexus in Africa: An overview of key issues », in Programme de développement des Nations Unies, *Income Inequality Trends in Sub-Saharan Africa: Divergence, Determinants and Consequences* (New York): p. 53 à 73.

⁵ Seery *et al.*, 2019.

inclusive et durable⁶. Dans son Rapport, la CNUCED étudie la façon dont les orientations et pratiques récentes, en particulier celles qui devraient prévaloir dans la Zone de libre-échange continentale africaine, influenceront sur les perspectives d'une croissance plus inclusive, compte tenu du creusement des inégalités dans les pays de la région et entre eux, et des répercussions de la pandémie. Elle étudie également les solutions à mettre en place pour que les retombées attendues du point de vue du commerce, de la production, de l'investissement et de la croissance profitent à tous. En se concentrant sur les trois des cinq « P » du Programme 2030 sur lesquels repose la croissance inclusive (les personnes, la prospérité et les partenariats), elle examine les difficultés que pose le commerce transfrontalier informel, en particulier parmi les groupes marginalisés, et réfléchit aux moyens de les résoudre afin que la Zone de libre-échange continentale africaine soit inclusive dans tous les secteurs et que la main-d'œuvre de la région, en pleine croissance, soit utilisée au mieux. En outre, elle analyse les mesures que la région pourrait prendre, en tirant parti de la zone de libre-échange, pour libérer son potentiel commercial encore inexploité. Enfin, elle met en évidence l'importance des partenariats dans la mise en service de la zone de libre-échange, qui permettra de promouvoir efficacement une croissance inclusive et une plus grande résilience de la région au lendemain de la pandémie.

II. Principales conclusions

6. Le *Rapport 2021 sur le développement économique en Afrique* montre comment les orientations et pratiques récentes, principalement celles qui devraient prévaloir dans la Zone de libre-échange continentale africaine, influenceront sur les perspectives d'une croissance plus inclusive, compte tenu du creusement des inégalités dans les pays de la région et entre eux, et des répercussions de la pandémie. En vue de faciliter l'élaboration des politiques, les auteurs formulent des recommandations à l'intention des Gouvernements africains et de la communauté internationale, dans lesquelles ils exposent comment les résultats attendus de la zone de libre-échange, du point de vue du commerce, de la production, de l'investissement et de la croissance, pourront profiter à tous. Ils proposent en outre un ensemble de mesures visant à garantir que les éléments constitutifs d'une croissance inclusive soient pris en considération dans les négociations concernant la Zone de libre-échange continentale africaine qui sont actuellement menées.

7. La Zone de libre-échange continentale africaine est l'un des projets phares de l'Agenda 2063, dont plusieurs objectifs ont trait à une croissance durable et inclusive. Elle vise notamment à « promouvoir et réaliser le développement socioéconomique inclusif et durable, l'égalité de genres et la transformation structurelle des États parties ». Les auteurs du Rapport se sont donc intéressés à certains facteurs et canaux par lesquels des mesures complémentaires et des partenariats permettraient de tirer parti de la zone de libre-échange et de faire profiter à tous de ses avantages. Il s'agit de la diversification économique et du renforcement de la résilience ; de l'accroissement de la participation des femmes, des jeunes et des entreprises locales au commerce ; de l'aide à la transformation des entreprises informelles en petites et moyennes entreprises. Les auteurs du Rapport mettent en avant le rôle stratégique de la Zone de libre-échange continentale africaine dans la création de débouchés à l'exportation qui bénéficient à tous les acteurs dans des conditions d'égalité et contribuent à une croissance et un développement inclusifs. Les perspectives d'une croissance inclusive sont d'autant plus grandes que le potentiel commercial inexploité est important. Toutefois, comme il est avancé dans le Rapport, une croissance inclusive suppose que la mise en place de la zone de libre-échange aille de pair avec la mise en œuvre de politiques et de stratégies cohérentes qui tendent à réduire la dépendance à l'égard des produits de base dans la région et qui encouragent des pratiques commerciales loyales. L'efficacité de ces politiques dépendra de la qualité des mécanismes institutionnels, à la fois de suivi de la mise en œuvre et de règlement des différends, et des partenariats devant faciliter

⁶ CNUCED, 2021, *Rapport 2021 sur le développement économique en Afrique : La contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.21.II.D.3, Genève).

la mise en place de la zone de libre-échange. Il convient de mentionner les faits stylisés 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 nombre des progrès accomplis ces dernières années grâce à la croissance, en stoppant le recul de la pauvreté et en accentuant 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 accru les inégalités dans 18 pays, et n'a pas été inclusive (c'est-à-dire n'a réduit ni la pauvreté ni les inégalités) dans 14 autres ;
- Une intégration plus poussée du commerce régional pourrait contribuer à rendre le développement plus inclusif. En levant les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce intra-africain, la zone de libre-échange pourrait créer de nouveaux débouchés commerciaux ;
- Le commerce intra-africain présente un potentiel d'exportation total estimé à 21,9 milliards de dollars et, pour plus d'un tiers, inexploité à cause de tensions commerciales. Les 13,3 milliards de dollars restants s'expliquent par la croissance du PIB et l'accroissement de la population, censées 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 après la pandémie, en particulier du point de vue des fournitures médicales et des produits alimentaires. Il pourrait en aller de même du point de vue des énergies renouvelables, car les pays ont des ressources énergétiques différentes et l'intensification du commerce pourra contribuer à la diversification du bouquet énergétique et permettre d'exploiter des complémentarités. Cela peut être important en Afrique, compte tenu de la place de plus en plus importante que prend l'objectif d'une croissance verte dans les 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 productifs entre les exportateurs et l'économie nationale ;
- Les causes 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 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 en matière de politiques d'investissement et de concurrence. En outre, certains obstacles au commerce, en particulier les mesures non tarifaires, entraînent des coûts fixes qui pénalisent surtout les petits acteurs ;
- La mise en œuvre effective de politiques et de stratégies cohérentes et l'harmonisation des règles commerciales sont importantes ; le bon enchaînement des mesures adoptées est essentiel pour que l'Accord libère son potentiel ;

- Le mécanisme de règlement des différends prévu par l'Accord pose des problèmes (problèmes de capacités, coûts financiers et politiques), dont il convient de tenir compte pour donner aux petites et moyennes entreprises les moyens de faire entendre leur voix et de protéger leurs droits.

III. Recommandations

8. 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.

1. Simplifier les règles et pratiques commerciales

9. **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 continentale africaine 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. La mise à niveau technologique, qui s'est intensifiée pendant la pandémie, devrait être accélérée dans tous les pays africains, notamment grâce à des mesures qui contribuent à l'acquisition de compétences numériques et à la sensibilisation au numérique dans les catégories les plus importantes de la population. Ces éléments sont déterminants dans le choix d'une entreprise de s'approvisionner dans la zone de libre-échange. En outre, l'établissement d'un mécanisme de signalement, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires, sous la forme d'une plateforme en ligne, illustre l'ambition continentale d'intégrer les questions relatives au numérique dans les réformes commerciales. Ce mécanisme devrait permettre aux entreprises de signaler tout obstacle éventuel au commerce transfrontalier. Son emploi devrait être encouragé à travers le continent au moyen de campagnes de sensibilisation, destinées en particulier aux petites entreprises et aux commerçantes transfrontalières. L'adoption de certificats d'origine électroniques contribuera également à la dématérialisation des procédures. De plus, le secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait concevoir un système électronique intégré de certification de l'origine dans la zone de libre-échange. Un tel système permettrait non seulement de réduire les coûts commerciaux, mais aussi de s'assurer la sécurité, la traçabilité et l'efficacité associées aux systèmes électroniques. Dans la pratique, il donnerait aux fabricants et aux exportateurs la possibilité de soumettre par voie électronique, sur une plateforme Web conçue à cet effet, tous les documents à fournir pour la délivrance de certificats d'origine. L'Accord prévoit l'utilisation de certificats d'origine électroniques, délivrés et acceptés selon la législation de chaque pays, mais ne la rend pas obligatoire. Toutefois, les initiatives en cours dans les communautés économiques régionales, la dématérialisation croissante des processus commerciaux et les économies qui en résultent peuvent inciter les États à adopter la certification électronique. Par exemple, les certificats d'origine électroniques devraient remplacer les certificats physiques dans le Marché commun de l'Afrique orientale et australe. La dématérialisation devrait être complétée 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 notamment consister à créer des zones économiques spéciales efficaces, inclusives et bien connectées 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 solides.

10. **Veiller à la convergence des règles et pratiques commerciales dans 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 mises en place dans la Zone de libre-échange continentale africaine. Il est essentiel que les États parties coopèrent et agissent de façon concertée, dans les communautés économiques régionales, pour simplifier la réglementation

du commerce régional, créer des synergies entre les divers accords commerciaux et parvenir à l'intégration. C'est ce qui ressort des diverses dispositions de l'Accord qui mettent l'accent sur la coopération et l'assistance mutuelle. Pour atteindre ces objectifs, les États parties doivent favoriser l'harmonisation progressive (définitions communes des objectifs et des prescriptions, qui se rapprochent de préférence des normes internationales et continentales), l'équivalence (reconnaissance de l'équivalence des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité d'autres États pour la réalisation des objectifs) et la reconnaissance mutuelle (acceptation des procédures d'autres États) des mesures liées au commerce. Ils devront probablement repenser certains aspects de leur souveraineté en vue d'une harmonisation des systèmes et d'un renforcement de la coopération pour atteindre leurs objectifs communs. La convergence des systèmes infrastructurels de qualité peut être confiée à des institutions continentales telles que 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 communautés économiques régionales et le secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine. Certaines divergences entre les communautés économiques régionales et la Zone de libre-échange continentale africaine, par exemple en ce qui concerne les critères des règles d'origine, risquent d'être difficilement conciliables. Elles pourraient inciter le secteur privé à privilégier une communauté économique régionale donnée, pour ses activités productives et commerciales, et, partant, entraver l'essor du commerce continental auquel tend la Zone de libre-échange continentale africaine. En conséquence, il est important que les communautés économiques régionales et les unions douanières convergent progressivement vers l'élaboration de nouvelles règles d'origine, conformes aux dispositions applicables en la matière dans la zone de libre-échange. Cela aidera aussi à résoudre les problèmes posés par la multiplication des règles d'origine sur le continent et leur chevauchement.

11. Diffuser l'information économique pour faire connaître les débouchés commerciaux et les règles et autres dispositions commerciales. 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 économiques, en vue de faciliter l'établissement de liens, de renforcer la participation des femmes et de réduire les déséquilibres éventuels entre l'offre et la demande dans et entre les pays. 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 concernant les mesures, les politiques et le commerce intra-africain. Grâce aux données recueillies par cette plateforme, il serait possible de faire le point sur la mise en œuvre de différentes mesures commerciales. À cet égard, la mise en place de dispositifs au niveau des communautés économiques régionales pourrait aussi être utile.

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

12. 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. Pour adopter une approche ascendante efficace, qui vise d'abord à lever les obstacles à la participation à l'activité au niveau microéconomique, il faut recueillir davantage d'informations et diffuser plus largement les enseignements tirés des enquêtes menées auprès des entreprises. Sans une compréhension de la structure du marché et des besoins du secteur privé, les politiques appliquées dans les domaines du commerce, de l'investissement et de la concurrence ne permettront pas de mettre la Zone de libre-échange continentale africaine pleinement au service d'une croissance inclusive. Une approche descendante présente des risques, en laissant de puissants groupes de pression exercer leur influence et en protégeant des secteurs dominés par quelques acteurs du marché. Toutefois, une approche ascendante ne suffira pas à elle seule à provoquer un changement durable sous l'impulsion du secteur privé. Elle devrait être conjuguée à des mesures mésoéconomiques

qui permettent de mettre à profit les associations professionnelles, les syndicats et les organisations de la société civile.

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

13. Pour que la Zone de libre-échange continentale africaine libère son potentiel de croissance inclusive, des mesures complémentaires s'imposent, car le processus n'est pas automatique. L'Accord ne comporte pas de dispositions différenciées pour les 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 donc crucial que des mesures complémentaires soient adoptées aux niveaux régional et national pour que la Zone de libre-échange continentale africaine soit inclusive. Ces mesures tendront notamment à aider en priorité les acteurs et les secteurs qui profiteraient le plus des effets inclusifs des réformes commerciales, par exemple les femmes présentes dans le secteur du commerce, l'agriculture et les petites et moyennes entreprises. D'un point de vue stratégique, il est important que les entreprises détenues par des femmes, les jeunes entrepreneurs, les producteurs et commerçants informels, et les petites et moyennes entreprises soient intégrés dans l'économie informelle. Les États parties peuvent mettre au point des programmes de discrimination positive en faveur de ces groupes, notamment dans le domaine des marchés publics, par exemple en prévoyant qu'une partie des marchés, tous types confondus, soient attribués à des entreprises continentales et régionales sans mise en concurrence avec des entreprises bien établies. Les mesures complémentaires peuvent aussi consister à mettre en place des postes frontières à guichet unique et à adopter des régimes commerciaux simplifiés. Au vu des résultats obtenus dans les communautés économiques régionales, les régimes commerciaux simplifiés peuvent accroître la marge bénéficiaire des petits commerçants, y compris des entreprises détenues par des femmes. Ils permettent de dédouaner des marchandises à l'issue d'un nombre restreint de procédures douanières à condition que la valeur de ces marchandises reste inférieure à un certain montant. Les meilleures pratiques des communautés économiques régionales pourraient jeter les bases d'un régime commercial simplifié au niveau continental. De plus, il est essentiel de promouvoir des solutions de financement viables pour les petits commerçants qui ont peu de capital de démarrage et d'économies. Les décideurs pourraient envisager d'élaborer 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 pourraient être définis pour l'argent mobile et les systèmes électroniques de paiements internationaux afin de réduire les risques et les inefficacités que comportent les transactions monétaires. Des systèmes de paiement électronique permettraient des transferts et des envois de fonds transfrontaliers efficaces à un coût abordable et aideraient à formaliser certains échanges transfrontaliers informels. Les systèmes de paiement régionaux en place, parce qu'ils sont rattachés à des mécanismes bancaires formels, excluent largement les commerçants transfrontaliers informels. Il importe donc de préconiser que ces systèmes de paiement englobent des produits bancaires destinés aux commerçants transfrontaliers afin de réduire les asymétries de l'information entre les commerçants et les institutions financières.

4. Élaborer un cadre pour la collecte de données sur le commerce transfrontalier informel et améliorer la disponibilité de données ventilées par sexe

14. Le manque de données et de statistiques sur le commerce transfrontalier informel, compte tenu de l'ampleur et de la prépondérance de celui-ci et de ses conséquences positives pour la sécurité alimentaire et les revenus des ménages pauvres, empêche de bien connaître le commerce intra-africain, ce qui rend les différentes dynamiques en jeu difficiles à définir et à comprendre et entrave l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles. Ce manque de données et de statistiques s'explique en partie par l'absence d'une définition universellement admise du commerce transfrontalier informel. Or, il est essentiel de disposer d'une définition et d'une méthode communes pour établir une base de données statistiques cohérente. Cela suppose notamment de faire en sorte que les descriptions de marchandises soient alignées sur les statistiques officielles du commerce, ce qui rendra possibles les activités de suivi, les comparaisons et les analyses entre pays dans le cadre de la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine. Les études longitudinales du

commerce transfrontalier informel pourraient être étoffées par des enquêtes socioéconomiques afin de connaître la situation démographique, sociale et économique des commerçants transfrontaliers informels et de rendre compte de leur perception de la qualité des infrastructures et de leur expérience aux postes frontières. Les données recueillies sur le commerce transfrontalier informel pourraient ne pas se limiter aux marchandises et être étendues aux coûts commerciaux (par exemple, les coûts de transport, d'entreposage et de logement) afin d'évaluer l'impact des mesures de facilitation du commerce. Les autorités nationales 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. À des fins d'appropriation et de pérennité, le suivi du commerce transfrontalier informel devrait être confié aux organismes nationaux de statistique. Les pays dont les ressources et les capacités sont limitées devraient pouvoir compter sur l'aide des communautés économiques régionales et d'autres acteurs pour combler les manques, renforcer les capacités, recueillir des données ventilées par sexe et harmoniser les statistiques.

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

15. La mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine exige une structure institutionnelle solide et intégrée. L'Accord est multidimensionnel et porte sur plusieurs secteurs. Les mécanismes institutionnels nationaux de mise en œuvre et de suivi devraient compter, dans la mesure du possible, des représentants d'entités publiques et d'entités privées. Pour être plus inclusifs, ils devraient faire participer des productrices et des commerçantes, des représentants des petites entreprises et d'autres groupes, et tenir compte de leurs opinions lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques. Plusieurs pays se dotent actuellement de comités nationaux chargés 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'Organisation mondiale du commerce (OMC)). Par souci d'inclusion, il a été proposé que les comités nationaux soient composés de représentants de divers organismes nationaux, des autorités douanières et des entreprises. Les comités nationaux auraient la possibilité d'établir des comités techniques ou groupes de travail, spéciaux ou permanents, qui examineraient des dispositions particulières de l'Accord. En outre, il est nécessaire que des institutions régionales et nationales conçoivent et mettent en place des mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation des règles commerciales dans la Zone de libre-échange continentale africaine pour mesurer les progrès accomplis. Le dispositif proposé par la CNUCED pour mesurer l'efficacité des mesures non tarifaires peut aider les États parties à procéder à des audits réglementaires des mesures liées au commerce et, partant, à comprendre les difficultés que rencontrent les fabricants et les commerçants. Cet objectif peut aussi être atteint au moyen de l'indice proposé par la Commission économique pour l'Afrique, qui vise à évaluer dans quelle mesure les entreprises africaines jugent difficile d'avoir des activités commerciales transfrontalières et à déterminer les principaux obstacles à la compétitivité commerciale. Ces instruments peuvent aider les décideurs à prendre des mesures correctives proactives et à atténuer les contraintes qui pèsent sur les entreprises. Il faudrait aussi encourager la tenue de consultations régulières entre les pouvoirs publics et le secteur privé à l'échelle du continent, notamment au moyen de plateformes public-privé formelles et informelles, afin de pouvoir définir 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, une coordination efficace s'impose entre le secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine, divers ministères et des entités aux mandats potentiellement divergents. Idéalement, les politiques devraient être conçues dans le respect de l'Accord et des cadres régionaux, et les États parties devraient s'abstenir d'adopter des pratiques qui restreignent le commerce. La protection des industries naissantes devrait s'aligner sur les conditions prévues par l'Accord, selon lequel jusqu'à 3 % des lignes tarifaires peuvent être exclues du programme de libéralisation. Il importe que les pays africains, compte tenu de la structure de la production et des exportations dans la plupart d'entre eux, appliquent des politiques industrielles actives dans des secteurs essentiels au développement inclusif et à la diversification économique. Ces politiques ne devraient toutefois pas se traduire par un protectionnisme abusif, qui s'étende au-delà des périodes transitoires autorisées, et 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. Le programme d'intégration et les mesures qui s'y rattachent doivent avant tout viser à la sécurité, à la bonne gouvernance et à la paix.

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

16. Des pays africains ont déjà conclu des accords commerciaux internationaux et régionaux. Il ne faudrait pas pour autant que les capacités de mise en œuvre de l'Accord ne se voient pas accorder toute l'attention voulue, compte tenu des obstacles au développement existants. La formation et le perfectionnement des compétences des fonctionnaires chargés du traitement des importations et des exportations et de la collecte et du suivi des données sont déterminants pour l'application effective de l'Accord et des procédures de facilitation du commerce associées. Ce renforcement des capacités s'impose pour que l'Accord soit mieux connu du secteur privé et suscite l'adhésion aux niveaux régional et national. Pour les décideurs et les responsables du commerce, notamment les autorités douanières, c'est une condition préalable à satisfaire pour qu'il soit possible de mettre en œuvre les dispositions de l'Accord tout en tenant compte de l'hétérogénéité de la situation commerciale aux niveaux international, continental, régional et national. Pour les entreprises, qui jouent un rôle central dans la production et le commerce des biens et des services, il est essentiel de bien comprendre l'Accord pour en tirer pleinement parti. À cet égard, il est souhaitable que les textes juridiques, les règles et les réglementations concernant la Zone de libre-échange continentale africaine soient traduits dans différentes langues aux niveaux régional et national afin que le secteur privé en tire le meilleur parti. Le renforcement des capacités pourrait aussi concerner les outils mis à disposition, depuis les campagnes de sensibilisation jusqu'aux supports imprimés et aux ressources électroniques telles que les boîtes à outils, les supports pédagogiques et les sites d'information 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 questions importantes pour la Zone de libre-échange continentale africaine, comme celles des mesures de facilitation du commerce et des obstacles techniques au commerce. La boîte à outils ainsi obtenue se composerait, entre autres, d'une plateforme en ligne de formation et de partage d'informations, d'une base de données Web répertoriant les dispositions de l'Accord et d'un service d'assistance. Des boîtes à outils pourraient être mises au point au niveau continental par le secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine, au niveau régional par les communautés économiques régionales et au niveau national par les comités nationaux.

7. Faire en sorte que l'assistance technique et financière soit fournie en priorité aux pays les moins avancés et serve à lutter contre les obstacles au commerce

17. 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. Dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, les pays les moins avancés ne bénéficient pas d'un régime différencié, hormis une période de libéralisation tarifaire plus longue. La plupart de ces pays font face à des difficultés structurelles telles que la faiblesse relative de leur industrie manufacturière et de leurs services. De plus, les pays les moins avancés sans littoral (soit 14 des 33 pays les moins avancés du continent) supportent des coûts commerciaux plus élevés, au risque d'être moins compétitifs dans la zone de libre-échange. 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 groupes de pays en matière de capacités productives. Il serait donc bon que les programmes d'assistance technique et financière mis en œuvre dans la Zone de libre-échange continentale africaine ciblent avant tout les pays les moins avancés. Par exemple, le Cadre intégré renforcé, fonds multidonateurs dirigé par l'OMC, et l'initiative Aide pour le commerce apportent aux pays les moins avancés une aide internationale destinée à éliminer les obstacles au commerce. Des programmes analogues pourraient être créés dans la Zone de libre-échange continentale africaine, sous l'égide du secrétariat. L'objectif ultime serait d'apporter une assistance

financière et technique au moyen de programmes qui ciblent en priorité les pays les moins avancés en Afrique, dans le but de lever les obstacles au commerce et de renforcer l'intégration dans les chaînes de valeur régionales.

8. Renforcer la coopération aux niveaux international et continental

18. La Zone de libre-échange continentale africaine est mise en place dans un contexte commercial dynamique, marqué par plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux, et pendant une période qui s'est caractérisée par une forte concurrence sur les marchés mondiaux et le maintien de mesures liées à la pandémie. 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 instrument devant aider les pays africains à parler d'une seule voix lors de négociations extracontinentales. L'Accord peut contribuer à renforcer la position de l'Afrique et lui permettre de peser dans les débats actuellement menés dans le cadre de l'OMC sur 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'Union africaine pourrait aussi accélérer la transformation de la Zone de libre-échange continentale africaine en une union douanière, transformation qui est l'une de ses ambitions.

9. Adopter des mesures rationnelles et économiques et renforcer les mécanismes de règlement des différends

19. Il ressort de l'expérience tirée des accords commerciaux conclus au niveau international et dans le cadre des communautés économiques régionales que les pays africains ont eu peu recours aux mécanismes formels de règlement des différends, en raison notamment des coûts financiers et politiques élevés des procédures, de leurs capacités limitées et de leur réticence à aller en justice. C'est pourquoi, en vue de réduire les coûts liés à la représentation physique, le règlement des différends commerciaux dans la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait se faire en ligne lorsque cela est possible et techniquement réalisable. Cela rendrait la procédure plus accessible pour les États dont les capacités financières sont très restreintes. En outre, en vue de réduire les coûts politiques, les pays peuvent, dans la mesure du possible, recourir en premier ressort aux voies diplomatiques pour régler leurs différends, comme le prévoit la procédure formelle de règlement des différends dans la Zone de libre-échange continentale africaine. Les voies diplomatiques, qui comprennent les bons offices, la conciliation et la médiation, sont fondées sur des règles et doivent permettre aux États de trouver une solution à l'amiable, de respecter leurs engagements au titre de l'Accord et de préserver les relations qui les lient. 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 continentale africaine, qui s'inspirerait du Centre consultatif sur la législation de l'OMC. Ce centre serait chargé 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 travailler avec les universités du continent sur des programmes de formation au droit commercial international qui mettent l'accent sur les règles et réglementations en vigueur dans la Zone de libre-échange continentale africaine.

10. 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

20. L'analyse du potentiel d'exportation de la Zone de libre-échange continentale africaine montre que les grands pays et les pays 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 répartition du commerce international est

notamment déterminée par la mobilité de la main-d'œuvre, 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 à une autre, d'un secteur à un autre. Il est donc essentiel de mettre en œuvre le Protocole relatif à la libre circulation des personnes pour rendre la Zone de libre-échange continentale africaine plus inclusive. Cela permettra en particulier de procurer de sérieux avantages aux commerçants transfrontaliers informels, de limiter les facteurs de vulnérabilité associés au franchissement illégal des frontières, de réduire les pertes de revenus causées par la lenteur des procédures de demande de visa et d'aider les commerçants transfrontaliers informels à entrer dans le secteur formel. Dans le domaine du commerce des services, la mise en œuvre du Protocole pourra 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, en plus de profiter aux commerçants transfrontaliers, pourrait avoir des conséquences notables pour les femmes et les jeunes, notamment en leur permettant de se déplacer entre régions et pays à la recherche d'emplois.

11. Garantir la justice fiscale et la cohérence des politiques d'investissement et de concurrence

21. Les principaux aspects de l'intégration continentale, à savoir le renforcement des capacités productives et la compétitivité, relèvent de la phase II de la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine. Les politiques commerciales à elles seules ont peu de chances de soutenir une croissance inclusive. Pour que l'intégration régionale ait des effets redistributifs positifs, mieux vaut miser sur une coopération solide dans l'élaboration des politiques d'investissement et de concurrence. Les États devraient tendre à l'équité fiscale et veiller à ce que les recettes issues des impôts, droits et taxes servent à 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 actuelles prévoient souvent des exonérations fiscales ; or, s'ils souhaitent parvenir à une croissance inclusive, mobiliser des ressources intérieures et répartir équitablement les avantages tirés du commerce et de l'investissement, les États doivent s'unir pour assujettir les entreprises multinationales à un impôt minimum. Le mécanisme de règlement des différends concernant la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait aider à corriger les points faibles des politiques d'investissement et de concurrence actuelles afin d'éviter une course au moins-disant fiscal.

12. Faire en sorte que les groupes marginalisés jouissent des droits au développement et à la protection dans des conditions d'égalité

22. 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 la 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.

IV. Conclusion

23. Des travaux de recherche devraient évaluer les effets de la Zone de libre-échange continentale africaine 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. Dans les négociations en cours sur les droits de douane applicables aux produits sensibles, il devrait être décidé des produits de base concernés suivant une démarche rationnelle, fondée sur des données empiriques. À cet égard, il importe de se tenir au courant de l'utilisation des préférences pour savoir quel régime préférentiel est privilégié dans certains couloirs essentiels, car ces informations pourront alimenter de futures négociations sur les améliorations éventuelles à apporter aux

dispositions relatives aux règles d'origine et aux mesures non tarifaires. De plus, des travaux de recherche complémentaires devraient être consacrés aux facteurs qui déterminent l'entrée et le maintien 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 la puissance commerciale des entreprises en place soit pour accroître la concurrence en favorisant l'entrée sur les marchés ou, en cas de coûts irrécupérables élevés ou d'économies d'échelle, pour être au fait de pratiques potentiellement anticoncurrentielles. Il n'existe pas de solution toute faite. Dans leur analyse, les auteurs du *Rapport 2021 sur le développement économique en Afrique* proposent aux pays des moyens d'évaluer l'inclusivité des courants d'échanges et de déterminer comment des accords commerciaux peuvent aider des groupes marginalisés à devenir des acteurs économiques de secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à valeur ajoutée élevée.
