

La Zone de libre-échange tripartite et la Zone de libre-échange continentale africaine : bien-fondé de la consolidation

par
David Luke et Zodwa Mabuza¹

Novembre 2018

Introduction

Le mois de juin 2015 a été marqué par deux événements majeurs dans le domaine de l'intégration économique du continent africain. L'Accord de libre-échange tripartite, qui rassemble 26 États membres ou partenaires du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), a été signé lors du troisième Sommet tripartite tenu le 10 juin 2015 à Charm el-Cheikh (Égypte).

Cinq jours plus tard, le 15 juin 2015, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a lancé les négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale, par la suite rebaptisée Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA), à Johannesburg (Afrique du Sud). Ces négociations devaient être entreprises par 54 États membres de l'Union africaine (ce nombre est passé à 55 après que le Maroc a réintégré l'Union africaine en 2017).

Ces deux initiatives visaient à rationaliser les adhésions multiples des pays africains aux communautés économiques régionales (CER), aux fins de l'intégration ainsi que de la consolidation du potentiel du marché. Dans le cas de la Zone de libre-échange tripartite, cet objectif devait être atteint en créant une zone de libre-échange rassemblant le COMESA, la CAE et la SADC dans un marché de 632 millions de personnes dont le produit intérieur brut (PIB) combiné s'élevait à 1 300 milliards de dollars des États-Unis. Dans le cas de la ZLECA, l'objectif doit être atteint grâce à la mise en place d'un marché continental de 1,2 milliard de personnes avec un PIB de 2 300 milliards de dollars.

La proximité temporelle de ces deux événements, à cinq jours d'intervalle, a mis en lumière un défi dans le programme de libéralisation du commerce africain. La rationalisation des adhésions multiples aux arrangements commerciaux était un objectif clé à la fois de la Zone de libre-échange tripartite et de la ZLECA. En réalité, on s'attendait initialement à ce que la Zone de libre-échange tripartite soit une « composante » de la ZLECA, autrement dit, qu'elle serait incorporée dans la ZLECA. On s'attendait de même à ce que les zones de libre-échange existantes sur le continent soient de même incorporées dans la ZLECA. Cela ne s'est pas produit. Au contraire, la ZLECA a ajouté une nouvelle couche aux zones de libre-échange sur le continent. Peu de clarté existe pour le moment sur le point de savoir comment et quand ces zones seront supprimées pour unifier le marché africain au sein de la ZLECA. De solides arguments militent en faveur de l'approfondissement de l'intégration au niveau des CER, notamment grâce aux accords d'union douanière. Cependant, au niveau des zones de libre-échange (ou des partenariats commerciaux préférentiels), la rationalisation nécessite une consolidation au sein de la ZLECA.

1. **David Luke** est le coordonnateur du Centre africain pour la politique commerciale de la Commission économique pour l'Afrique. **Zodwa Mabuza** est l'administrative générale chargée de l'intégration régionale de la Division de l'intégration régionale et du commerce de la Banque africaine de développement.

La présente note d'orientation contient un examen des dispositions principales de l'Accord de libre-échange tripartite et de l'Accord portant création de la ZLECA. L'examen fera ressortir qu'un certain nombre d'éléments se recoupent dans les deux accords. Nous sommes d'avis qu'une feuille de route pour une intégration effective de toutes les zones de libre-échange du continent au sein de la ZLECA est nécessaire de façon urgente. La présente note d'orientation est divisée en trois sections. La première revient brièvement sur la décision de la Conférence de l'Union africaine de consolider les zones de libre-échange dans la ZLECA. La deuxième met en lumière un certain nombre de similarités dans la structure juridique de l'Accord de libre-échange tripartite et de l'Accord portant création de la ZLECA. La troisième est une conclusion contenant les arguments en faveur de la consolidation qui s'impose.

1. La rationalisation, objectif clé de la Zone de libre-échange tripartite et de la ZLECA

Dans la « Déclaration sur l'intensification du commerce intra-africain et la création d'une zone continentale de libre-échange » adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors de la dix-huitième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine en janvier 2012, les jalons et les délais suivants ont été définis :

« Finalisation de l'Initiative tripartite de zone de libre-échange (ZLE) de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CEA), du Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), et de la Communauté de développement de l'Afrique australe d'ici 2014 ; achèvement des zones de libre-échange par les CER en dehors des régions de la Tripartite dans le cadre d'un arrangement parallèle similaire à l'Initiative tripartite ou selon les préférences de leurs États membres, entre 2012 et 2014 ; consolidation de l'Initiative tripartite et d'autres zones de libre-échange régionales en une initiative de Zone continentale de libre-échange, entre 2015 et 2016 ; création de la Zone continentale de libre-échange d'ici 2017, la date butoir pouvant être changée en fonction des progrès réalisés. » [Extrait de la décision de la Conférence Assembly/AU/Decl.1 (XVIII)]

Du retard a été pris par rapport aux délais envisagés par la Conférence de l'Union africaine en 2012, l'Accord de libre-échange tripartite ayant été signé en 2015. Plus important encore est le fait que l'Accord de libre-échange tripartite et l'Accord portant création de la ZLECA ont été négociés en tant qu'accords distincts. En fait, les autres arrangements de libre-échange sur le continent restent des arrangements parallèles à la ZLECA. Néanmoins, la ZLECA est un accord général de libéralisation du commerce et de partenariat commercial englobant 55 pays. Elle constitue le cadre le plus logique pour faire du commerce sur tout le continent et elle est sous-tendue par la vision de l'Union africaine tendant à avoir un accord à l'échelle du continental.

L'article 19, paragraphe 1, de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine dispose que, « [e]n cas de conflit et d'incompatibilité entre le présent Accord et tout autre accord régional, le présent Accord prévaut [...] ». Tous les États membres de l'Accord tripartite ont signé soit la Déclaration de Kigali relative au lancement de la ZLECA soit l'Accord portant création de la ZLECA, ce qui suppose une acceptation sans réserve de l'article 19. Cependant, une disposition dudit article permet un approfondissement de l'intégration au niveau des CER, notamment par l'intermédiaire des unions douanières. Il y a lieu de noter que, dans les trois CER de l'Accord tripartite, certains pays ont déjà mis en place des unions douanières (la CAE et l'Union douanière d'Afrique australe, qui fait partie de la SADC), alors que les autres aspirent à devenir des unions douanières (COMESA et SADC).

2. Similarités entre les dispositions de l'Accord de libre-échange tripartite et celles de l'Accord portant création de la ZLECA

L'approche des deux phases de négociations et la substance des dispositions des deux accords sont remarquablement similaires, ce qui amène à poser la question suivante : pourquoi avoir deux accords presque identiques ? Les négociations de l'Accord tripartite devaient être menées en deux phases. La première phase devait porter sur le commerce des marchandises et inclure une négociation distincte et parallèle consacrée à la circulation des femmes et hommes d'affaires. La deuxième phase des négociations devait porter sur le commerce des services, la politique de concurrence, les droits de propriété intellectuelle, les investissements transfrontières et la coopération pour le commerce et le développement. Parmi les autres piliers de la Zone de libre-échange tripartite, on peut citer la coopération pour le développement industriel et le développement des infrastructures.

De même, les négociations de la ZLECA ont été menées en deux phases. La phase I a porté sur le commerce des marchandises et le commerce des services. La phase II portera sur la politique de concurrence, les droits de propriété intellectuelle, l'investissement et peut-être le commerce électronique. L'Accord portant création de la ZLECA est complétée par d'autres initiatives continentales, notamment le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, qui devrait promouvoir la libre circulation des personnes. Le Marché unique du transport aérien africain devrait entraîner l'amélioration du transport aérien continental et contribuer à accroître la part mondiale du continent dans l'industrie de l'aviation.

Commerce des marchandises

Les dispositions de l'Accord de libre-échange tripartite et de l'Accord portant création de la ZLECA concernant le commerce des marchandises sont inspirées des meilleures pratiques de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Les deux accords traitent de la libéralisation des droits de douane et des disciplines relatives aux barrières non tarifaires, aux règles d'origine, aux mesures correctives commerciales, les règles et procédures relatives au règlement des différends se trouvant au cœur de ce qui a été convenu dans les deux accords. D'autres dispositions concernent notamment la suppression des restrictions quantitatives, la coopération douanière, la facilitation du commerce, le commerce de transit, les industries naissantes et la balance des paiements.

Libéralisation des droits de douane

En ce qui concerne la libéralisation des droits de douane, l'objectif ultime de la Zone de libre-échange tripartite est de libéraliser 100 % des lignes tarifaires en prenant en compte les exceptions générales, spécifiques et de sécurité usuelle. Pour ce faire, les régimes tarifaires de la CAE, qui est, comme indiqué ci-dessus, une union douanière et la composante Union douanière de l'Afrique australe des États membres de la SADC, doivent être intégrés dans la Zone de libre-échange tripartite selon le principe de faire fond sur les acquis² et sur une base de réciprocité. En plus des 10 pays de la CAE et de l'Union douanière de l'Afrique australe, 10 pays membres du COMESA participant à la Zone de libre-échange du COMESA ont fait à la Zone de libre-échange tripartite des offres tarifaires sur la base des acquis du COMESA, soit 100 % de libéralisation des droits de douane sur une base de réciprocité. Cependant, il convient de noter que les modalités des négociations tarifaires convenues entre les pays membres de la Zone de libre-échange tripartite en 2013 n'étaient pas très ambitieuses. Il avait été convenu qu'entre 60 à 85 % des lignes tarifaires seraient libéralisées à l'entrée en vigueur de l'Accord et que les 15 à 40 % restants seraient négociés sur une période de cinq à huit ans. Il s'agit là d'un défi pour les pays qui ont un régime tarifaire relativement libéralisé (plus de 80 % de leurs

² Faire fond sur les acquis est un des principes de négociation de la Zone de libre-échange tripartite consistant à faire fond sur ce qui a déjà été conclu ou convenu.

lignes tarifaires à 0 % selon la clause de la nation la plus favorisée) au regard du principe de faire fond sur les acquis.

Des réunions bilatérales sur les échanges tarifaires ont eu lieu entre l'Égypte et la CAE, la CAE et l'Union douanière de l'Afrique australe et l'Égypte et l'Union douanière de l'Afrique australe entre 2015 et 2018. Les négociations entre la CAE et l'Égypte ont été menées à leur terme, tandis que celles entre la CAE et l'Union douanière de l'Afrique australe et entre l'Égypte et l'Union douanière de l'Afrique australe sont à un stade avancé. Le processus de négociation des droits de douane a duré plus longtemps que prévu.

Dans le cas de la ZLECA, les États membres de l'Union africaine ont adopté des modalités de libéralisation du commerce des marchandises. Elles consistent à supprimer 90 % des droits de douane sur les marchandises importées d'autres États membres au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord portant création de la ZLECA. Les 10 % de tarifs restants doivent être répartis entre des produits sensibles et des produits exclus selon des calendriers différents pour la libéralisation progressive sur une durée maximum de 15 ans, afin d'atteindre un taux de libéralisation compris entre 90 et 100 %. Au moment de la rédaction du présent document, la manière de répartir les 10 % entre produits sensibles et produits exclus n'était pas tout à fait clarifiée, comme ne l'était pas le point de savoir si les 90 % renvoient à seulement 90 % de l'ensemble des lignes tarifaires ou à une combinaison d'au moins 90 % de l'ensemble des lignes tarifaires et pas moins de 90 % de la valeur totale des importations, aussi connu comme étant une double restriction. Une fois que cette question sera clarifiée, il est attendu des États membres qu'ils notifient et soumettent leurs nouvelles nomenclatures tarifaires à la Commission de l'Union africaine.

Barrières non tarifaires

Pour faire face aux difficultés liées aux barrières non tarifaires, la Zone de libre-échange tripartite prévoit l'harmonisation des arrangements en matière de barrières non tarifaires du COMESA, de la CAE et de la SADC en un seul mécanisme et processus d'identification, de catégorisation, de déclaration, de suivi et de levée des barrières non tarifaires dans la région de la Zone tripartite. Le cadre institutionnel est composé d'un sous-comité tripartite sur les barrières non tarifaires ainsi que des comités de suivi et des points focaux nationaux.

Le protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECA contient des dispositions similaires. Il prévoit également un mécanisme relatif aux barrières non tarifaires fondé sur les arrangements existant au niveau des CER, notamment sur ceux du COMESA, de la CAE et de la SADC.

Règles d'origine

L'Accord de libre-échange tripartite définit les critères et les conditions de qualification des marchandises pour le traitement préférentiel sur la base d'une liste de règles d'origine par produit. Les négociations des règles par produit sont en cours dans le cadre de la clause de rendez-vous. Des arrangements transitoires concernant les règles d'origine ont été adoptés en attendant des négociations sur les règles par produit. En septembre 2018, plus de 60 % des règles relatives à la liste des produits de la Zone de libre-échange tripartite avaient fait l'objet d'un accord et les instruments nécessaires, comme, entre autres, les certificats d'origine, les formulaires de déclaration d'exportation et d'importation, avaient été élaborés.

Les dispositions de la ZLECA relatives aux règles d'origine suivent une approche similaire. Elles sont fondées sur des règles relatives à la liste des produits, avec des arrangements transitoires, tandis que les règles par produit sont en cours de négociation. Il est bien connu que certains

négociateurs de la ZLECA sont d'avis que les règles par produit non contentieuses de la Zone de libre-échange tripartite devraient simplement être incorporées dans la ZLECA afin d'accélérer les travaux sur les règles relatives à la liste des produits.

Mesures correctives commerciales

L'Accord de libre-échange tripartite prévoit l'application de mesures antidumping, de mesures compensatoires et de mesures de sauvegarde pour lutter, entre autres, contre le dumping, les politiques de subvention et les hausses des importations. Des lignes directrices d'accompagnement ont été adoptées pour la mise en œuvre des mesures correctives commerciales.

La ZLECA contient des dispositions similaires accompagnées de lignes directrices.

Autres dispositions

D'autres dispositions de l'Accord de libre-échange tripartite et de l'Accord portant création de la ZLECA concernent, entre autres, la suppression des restrictions quantitatives, la coopération douanière, la facilitation du commerce, le commerce de transit, les industries naissantes et la balance des paiements. Elles sont généralement conformes aux obligations de l'OMC et aux meilleures pratiques internationales.

Commerce des services

Un protocole sur les services, reposant sur des modalités convenues pour la libéralisation des secteurs de service prioritaires, a été mis au point dans le cadre de la ZLECA. Cinq secteurs, à savoir le transport, les communications, le tourisme, les services financiers et les services commerciaux ont été retenus comme secteurs prioritaires, avec une flexibilité pour les demandes d'accès au marché devant être faites dans d'autres secteurs. À l'entrée en vigueur de l'Accord portant création de la ZLECA, chaque État partie est tenu de communiquer une liste d'engagements incluant les offres initiales d'accès au marché.

La deuxième phase des négociations de la Zone de libre-échange tripartite, qui devait porter sur le commerce des services, a été suspendue en raison de la participation des États membres de la Zone tripartite au protocole de la ZLECA sur les services.

Règlement des différends

L'Accord de libre-échange tripartite prévoit un organe de règlement des différends doté du pouvoir, entre autres, de créer des groupes spéciaux de règlement des différends et un organe d'appel et d'assurer la surveillance de la mise en œuvre des décisions et des recommandations des groupes spéciaux et de l'organe d'appel.

Le protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends de la ZLECA contient quasiment les mêmes dispositions.

Dispositions institutionnelles

Les dispositions institutionnelles pour la supervision et la mise en œuvre des accords sont exactement les mêmes. Dans le cas de la Zone de libre-échange tripartite, ces dispositions incluent, entre autres, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil des ministres, le Groupe de travail tripartite (constitué des secrétariats des trois CER), le Comité ministériel sectoriel tripartite, le Comité tripartite des hauts fonctionnaires et le Comité d'experts tripartite.

La ZLECA a une structure institutionnelle similaire, qui part de la Conférence de l'Union africaine et du Conseil exécutif, entre autres, et prévoit un secrétariat autonome chargé de la coordination et de l'application des dispositions de l'Accord au sein du système de l'Union africaine.

Ratification et entrée en vigueur

L'Accord de libre-échange tripartite requiert la ratification par quatorze (14) des vingt-six (26) parties à l'Accord pour son entrée en vigueur. Au moment de la rédaction du présent document, quatre pays avaient ratifié l'Accord. L'Accord portant création de la ZLECA requiert 22 ratifications pour son entrée en vigueur et onze (11) États l'avaient ratifié au moment de la rédaction du présent document. Avec déjà la moitié du nombre de ratifications requis, la ZLECA semble bénéficier d'une dynamique plus importante que la Zone de libre-échange tripartite. Il est intéressant de noter que trois des quatre pays qui ont ratifié l'Accord de libre-échange tripartite ont également ratifié l'Accord portant création de la ZLECA.

Deuxième phase des négociations

La deuxième phase des négociations de la Zone de libre-échange tripartite concernant les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence et les investissements transfrontaliers a été suspendue. Le manque de ressources humaines et financières ainsi que les doublonnages manifestes avec la ZLECA semblent avoir eu un effet fâcheux sur le désir de poursuivre les efforts.

La ZLECA, mieux dotée en ressources, s'apprête à lancer début 2019 les négociations sur les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence, l'investissement et peut-être le commerce électronique.

3. Conclusion : bien-fondé de la consolidation

Il ressort de la comparaison entre les dispositions de l'Accord de libre-échange tripartite et celles de l'Accord portant création de la ZLECA une grande convergence entre les deux accords. Cela a créé une situation où les États membres de la Zone de libre-échange tripartite pourraient choisir l'un ou l'autre des deux régimes lorsqu'ils font du commerce entre eux. Ce doublonnage est non seulement superflu, mais également coûteux en raison du maintien de systèmes d'appui institutionnel parallèles. La vision formulée dans la Déclaration de la Conférence de l'Union africaine de 2012 d'une consolidation du marché africain ne s'est pas réalisée. L'existence de zones de libre-échange régionaux parallèlement à la ZLECA non seulement met à mal l'intégrité de celle-ci, mais aussi nuit à l'attractivité de l'Afrique en tant que destination des investissements. Cette situation complique en outre la négociation avec des parties tierces, comme l'Union européenne, d'accords commerciaux qui préservent la cohérence de la ZLECA. Une particularité de l'Accord de libre-échange tripartite et de l'Accord portant création de la ZLECA est que les deux accords exigent des États membres qu'ils s'accordent, sur une base de réciprocité, des préférences au moins aussi favorables que celles accordées à des parties tierces dans leurs dispositions relatives au traitement de la nation la plus favorisée. Cela risque de donner à ces parties tierces le même accès préférentiel que celui que fournit la libéralisation du commerce entre pays africains au marché africain.

Ce qui est à présent nécessaire, c'est une feuille de route pour la suppression des zones de libre-échange régionales, la consolidation de la ZLECA et une disposition relative au traitement de la nation la plus favorisée qui protège l'espace économique africain. Cette feuille de route devrait clarifier davantage la relation entre la ZLECA et les unions douanières qui existent au niveau des CER ainsi que la voie à suivre pour que la ZLECA elle-même se transforme progressivement en une union douanière continentale.