



**ÉVALUATION DES IMPLICATIONS DE LA ZONE
DE LIBRE ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE
(ZLECAF) SUR LA CEDEAO**

**ANALYSE DES ENJEUX LÉGAUX, SYSTÉMIQUES ET
ÉCONOMIQUES**

RAPPORT FINAL

ENDA CACID - Décembre 2020

Cette publication a bénéficié de l'appui technique et financier de :



Sigles et abréviations :

ACR	Accords Commerciaux Préférentiels
IDE	Investissement Direct Etranger
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFE	Accord sur la Facilitation des Échanges
AGCS	Accord général sur le commerce des services
APE	Accord de Partenariat Economique
APEI	Accord de Partenariat Economique Intérimaires
CEDEAO	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENSAD :	Communauté des États Sahélo-Sahariens
CER	Communauté Economique Régionale
ECOWAP	Politique Agricole Commune de la CEDEAO
ETE	Entreprises Commerciales d'État
EU	Union européenne
IPR	Droits de Propriété Intellectuelle
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement Economique de l'Afrique
NPF	Nation la Plus Favorisée
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OTC	Obstacles Techniques au Commerce
PIB	Produit Intérieur Brut
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
PMA	Pays les Moins Avancés
SADC	Communauté de Développement d'Afrique Australe
SLE	Schéma de Libéralisation des Échanges
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
TEC	Tarif Extérieur Commun
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
ZLECAF	Zone de Libre-Échange Continentale Africaine

LISTE DES ENCADRES :

Encadré 1: Mise en œuvre de la facilitation des échanges et réduction des coûts du commerce : Pourcentage	9
Encadré 2: les effets de la pandémie de la COVID-19 :	Erreur ! Signet non défini.
Encadré 3: Maximiser les effets de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine :	55

LISTE DES TABLEAUX :

Tableau 1: Domaine de couverture des différents accords commerciaux de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la ZLECAF	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 3: Emploi et salaires en Afrique, paramètres de simulation initiaux.....	44
Tableau 2: synthèse des effets sur la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine sur la CEDEAO :.....	50

LISTE DES FIGURES :

Figure 1: Droits de douanes et taxes à l'importation de certains pays de la CEDEAO.....	5
Figure 2 : Différentes phases de la mise en œuvre du régime de la ZLECAF.....	13
Figure 3 : Commerce, PIB et population du continent africain en tant que part du monde	Erreur ! Signet non défini.
Figure 4 : Commerce extérieur des pays de la CEDEAO	32
Figure 5 : Évolution des exportations de la CEDEAO vers l'Afrique	47
Figure 6: Comparaison entre le taux TEC de la CEDEAO et les taux appliqués dans les APEi	48

SOMMAIRE

<i>Sigles et abréviations</i> :	II
<i>Liste des encadres</i> :	III
<i>Liste des Tableaux</i> :	III
<i>Liste des figures</i> :	III
<i>Sommaire</i>	1
INTRODUCTION GENERALE.....	2
1. Éléments de contexte.....	2
2. La ZLECAF et les mutations économiques globales	3
3. Défis de la ZLECAF pour sa bonne mise en œuvre dans le contexte CEDEAO	4
4. Dispositif général de la ZLECAF.....	5
5. ZLECAF : Un Système infra-multilatéral	6
6. ZLECAF : Un Système supra- régional	7
7. ZLECAF et transition géo-commerciale	7
8. Transition vers le Libre-Échange	8
9. Facilitation des échanges.....	8
10. Problématiques juridiques et économiques posées par l'étude.....	10
11. Éléments de méthodologie et Plan de travail	11
PREMIERE PARTIE : LES IMPLICATIONS JURIDIQUES ET SYSTEMIQUES DE LA ZLECAF	13
1. La ZLECAF et le système commercial international	14
2. Enchevêtrement des ACR et Normes juridiques concurrentielles.....	16
3. Les exigences de compatibilité.....	18
4. La ZLECAF et la mutualisation des avantages commerciaux.....	19
5. La ZLECAF et les taxes à l'exportation.....	20
6. La ZLECAF et les engagements et concessions tarifaires de ses membres (offres de libéralisation).....	22
7. La ZLECAF et les mesures de défense commerciale.....	25
8. Le règlement des différends commerciaux.....	28
DEUXIEME PARTIE : LES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES.....	30
1. Impact Macroéconomique de l'Accord sur la ZLECAF dans la CEDEAO	30
2. La CEDEAO comparée aux autres régions de l'Afrique	31
3. Les enjeux et opportunités de la ZLECAF pour les pays de la CEDEAO	33
4. Menaces de la ZLECAF pour les pays de la CEDEAO	36
5. Incidence de la ZLECAF sur les recettes publiques.....	38
6. Les implications économiques de l'offre de concession tarifaire des pays de la CEDEAO dans la ZLECAF au regard de l'Union douanière et du SLE	38
7. Impact de la ZLECAF sur les secteurs productifs prioritaires des pays de la CEDEAO	40
8. Les impacts positifs du Régime de la ZLECAF sur les économies de la CEDEAO	46
9. La hausse des exportations pourrait être associée à deux impacts supplémentaires	46
10. Les implications sur le Schéma de Libéralisation des échanges de la CEDEAO.....	47
11. Incidence de la ZLECAF sur les recettes publiques.....	49
12. Mesures visant à maximiser les avantages de la ZLECAF	53
RECOMMANDATIONS.....	56

INTRODUCTION GENERALE

L'intégration régionale est depuis longtemps un objectif politiquement reconnu. Mais ce n'est que ces dernières années que les institutions régionales ont pris un nouvel élan motivant ainsi les pays à adopter des politiques menant à une intégration formelle. Ces réformes s'expliquent par des facteurs politiques et économiques. Les pays estiment que dans le contexte actuel de la mondialisation, les accords régionaux peuvent être un facteur de facilitation. D'un autre côté, le commerce constituera le moteur de la croissance économique dans les pays développés et en développement. La mise en place d'un marché commun peut permettre aux pays les moins avancés d'avoir la possibilité d'augmenter leurs revenus et leur niveau de vie et atteindre un certain niveau de développement. Dans cet élan, les pays à revenus intermédiaires doivent réduire les droits de douane, tandis que les pays les plus pauvres doivent modifier leurs systèmes commerciaux et améliorer la gouvernance et les institutions pour bénéficier entre autres de la libéralisation multilatérale du commerce.

À cet égard, les États membres de l'Union africaine ont fortement encouragé le commerce régional et l'intégration économique en établissant la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) en 2018. Ils ont convenu d'éliminer les droits de douane en Afrique à moyen terme pour la plupart des produits de base, à ouvrir le commerce des services essentiels, à supprimer les barrières non tarifaires qui entravent le commerce intra régional, puis établir un marché continental unique. Bien que certaines parties soient en cours de négociation, l'accord a été signé par les 54 États membres de l'Union africaine (UA), à l'exception de l'Erythrée. A ce jour, le nombre de ratification est à 34.

Le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des marchandises et le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO sont les principaux instruments opérationnels de la zone qui garantissent le libre-échange en Afrique de l'Ouest. Cependant, la mise en œuvre de ces accords s'est heurtée à de nombreux obstacles opérationnels. La ZLECAF a pour objectif de libéraliser le commerce entre tous les pays africains. Sa mise en œuvre modifiera principalement les relations entre les pays de la CEDEAO et les États non membres.

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

En mars 2018, les États membres de l'Union africaine ont fortement promu le commerce régional et l'intégration économique en établissant la Zone de Libre-échange continentale africaine (ZLECAF). Ils ont convenu d'abolir les droits de douane sur la plupart des produits de base, de libéraliser le commerce des services clés, de lever les barrières non tarifaires qui entravent le commerce intrarégional, puis d'établir un marché continental unique où la main-d'œuvre est disponible. La plupart des pays de la CEDEAO ont adopté la Zone de Libre Echange Continentale sans avoir évalué en amont ses enjeux légaux, systémiques et économiques. Le Sénégal n'a pas manqué de réaliser une étude sur l'impact de la ZLEACF sur son économie.

La Zone de libre-échange Continentale Africaine (ZLECAf) est dans sa phase de mise en œuvre. Elle s'étend sur un marché de 1,2 milliard de personnes, représentant environ 2.500 milliards de dollars de PIB accumulé. L'intégration continentale pourrait changer les règles de jeu sur le continent africain. La vitesse de l'approbation de l'accord peut s'expliquer par un large soutien politique. L'analyse montre que la baisse des tarifs sur le commerce intra-africain peut produire des avantages économiques importants à long terme. Des études ont permis d'avancer que la libéralisation des échanges au sein du continent africain est profitable

aux pays pauvres et ceux en voie de développement. Des préoccupations en sont ressorties et il convient de les prendre en compte.

Les inquiétudes portent pour la plupart sur la baisse éventuelle des recettes d'exportation, surtout si l'érosion des préférences les met en concurrence avec les produits exportés par des producteurs à moindre coût.

La ZLECAf a pour objectif principal de créer un marché commun des biens et des services afin de faciliter la libre circulation des personnes et des capitaux sur le continent. L'accord sur la ZLECAf indique un plan de mise en œuvre comportant deux phases qui sont :

- ✓ La Phase I qui couvre le commerce des biens et des services ; et
- ✓ La Phase II qui portera sur la politique de la concurrence, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement.

Dans le cadre de la présente étude, il convient d'évaluer les implications de la Zone de libre-échange continentale Africaine (ZLECAf) sur la CEDEAO. La ZLECAF présente des enjeux considérables et peut avoir des implications jusque-là non encore considérées. Cette évaluation devrait intervenir en amont du processus. Elle s'avère nécessaire pour cerner les enjeux légaux, systémiques et économiques du régime dans l'espace communautaire.

Une réponse ouest-africaine aux mutations économiques globales de l'ordre de la ZLECAf nécessite l'attention de tous les acteurs impliqués dans le commerce régional.

2. LA ZLECAF ET LES MUTATIONS ECONOMIQUES GLOBALES

Le contexte économique mondial est marqué par des mutations transformant profondément les relations économiques et commerciales internationales. Ces changements ont déplacé les lignes de démarcation traditionnelles entre Nord-Sud et Sud-Sud pour laisser place à de nouvelles configurations économiques, de nouvelles règles commerciales et de nouveaux acteurs plus ou moins interdépendants. La prolifération des accords de libre-échange, s'expliquant en partie par les difficultés du multilatéralisme sont dans l'impasse depuis plusieurs années. La multiplication des méga-accords commerciaux régionaux engendrent dans tous les pays et dans toutes les Régions des réactions destinées, d'une part à maximiser le potentiel positif de ces changements et d'autre part à minimiser leurs effets néfastes.

Les méga-accords régionaux et les nouvelles postures américaines bouleverseront l'équilibre des rapports de force dans le système commercial mondial. Ils auront une incidence décisive sur l'économie politique et la gouvernance du commerce mondial. Aucune région du monde ne sera épargnée par l'ampleur des effets qu'ils induiront. Les impacts dépendront de la capacité de chaque pays à s'organiser et à se doter d'instruments de politique commerciale les plus efficaces et aptes à amplifier les avantages commerciaux et à amortir ses chocs extérieurs.

Il est aussi possible que des accords comme la Zone de Libre Échange Continentale ouvrent des opportunités aux pays africains en termes d'exportations, d'insertion dans des chaînes de valeur et de transformation économique.

Dans un tel contexte, une Afrique divisée n'aurait aucune chance, car les pays, pris individuellement, n'auront pas les capacités nécessaires pour supporter la compétition globale. Il lui faudra un véritable leadership économique et commercial pour bâtir sur le continent un véritable marché qui tout à la fois promeut le développement de chaînes de valeur régionales structurées et des échanges commerciaux justes et équilibrés. Une collaboration étroite, tenant compte des forces et faiblesses de chaque État pourrait servir d'instrument pour coordonner et mettre en cohérence une politique commerciale du continent face à ses partenaires extérieurs. Il est évident qu'une Afrique fragmentée, sans capacités productives et sans ressources financières propres, exclue des chaînes de valeurs globales pour ne se contenter que des parts résiduelles tirées de l'exportation de matières premières, n'aurait aucune chance dans le monde tel qu'il se dessine.

Si la ZLECAf présente de véritables atouts pour le continent, sa mise en place ne se fera pas sans difficultés. Les avantages attendus ne seront pas automatiques et inconditionnels. Il faudra œuvrer pour corriger les faiblesses et déficiences qui ont jalonné le processus de négociations et mettre en place des mécanismes inclusifs pour faciliter sa mise en œuvre.

3. DEFIS DE LA ZLECAf POUR SA BONNE MISE EN ŒUVRE DANS LE CONTEXTE CEDEAO

La dimension de la ZLECAf est reconnue, car œuvrant pour l'impulsion des échanges intracommunautaires africains. Cependant, il présente des défis à relever pour sa mise en œuvre optimale surtout dans le contexte de la CEDEAO. En promouvant une large libéralisation tarifaire et une déréglementation rapide dans un certain nombre de secteurs des services et des marchandises, sans une prise en compte appropriée des capacités de certains pays et des besoins socioéconomiques du secteur informel, du commerce transfrontalier, de certaines catégories de la population, l'accord pourrait engendrer de nouveaux déséquilibres économiques et commerciaux entre pays africains ou accentuer ceux qui existent déjà. Pour remédier à ces considérations négatives dans le processus de mise en œuvre de la ZLECAf les mesures nécessaires doivent être prises.

Il semble inconditionnel que l'élimination des tarifs est une priorité pour le développement du commerce intra-africain. Toutefois, il y a lieu de prendre en compte efficacement la question du développement des capacités productives et des différents obstacles liés au commerce. La levée des obstacles non tarifaires, (les tracasseries routières, la corruption, la non implication du secteur privé et toutes les pratiques anormales sur les corridors routiers et le commerce transfrontalier en Afrique) est nécessaire pour une mise œuvre optimale de la ZLECAf au niveau de la CEDEAO.

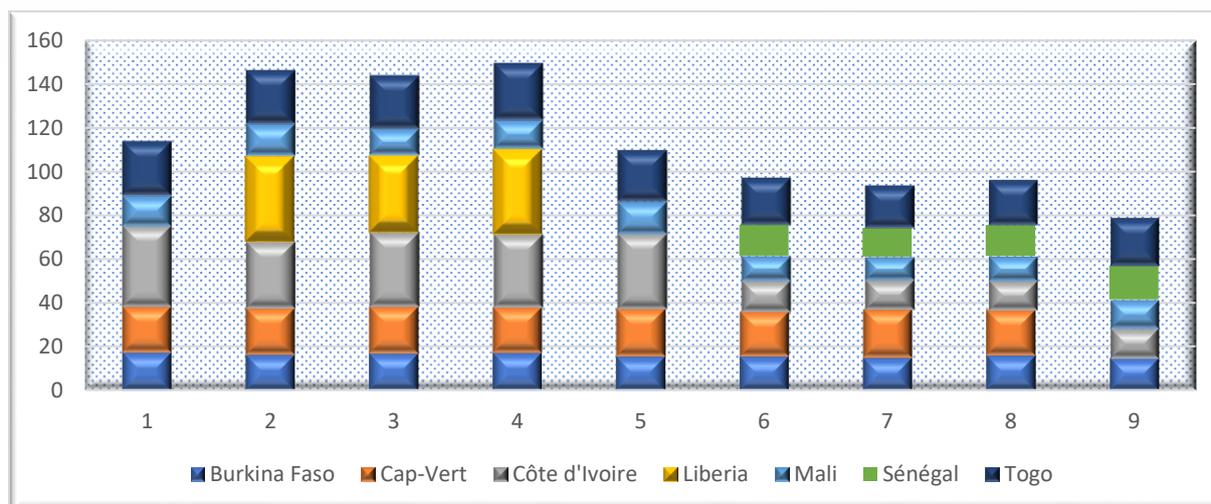
Dans le cadre d'une série de concertations multi-acteurs impliquant la société civile, les gouvernements, le secteur privé, entre autres, des préoccupations ont été exprimées quant au fait que les protocoles sur les marchandises et les services conclus dans le cadre de l'accord ne contiennent pas suffisamment de flexibilité et de présence politique pour permettre à tous les États, notamment les plus faibles, d'agir pour préserver les intérêts des secteurs économiques et des groupes de populations vulnérables.

Toutes les communautés économiques régionales devraient faire face, à des degrés divers, aux défis liés à la conclusion et la mise en œuvre de la ZLECAf. Le premier d'entre eux, est l'enchevêtrement de plusieurs régimes juridiques au sein même de la CEDEAO. On peut citer

en exemple la mise en œuvre des APE intérimaires par la Côte D'Ivoire et le Ghana. L'Union douanière de la CEDEAO étant installée depuis le lancement du Tarif extérieur commun (TEC) le 1er janvier 2015, les États membres ont dû en fin de compte négocier à travers les règles communautaires.

Les droits de douane constitueront relativement la source turbulente de la mise en œuvre du régime ZLECAF en Afrique de l'Ouest. Ci-dessous un bref aperçu sur les droits de douane et taxes à l'importation de certains pays de la CEDEAO.

Figure 1: Droits de douanes et taxes à l'importation de certains pays de la CEDEAO



Source : Auteur à partir des données de la Banque mondiale

4. DISPOSITIF GENERAL DE LA ZLECAF

L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, ainsi que ses Protocoles et Annexes, comportent des points qui traitent des Communautés Economiques régionales communément appelés CERs. Ces dernières servent de piliers à la création de la Zone de libre-échange continentale africaine. La CEDEAO, Communauté Economique régionale très active est l'objet de cette étude, notamment des effets de l'accord sur la région.

Déjà dans les objectifs généraux, il est affirmé que la ZLECAF contribue à la circulation des capitaux et des personnes physiques et facilite les investissements en s'appuyant sur les initiatives et les développements dans les États parties et les CERs.

Concernant les concessions tarifaires, les États parties membres d'autres communautés économiques régionales (CERs) ont atteint des niveaux d'élimination de droits de douane et barrières non-tarifaires excédant ceux prévus par le protocole de la ZLECAF. Les Etats entendent maintenir ces niveaux élevés de libération des échanges et les améliorer si possible. L'article 3 du Traité Révisé de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) fait de la mise en place d'une zone de libre-échange et la création d'une union douanière, des étapes importantes pour la réalisation de l'intégration économique sous-régionale. A la suite de plusieurs études et réunions techniques, le Tarif extérieur commun

(TEC) de la CEDEAO a été adopté par Décision A/DEC.17/01/06 du 12 janvier 2006 de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements et il est entré en vigueur le 1er janvier 2015.

Les CERs, en collaboration avec les États parties et les partenaires, viennent en aide au Secrétariat, pour coordonner et fournir l'assistance technique et renforcer des capacités dans le domaine du commerce et les activités connexes dans le cadre de la mise en œuvre du présent Protocole.

Les États parties entreprennent des cycles successifs de négociations basés sur le principe de libéralisation progressive, allant de pair avec le développement d'une coopération réglementaire et de disciplines sectorielles, en tenant compte des objectifs du Traité d'Abuja de 1991. L'accord ambitionne de renforcer l'intégration aux niveaux régional et continental dans tous les domaines des échanges, et conformément au principe général de progressivité vers la réalisation de l'objectif ultime de la Communauté Economique Africaine. Une des conditions prévues dans ce cadre est que les produits non transformés soient originaires des États membres de la Communauté. Ces produits devraient figurer sur la liste des produits jointe à la Décision relative à la libéralisation des échanges concernant ces produits.

Concrètement, cela signifie que les États membres ne devront pas imposer de nouveaux impôts et taxes d'effet équivalent ou augmenter ceux déjà en vigueur. Les taux de ces droits de douane et taxes d'effet équivalent servent de point de départ pour l'abolition des tarifs douaniers et sont énumérés dans le Tarif douanier de la CEDEAO pour chaque État membre. Les États parties élaborent aussi des cadres réglementaires pour chacun des secteurs, tout en tenant compte des acquis et des meilleures pratiques des CERs mais aussi de l'Accord négocié sur les secteurs de la coopération réglementaire.

Les États parties qui sont membres d'autres communautés économiques régionales et d'autres unions douanières, ayant atteints entre eux des niveaux d'intégration régionale plus élevés que ceux prévus par l'accord de la ZLECAF, maintiennent ces niveaux entre eux.

Des protocoles sur le commerce des marchandises, des services, et sur les règles et procédures relatives au règlement des différends sont aussi compris dans ledit Accord. Pour les règles et procédures liés au règlement de différends, un protocole est établi afin d'instituer le mécanisme de règlement de litiges concernant les droits et obligations des États.

5. ZLECAF : Un Système infra-multilatéral

L'application de la ZLECAF aura une influence notoire sur les zones de libre-échange qui existent déjà au sein des CERs comme la CEDEAO. Les CERs sont des partenaires importantes pour l'UA, car assurant la stabilité, la paix et la sécurité au-delà de leurs aspects composantes économiques de l'intégration africaine. Par ailleurs, leur rôle est fondamental dans l'aboutissement de la mise en œuvre de la ZLECAF.

La ZLECAF a également pris en compte les règles et mesures de l'OMC, les États partis étant aussi membres de l'OMC. C'est en ce sens que la ZLECAF a fait usage des directives de l'OMC en matière de mesures anti-dumping et de traitement national des biens et services concernant les fournisseurs nationaux et étrangers. De plus, l'application de la ZLECAF se fera dans le cadre des règles de l'OMC au même titre que les autres organisations ayant le même statut en

son sein. Lors des réunions de l'OMC, une commission de la ZLECAF sera instaurée pour entreprendre des dialogues au nom de tous les États membres. Or, dans les séances de négociation de l'OMC, chaque État membre des deux entités se représentera lui-même. L'OMC n'a pas encore reconnu l'accord de la ZLECAF. Celui-ci n'en est pas encore au niveau où il peut être examiné et considéré comme un accord commercial régional. (OMC, 2019).

6. ZLECAF : Un Système supra- régional

La ZLECAF est décrite comme un projet très ambitieux pour le continent africain exigeant une implication des experts de différents domaines pour sa bonne marche. La ZLECAF, une fois mise en œuvre, doit imposer sa supériorité sur le tout le continent. Dans cette logique, penser à la décentralisation des pouvoirs pourrait être une alternative. Les Communautés Economiques Régionales (CER) telles que la CEDEAO, au vu de leur expérience en la matière, pourraient être introduites à l'Union africaine (UA) en tant qu'institutions régionales décentralisées avec des représentations pays. La mise en œuvre et le suivi des politiques définies au niveau régional incombent aux CERs pour assurer la bonne performance.

Mettre en place une stratégie de convergence normative pourrait être nécessaire. En effet, les critères de convergence au niveau continental pourraient, en premier lieu, être élaborés et appliqués au niveau régional pour aboutir à une convergence continentale au final comme dans le cas de la CEDEAO. Les critères et les échéances, étant donné la différence observée dans les niveaux d'intégration des CER, pourraient être alignés selon le cas avec un délai commun. La convergence institutionnelle nécessitera une attention particulière, car étant le moteur du processus d'intégration régionale conformément à la théorie de l'intégration. Cette intégration institutionnelle aura comme objectif la coordination et l'harmonisation des normes, des procédures et des politiques nationales. Il faudra promouvoir et privilégier les initiatives régionales par rapport aux actions individuelles des États dans le but de limiter les coûts de transactions et, partant, accroître la compétitivité des États.

7. ZLECAF ET TRANSITION GEO-COMMERCIALE

Trente Quatre (34) sur cinquante-cinq (55) pays ont ratifié l'Accord de la ZLECAF. Cela montre la volonté manifeste des États parties et leur engagement notoire pour la réussite de la ZLECAF. L'Union africaine invite ainsi tous les pays africains à adhérer à la ZLECAF. En tant qu'initiative phare de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, la ZLECAF concerne tous les membres de l'Union africaine. Il s'avère ainsi essentiel d'accroître le nombre des États parties afin que le continent fasse des progrès collectifs et significatifs en matière d'intégration commerciale.

Une dimension importante dans la transition commerciale est le volet facilitation des échanges. Il doit être bien pris en compte dans l'objectif de l'Afrique à devenir un grand marché économiquement fort. L'Accord portant création de la ZLECAF est rapidement entré en vigueur. Ceci témoigne de l'intérêt que les peuples et les États africains portent au développement du commerce intra-africain.

Les mesures prises en matière de facilitation du commerce peuvent soutenir la concrétisation des opportunités commerciales de la ZLECAF. Ces mesures comportent un mécanisme de

barrières non tarifaires de la ZLECAF bien élaboré, un régime commercial continental simplifié pour les petits commerçants, et les infrastructures de normalisation informelles et des normes d'harmonisation stratégique dans les secteurs à fort potentiel pour la ZLECAF.

Le but de la facilitation des échanges est d'abaisser les coûts associés au transport de marchandises le long des chaînes d'approvisionnement internationales. La facilitation des échanges rabaisse également les coûts liés à l'importation et exerce une influence de manière directe sur les prix payés par les pauvres pour les biens qu'ils consomment.

8. Transition vers le Libre-Échange

Faciliter une transition progressive vers le libre-échange implique que les gouvernements nationaux soient intéressés à remédier aux distorsions dans les performances efficaces du secteur privé. Les activités proposées pour entamer la transition sont énumérées ci-dessous :

- ✓ Identifier au préalable les secteurs spécifiques qui peuvent être particulièrement vulnérables pendant la transition vers le libre-échange ;
- ✓ Diagnostiquer en second lieu les distorsions économiques et réglementaires spécifiques affectant la compétitivité de certains types d'entreprises (comme les petites et moyennes entreprises dans certains secteurs) et l'identification des leçons tirées des pays concernés pour relever des défis similaires ;
- ✓ Identifier les bonnes pratiques pour les processus de planification, d'exécution et de suivi de l'information et de la consultation entre l'État et le secteur privé afin de concevoir des programmes spécifiques pour la transition vers le libre-échange dans le cadre de l'Accord sur la Zone de Libre-Échange Continentale.

L'Accord sur la Zone de Libre Échange Continentale offre de nombreuses possibilités de développement en Afrique de l'Ouest. Toutefois, sa mise en œuvre sera confrontée à d'importants défis. La réduction et l'élimination des droits de douane seront réalisables sans difficulté majeure. Le plus difficile sera de mettre en œuvre des mesures non politiques et de facilitation qui généreront les gains économiques conséquents. De telles mesures nécessiteront des réformes politiques substantielles aux niveaux national et communautaire, ce qui indique un long chemin à parcourir.

9. Facilitation des échanges

L'Accord sur la Zone Libre Échange Continentale Africaine offre l'occasion d'améliorer plus largement la facilitation des échanges sur le continent, si une plus grande attention et une surveillance politique accrue est portée au niveau des frontières et le long des corridors entre les pays africains. L'accord sur la facilitation des échanges fournit le cadre et l'accès aux connaissances pour guider ces améliorations., La ZLECAF qu'elle fournit l'élan politique et le mécanisme d'engagement supplémentaire pour appuyer une mise en œuvre large. Bien que, dans certains aspects tels que le transport local, les engagements de la ZLECAF puissent aller au-delà des engagements pris dans le cadre Communautaire, l'Accord sur la ZLECAF pourrait fournir des mécanismes plus solides pour la mise en œuvre efficace des Communautés Économiques Régionales. Les avantages de la mise en œuvre de l'AFE augmenteront à mesure que les pays voisins la mettent en œuvre, et les coûts commerciaux le long de toutes les

frontières diminueront. En estimant la limite supérieure des gains, on suppose que tous les pays mettent pleinement en œuvre l'AFE dans le cadre du processus de la ZLECAf.

Encadré 1: Mise en œuvre de la facilitation des échanges et réduction des coûts du commerce : Pourcentage

PAYS	Réduction du temps dans les douanes en raison de la mise en œuvre de l'AFE	Réduction des coûts commerciaux des icebergs
Nigeria	31.8	10.0
Congo, Dem. Rep.	23.7	10.0
Cameroun	17.9	10.0
Egypte, représentant arabe.	16.7	10.0
Tanzanie	16.6	10.0
Zimbabwe	15.3	10.0
Ethiopie	11.1	10.0
Kenya	10.9	10.0
Côte d'Ivoire	8.5	8.5
Ouganda	5.7	5.7
Burkina Faso	4.5	4.5
Ghana	4.3	4.3
Zambie	4.2	4.2
Maurice	2.6	2.6
Botswana	2.6	2.6
Namibie	2.6	2.6
Afrique du Sud	2.6	2.6
Madagascar	2.1	2.1
Rwanda	2.0	2.0
Tunisie	2.0	2.0
Maroc	1.6	1.6

Sénégal	0.3	0.3
Mozambique	0.0	0.0

Source : Estimations, équipe d'étude de la Banque mondiale. Note : TFA = accord de facilitation des échanges.

10. PROBLEMATIQUES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES POSEES PAR L'ETUDE

La ZLECAf devrait apporter des avantages importants aux pays africains. La libéralisation du commerce et l'ouverture du marché qu'elle crée devraient avoir un impact positif sur les économies africaines. Seulement, les bénéfices attendus ne seront pas automatiques. Pour que cette libéralisation soit profitable à tous, et pour qu'elle soutienne le développement des capacités productives et ait un impact durable sur les conditions de vie de la population, elle doit refléter le niveau réel des économies et tenir compte de leurs déficiences structurelles. La question est de savoir si le processus, les modalités et les engagements consentis répondent de manière adéquate à ces exigences.

L'ouverture des marchés ne devrait pas être une fin en soi pour un continent dont les pays ont un niveau de développement d'une telle diversité. Elle doit être un moyen pour le progrès économique et social du grand nombre. Compte tenu des engagements pris dans le texte de l'accord, notamment en ce qui concerne la portée et le rythme de la libéralisation tarifaire, on peut se demander si tous les paramètres ont été correctement pris en compte dans l'accord.

Si toutes les préoccupations des États, en particulier les plus petits, les petites et moyennes entreprises, les acteurs du secteur informel, les syndicats, les femmes et les jeunes ne sont pas bien prises en compte, il se pourrait que la mise en œuvre de la ZLECAf soit entravée par le manque d'appropriation des acteurs économiques africains et des populations africaines. L'accord perdrait sa légitimité et pourrait ne pas réaliser la performance escomptée. Surtout dans un contexte où la pandémie (COVID 19) et ses effets pourraient impacter négativement les capacités d'action des États et réduire leurs marges de manœuvre politique et économique.

Il convient donc d'évaluer les enjeux systémiques, légaux et économiques de la mise en œuvre de la ZLECAf dans la CEDEAO.

L'évaluation qui devait se faire en amont de la négociation, n'a pas été réalisée dans la Région. L'appréciation peut toujours se faire afin de fournir aux acteurs nationaux et régionaux, étatiques comme non étatiques, un outil de connaissance et de compréhension. Celui-ci pourrait en effet permettre de porter un plaidoyer pour mieux ajuster la ZLECAf aux objectifs d'intégration et de développement de la CEDEAO.

Le présent rapport vise à répondre aux problématiques suivantes :

- ✓ Les implications légales de l'offre de concession tarifaire des pays de la CEDEAO dans la ZLECAf au regard de l'Union douanière et du SLE ;
- ✓ Les implications économiques de l'offre de concession tarifaire des pays de la CEDEAO dans la ZLECAf au regard de l'Union douanière et du SLE ;
- ✓ Les implications de la libéralisation tarifaire pour les secteurs productifs prioritaires ;
- ✓ Les enjeux, opportunités et menaces de la ZLECAf pour les pays de la CEDEAO ;

- ✓ Les enjeux et implications de la ZLECAf sur le commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest ;
- ✓ Les liens et implications de la ZLECAf avec les engagements des pays de la CEDEAO dans les APE et à l'OMC en matière d'offres de libéralisation ;
- ✓ Et Faire des recommandations pour relever les défis.

11. ÉLÉMENTS DE METHODOLOGIE ET PLAN DE TRAVAIL

La méthodologie a tenu compte des exigences de la mission. Elle a reposé sur un ensemble cohérent de méthodes et d'outils utilisés dans une approche participative consistant à impliquer tous les acteurs statuant et les parties prenantes sur la Zone de Libre Échange continentale en Afrique de l'Ouest notamment les commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO, comme indiqué dans les termes de référence.

La première phase de la méthodologie est axée principalement sur la revue documentaire. Les documents pertinents sur la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine sont collectés et analysés pour établir des angles d'attaques du sujet, approfondir la compréhension des différentes thématiques en vue d'évaluer les enjeux légaux, systémiques et économiques de la ZLECAf dans la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

La collecte des informations s'est faite également au moyen d'interviews croisées auprès des acteurs en charge de la politique commerciale, du secteur privé formel et informel, de la société civile, des agriculteurs et des éleveurs de la CEDEAO. Notre méthodologie a tenu aussi compte du commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest. Ainsi, les acteurs impliqués dans le commerce informel transfrontalier ont été concernés par la collecte des données dans le cadre de cette étude.

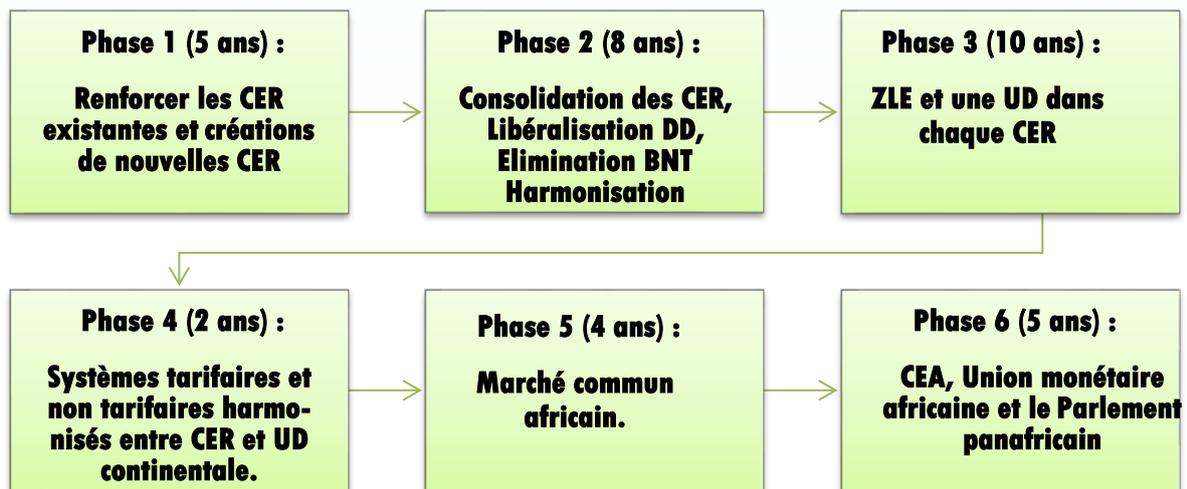
En définitive, la mission a été conduite suivant une démarche déclinée en cinq principales étapes :

- ✓ La préparation de la mission avec l'exploitation des termes de référence ;
- ✓ Le cadrage et le démarrage de la mission ayant abouti à la présentation de cette méthodologie ;
- ✓ La collecte des informations (revue documentaire) auprès des instances en charge de la Zone de Libre Échange continental en l'occurrence de la commission de l'UEMOA et celle de la CEDEAO et tout autre acteur jugé nécessaire.
- ✓ La collecte des données de terrain faite aux moyens d'interviews croisés auprès du secteur privé formel et des acteurs du commerce transfrontalier ;
- ✓ L'élaboration et la validation du rapport de la mission (d'abord un rapport provisoire et ensuite un rapport définitif après la prise en compte des commentaires).

PREMIERE PARTIE : LES IMPLICATIONS JURIDIQUES ET SYSTEMIQUES DE LA ZLECAF

La mise en place de la ZLECAF s'inscrit dans le cadre du Traité d'Abuja visant la création d'une Communauté économique africaine sur une période de 34 ans, à travers les six phases suivantes :

Figure 2 : Différentes phases de la mise en œuvre du régime de la ZLECAF



Source : Auteur

Le droit de la ZLECAF obéit, en vertu de l'article 25 du traité constitutif, au principe de l'engagement unique. Ce principe d'engagement unique veut que *tous les domaines* soient négociés et adoptés par *toutes les parties* en même temps. « Aucune réserve n'est admise à la ZLECAF ». Les États membres, en ratifiant la ZLECAF se sont volontairement privés la possibilité de s'accorder exclusivement sur certaines dispositions de l'accord. Ils ont pris l'engagement de s'accorder sur tout le dispositif juridique -droit originaire comme droit dérivé- adopté. L'article 8 alinéa 2 précise dans ce sens que : « les Protocoles sur le commerce des marchandises, le commerce des services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence et les règles et procédures relatives au règlement des différends ainsi que les Annexes et Appendices y afférents, forment un engagement unique, sous réserve de leur entrée en vigueur ».

L'offre de libéralisation convenue par les États vise à libérer les droits de douane comme suit :

- ✓ 90% des lignes tarifaires, couvrant les produits considérés comme non sensibles devront être libéralisés au cours d'une période de 10 ans pour les pays les moins avancés (PMA) et de 5 ans pour les autres ;
- ✓ 7% des lignes tarifaires sont traitées comme sensibles. Les droits de douane applicables aux produits de ces lignes feront l'objet d'un démantèlement tarifaire pour une durée de 13 ans pour les PMA et de 10 ans pour les autres ;
- ✓ 3% des lignes tarifaires sont exclus des engagements tarifaires et ne feront donc pas l'objet de libéralisation. Toutefois, une condition s'applique pour pouvoir considérer des produits comme sensibles. Le volume de ces produits ne doit pas représenter plus de 10% de la valeur des importations africaines.

En termes d'encadrement de la libéralisation du commerce, la ZLECAF pose le principe de l'élimination progressive des droits de douane. Il est matérialisé par la clause de *Statu Quo* selon laquelle, les États parties n'imposent pas de nouveaux droits à l'importation ou taxes d'effet équivalent sur les marchandises provenant du territoire d'un autre État partie (article 7 alinéa 2).

La ZLECAF octroie aux États parties la possibilité de réguler les droits à l'exportation ou les impositions sur les exportations ayant un effet équivalent sur les marchandises originaires de leurs territoires (article 10 alinéa 1).

La ZLECAF promeut les préférences continentales dans les négociations commerciales externes postérieures à son entrée en vigueur. L'article 18 de l'accord sur les « préférences continentales » précise : « les États parties s'accordent sur la base de réciprocité, des préférences qui ne sont pas moins favorables que celles accordées aux tierces parties dans le cadre de la mise en œuvre du présent Accord ». Cette disposition, est conçue pour garantir que les préférences partagées entre les pays africains soient des plus absolues possibles. Elle vise à empêcher les pays tiers de bénéficier d'un meilleur accès à certaines parties du marché africain que d'autres pays africains membres de la ZLECAF.

1. LA ZLECAF ET LE SYSTEME COMMERCIAL INTERNATIONAL

La ZLECAF vient s'incruster dans un écosystème commercial élaboré de longue date avec des ramifications dont il faut comprendre les subtilités pour espérer en tirer un gain. Les Etats africains s'inscrivent dans une frénésie normative, multipliant leurs engagements commerciaux sans les doter d'une stratégie qui les met en cohérence.

Les lieux d'impulsion des droits et obligations commerciales internationales des pays africains sont nombreux. Des accords sont signés sans en comprendre la substance. Des obligations sont portées alors qu'elles sont sans vigueur et qu'une bonne lecture aurait permis de s'en délier. Des niches de compétitivité commerciale sont méconnues. Elles ne seront jamais optimisées. Certaines fois, par méconnaissance ; d'autres fois par frilosité et toujours par passivité avec la certitude de ne pas avoir les ressorts pour faire bouger les lignes du système commercial.

Chaque Etat africain élabore sa politique commerciale dans l'expression de sa souveraineté nationale stricte. Il définit ses orientations sur les politiques d'importation, d'exportation, d'accès au marché et de défense commerciale. C'est la particularité de l'Etat national qui s'exprime. Ces Etats sont individuellement membres de l'OMC qui est l'organisation faitière qui régule les échanges mondiaux depuis le 1^{er} janvier 1995. Chaque pays membre y dispose d'une liste de concessions qui consigne son offre de libéralisation. Il déclare à la face du monde la manière dont son marché se laisse convoiter ou entend aller à la conquête des autres. Il y prend des engagements individuels qui diluent sa souveraineté. Au point qu'il est visible que les politiques commerciales nationales soient plus le reflet des obligations internationales à respecter qu'une politique souverainiste basée sur l'évaluation intrinsèque de ses besoins. L'espace multilatéral n'est pas un terrain de conquête pour les pays africains.

L'OMC n'est pas toujours rigide dans son agenda de libéralisation. Elle aménage des espaces de commerce préférentiel à des régions du monde qui en manifestent la volonté à travers des accords commerciaux régionaux (ACR) comme la CEDEAO ou la CEEAC. Ce sont donc des Accords Commerciaux Régionaux (ACR) qui peuvent prendre la forme d'une Union douanière

ou d'une zone de libre-échange. La CEDEAO est une union douanière avec un tarif extérieur commun. Chacun de ses 15 pays membres se déleste de l'essentiel de sa souveraineté au profit d'une politique commerciale communautaire. L'Union douanière autorise la libre circulation dans la région, à la fois des marchandises originaires et des marchandises importées. La zone de libre-échange quant à elle, n'autorise que la libre circulation des marchandises originaires. La réalité est que la libre circulation sans entrave n'est pas effective. Les égoïsmes nationaux priment sur la volonté proclamée de l'intégration régionale.

Des Accords de Partenariat Economique (APE) sont signés avec l'Union Européenne (UE). Dans le cadre de l'Afrique de l'ouest, c'est la CEDEAO qui est la signataire. L'accord liant la CEDEAO (union douanière) à l'Union européenne (union douanière) est un APE qui agrège deux unions douanières pour en faire une Zone de libre-échange. En Afrique de l'Ouest et du Centre notamment, des pays en développement qui ne disposent pas des mêmes facilités commerciales que les Pays les Moins Avancés (PMA) ont jugé utile, pour conserver un accès préférentiel sur le marché européen, de signer des APE individuels avec l'UE. On peut citer le Ghana, le Cameroun et la Côte d'Ivoire. Ce dernier pays vient de signer également un autre accord commercial bilatéral avec la Grande Bretagne suite au Brexit. La zone de libre-échange de l'APE rogne sur les constructions commerciales intégrationnistes africaines. Elle déconstruit et transfère les agendas européens sur un marché bilatéral mieux contrôlé et adouci par l'illusion de l'aide au développement.

Par ailleurs, des accords commerciaux sont aussi signés avec des partenaires comme les Etats Unis (AGOA) et l'Europe (TSA). Ces avantages commerciaux ne sont pas réciproques et n'entrent donc pas dans la catégorie des ACR. Ce sont des accords commerciaux bilatéraux préférentiels. Il n'est pas recommandé de s'y appuyer pour bâtir une politique commerciale durable. Ils ne sont pas prévisibles.

En résumé, les règles de l'OMC ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités africaines. Les pays africains n'ont pas été les acteurs des normes commerciales qui s'appliquent à eux. Les APE vident de leur sens les efforts d'intégration régionale sur le continent. Ils rétrécissent les flexibilités commerciales fournies par l'OMC et affinées au niveau des organisations régionales. Les ACR eux-mêmes promeuvent des normes commerciales qui sont souvent mises en échec par les distorsions comportementales des Etats. Des accords bilatéraux subsistent, mais sont d'application unilatérale sans prévisibilité sur les politiques commerciales locales.

La ZLECAF est une zone de libre-échange (ZLE) alors que les ACR qui la composent sont des unions douanières finies ou en construction. Comme ZLE, elle est un ACR qui promeut le commerce intra-africain en assumant de discriminer les entités commerciales qui lui sont extérieures. Les organisations économiques européennes, américaines, asiatiques ou autres, qui sont organisées en ACR n'ont pas un accès préférentiel au marché de la ZLECAF. Les préférences continentales sont assumées. C'est une innovation, protégée juridiquement, qui n'ouvre pas de contestations sérieuses chez les partenaires. Seul bémol, les avantages commerciaux précédemment concédés aux partenaires extérieurs sont coulés dans du marbre. Ils bénéficient d'une clause de *statu quo*. C'est une concession qui donne des gages de fiabilité et ne ferme pas les possibilités d'épanouissement commercial dans le futur.

En mettant en place la ZLECAF, l'Afrique se dote du manteau juridique qui lui faisait défaut pour être un interlocuteur crédible. En se dotant d'un secrétariat exécutif, la ZLECAF est en

situation de mettre en exergue un intérêt général qui transcende les pays et les régions. Pour la première fois, l'Afrique a l'opportunité d'exister dans le commerce mondial et d'avoir les grandes puissances comme interlocutrices dans le cadre de relations bilatérales équilibrées. Naturellement, il faudra aller plus loin et arriver à une union douanière africaine. Elle aura alors la possibilité d'intégrer l'OMC, de dégager des positions de négociations communes, de mettre en œuvre une politique commerciale communautaire et de se positionner comme bloc monolithique viable qui réduit les vulnérabilités commerciales actuelles.

2. ENCHEVETREMENT DES ACR ET NORMES JURIDIQUES CONCURRENTIELLES

Le régionalisme n'est qu'un choix, une multitude d'options pour promouvoir des intérêts commerciaux. Mais des ambiguïtés subsistent entre régionalisme et multilatéralisme. La coopération économique et les accords régionaux ont trouvé le fondement et la légitimité dans la solidarité établie entre les pays d'une région donnée, la proximité géographique, les liens politiques, économiques et juridiques, voire les affinités culturelles et sociologiques.

Bien que la pertinence et l'utilité du régionalisme n'aient jamais vraiment été débattues, il y a toujours des désaccords sur le statut du régionalisme dans tout système ayant une portée plus générale. Complémentaire ou en compétition, on en revient à la question à savoir : comment résoudre le dilemme entre régionalisme et continentalisme, ou en d'autres termes, comment résoudre le dilemme entre groupement régional et l'universel (continental) ? N'est-ce pas une illusion de considérer le problème à partir de la cohérence entre les deux niveaux de coopération commerciale ?

La CEDEAO tout comme les pays qui en sont membres sont parties à de nombreux accords régionaux espérant à la fois tirer profit des avantages. L'expérience actuelle montre que la prolifération des accords régionaux ne favorise pas toujours la poursuite cohérente des programmes d'intégration régionale et continentale. Ces deux objectifs ne s'arriment pas toujours correctement. Ce qui a un impact sur l'intégration régionale. Il est de nature à fractionner le marché africain.

On note un chevauchement entre les engagements, régional et continental. Cette pluralité d'accords auxquels font parties les États membres de la CEDEAO affectent directement la capacité des pays à mettre en œuvre des politiques de développement. Ces pays ont choisi une ouverture par des tarifs bas, tout en réduisant leur espace politique et la possibilité de mettre en œuvre certaines décisions prises au niveau de la communauté économique régionale à laquelle ils appartiennent.

Les accords commerciaux régionaux peuvent comporter des structures réglementaires et des normes incompatibles, posant ainsi des obstacles pour les pays. En ce sens qu'ils peuvent entraver la poursuite de la libéralisation.

La Convention a examiné cette situation et a fait face aux craintes raisonnables de nombreux pays dans la négociation, essayant de résoudre le risque imminent de chevauchement des systèmes juridiques.

L'esprit de l'article 19 de l'Accord sur la Zone de Libre Échange Continentale signifie que : en cas de conflit ou d'incohérence entre cet accord et tout accord régional, la ZLECAf et l'incompatibilité spécifique prévaut, à moins que l'accord n'en dispose autrement.

Un autre impact relevé est celui de la mise en cohérence des engagements juridiques pris dans la ZLECAF avec les accords déjà conclus ou en cours de négociation au regard de l'Union douanière et du SLE. Existe-t-il un article spécifique qui illustre cette incohérence ?

Par ailleurs, les pays de la CEDEAO n'ont pas encore, pour certaines, accompli une intégration régionale satisfaisante en termes de libre circulation des biens et des personnes. Or, cela peut rendre inefficace la mise en œuvre de la zone de libre-échange.

L'absence de réserves qui ne sont pas admises dans le traité de la ZLECAF est une autre problématique. L'accord ne fait pas exception de réserves. Il y a lieu d'accepter les textes tels quels. L'article 25 stipule que : « Aucune réserve n'est admise au présent accord ». Cet article sert de point de soubassement aux différents arrangements qui risqueraient de s'articuler. À ce niveau, les signataires de la ZLECAF ont choisi la formule obligatoire des dispositions légalement formées. En dehors de toute idée de fusion entre les organisations communautaire et continentale, un conflit de normes entre les organisations est inévitable. Ainsi, les dispositions sont directement applicables et obligatoires pour les États Parties à la ZLECAF nonobstant toute disposition contraire que peut prévaloir un autre accord.

Les États membres de la CEDEAO à l'image des autres CERs se distinguent par leurs engagements dans différents accords régionaux multiples et très souvent incohérents - incompatibles- voire contradictoires les uns avec les autres. En effet, les ACRs ne créent pas des normes juridiques élaborées en parfaite cohérence avec les textes déjà existants. Les objectifs économiques et commerciaux assignés à ces accords indépendants ne concordent pas toujours. Or, ce paramètre est essentiel pour permettre l'amélioration effective du profil commercial de l'Afrique, mais aussi et surtout la réalisation des missions primitives justifiant l'institution des CERs dans ce continent. La mise en place récente de la ZLECAF invite à soulever les équivoques dans les textes entérinés et/ou en vigueur, de nature à créer des normes juridiques concurrentielles et à annihiler les efforts entrepris au double niveau régional et sous régional. La ZLECAF se superpose à un nombre de régimes commerciaux déjà important. Non seulement ceux entre pays africains dans le cadre des Communautés économiques régionales notamment, mais également avec des partenaires commerciaux extérieurs.

Succinctement dans le cas de la CEDEAO, les États membres ont tous individuellement ou collectivement conclu une large palette d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux avec des États tiers. En parallèle, dans le contexte de leurs relations commerciales historiques avec l'Europe et l'UE en particulier, les États ouest-africains ont signé l'APE-UE-AO depuis 2014. Cet accord fait l'objet de divergences accrues d'où le blocage de sa ratification. Il continue de menacer l'équilibre commerciale de la région avec l'adoption des APE intérimaires par la Côte d'Ivoire et le Ghana. Simultanément à ces différents arrangements commerciaux, pas forcément cohérents les uns les autres, les États membres de la CEDEAO se sont engagés dans un processus d'unification de leurs marchés intérieurs marquée notamment par la mise sur pied de l'union douanière. Cette initiative d'intégration régionale assez complexe ne manque pas de soulever un certain nombre d'obstacles.

De ce qui précède, il est clair que ces États ont eu à ratifier une panoplie d'engagements qui se chevauchent, souvent incompatibles, et posent, en conséquence, la question de leur hiérarchisation. S'il semble clairement admis que les droits nationaux des États membres doivent être conformes aux accords internationaux, la superposition entre les différents accords multilatéraux ou bilatéraux reste sujette à caution. Cette préoccupation est très urgente, compte

tenu des engagements pris par les États au plan sous régional (CEDEAO) et régional (ZLECAF).

Mais d'ores et déjà, la problématique des normes juridiques concurrentielles, vecteur de conflit de primauté entre l'accord ZLECAF et les ACRs antérieurs, serait résolue par l'article 19 de l'accord sur la ZLECAF. Compte tenu de cet article, la ZLECAF crée, en principe, des normes juridiques générales ou spécifiques supérieures à celles issus d'autres accords. Il y'a alors, d'après ce texte, une hiérarchie entre les normes juridiques concurrentielles en faveur de la ZLECAF. Celle-ci prime sur l'APE régional.

Toutefois, il est opportun de souligner que cet accord sur la ZLECAF ne perturberait pas la mise en œuvre de l'union douanière de la CEDEAO. En effet, il n'y a pas d'incompatibilité ou d'incohérence entre ces deux textes d'autant plus que l'alinéa 2 de l'article précité stipule : « les États parties qui sont membres d'autres communautés économiques régionales, d'autres accords commerciaux régionaux et d'autres unions douanières, et qui ont atteint entre eux des niveaux d'intégration régionale plus élevés que ceux prévus par le présent Accord, peuvent les maintenir ».

La primauté des accords régionaux plus avancés est confortée par la prime à la libéralisation substantielle en vertu de laquelle, les accords antérieurs plus substantiels prévalent.

3. LES EXIGENCES DE COMPATIBILITE

Les pays africains sont engagés en même temps dans un vaste champ de négociations et de contractualisation d'arrangements commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Les engagements juridiques pris à ces différents niveaux ont engendré un vaste réseau de droits et d'obligations ainsi que des éléments de politiques économiques et commerciales complexes qui opèrent comme un écheveau difficile à démêler. L'existence d'une relation entre l'élimination des restrictions au commerce et l'augmentation du progrès économique et social est désormais admise.

La ZLECAF reconnaît les communautés économiques régionales en tant que « blocs contribuant à la création de la ZLECAF ». Au sein de l'espace CEDEAO, la ZLECAF s'ajoute ainsi à des accords commerciaux régionaux existants. En effet, l'espace CEDEAO est probablement la région ayant le plus grand nombre d'accords juridiques tels que le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des biens (1978) ou le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC-1979), principal outil opérationnel pour promouvoir l'Afrique de l'Ouest comme zone de libre-échange. Cependant, en pratique, la mise en œuvre de ces accords se heurte à de nombreux obstacles opérationnels.

La quasi-totalité des États africains est engagée dans les négociations commerciales multilatérales l'OMC. Ils sont à ce titre soumis aux règles standard de l'OMC et ont pris des engagements multiformes en matière de libéralisation du commerce des marchandises, des services et des domaines liés au commerce.

C'est le cas par exemple pour de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest qui ne pourront pas mettre en œuvre le Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO sans une renégociation de leurs propres engagements avec l'OMC. En effet, la CEDEAO a adopté un TEC dont la mise en œuvre a débuté le 1er janvier 2015. Ce Tarif Extérieur Commun est composé de cinq bandes tarifaires qui vont de 0 % pour les biens sociaux à 35 % pour les biens de consommation finale et d'autres produits sensibles qui ont besoin d'une certaine protection. Ce taux est donc supérieur

au taux consolidé par de nombreux pays ouest-africains comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal et bien d'autres.

4. LA ZLECAF ET LA MUTUALISATION DES AVANTAGES COMMERCIAUX

Pour que la libéralisation des échanges puisse produire les effets escomptés, il est primordial de mettre en place des règles équitables. La communauté internationale est arrivée au consensus selon qu'*il faudrait que les acteurs se donnent les mêmes avantages entre eux, sans discrimination*. Le principe de la *Nation la plus Favorisée (NPF)* veut qu'à chaque fois qu'un avantage commercial est octroyé à un membre, le même avantage est concédé aux autres membres de l'organisation. Il faudrait cependant, que le membre en question soit dans la même catégorie de développement. Tous les accords commerciaux contiennent cette disposition, avec des nuances. Pour les pays africains majoritairement classés dans la catégorie des PMA, cette disposition est capitale. Elle leur permet de prétendre à un régime commercial plus favorable que les pays développés et les pays en développement. L'UE ne partage pas ce point de vue. Elle se déploie pour rester en dehors du champ de discrimination légale. L'application de ce principe NPF dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLECAF pourrait être remise en cause par les prétentions européennes.

Des pays comme la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Cameroun ont signé des APE intérimaires. Leur marché avec l'UE est ouvert sans franchise de droits de douane ni quotas. Leur accord inclut une disposition NPF qui fait que les avantages commerciaux qu'ils reçoivent ou donnent sont extensibles à leur partenaire commercial. Or, ces pays sont membres d'entités qui se donnent des préférences commerciales au niveau régional. L'UEMOA et la CEDEAO pour l'Afrique de l'ouest et la CEMAC pour l'Afrique centrale sont des unions douanières avec des tarifs extérieurs communs qui font que toutes les marchandises qui entrent dans leurs frontières détiennent un passeport régional et y sont en libre circulation, sans restriction. Or, l'APE individuel qu'ils ont signé avec l'UE, même de façon bilatérale, lui offre un accès au marché détourné sur toute la région de l'union douanière. En signant un APE intérimaire avec l'UE avec les conséquences ci-avant évoquées, on lui ouvre un accès au marché dans les régions sans le consentement des autres membres. Cette situation aura des conséquences fâcheuses dans la mise en œuvre de la ZLECAF. Les avantages commerciaux préférentiels entre pays africains censés les aider à gagner en compétitivité sont partagés avec tous les pays de l'Union européenne. De ce point de vue, ces accords intérimaires sont une brèche ouverte sur l'ambition d'une intégration commerciale continentale.

L'article 16 de l'APE entre l'UE et l'Afrique de l'ouest prévoit le principe de mutualisation. En insistant pour le maintien de la clause NPF dans les APE, l'UE a mené un combat d'avant-garde avec une stratégie fine aux résultats infaillibles. Elle invoque ses relations historiques avec l'Afrique pour ne pas se retrouver dans une position de faiblesse commerciale vis-à-vis des autres partenaires commerciaux africains. L'UE est un bloc de pays développés. Elle est considérée comme tel par la communauté internationale. Elle ne peut pas réclamer un traitement commercial similaire à des concurrents potentiels comme l'Inde, la Chine ou le Brésil qui, malgré les apparences, sont classés dans la catégorie des pays en développement. Ils peuvent donc conclure des accords commerciaux avec l'Afrique sans que l'UE ne puisse en profiter par un effet NPF. C'est donc en parfaite conscience de sa situation juridique défavorable au niveau multilatéral que l'UE a « imposé » aux pays africains un régime de mutualité qui fait qu'elle ne pourra jamais recevoir d'offres commerciales moins intéressantes que les autres pays en développement et en provenance de l'Afrique. L'offre continentale de la ZLECAF sera parasitée par des éléments allogènes qui plombent sa compétitivité.

Cette prouesse de l'UE a une conséquence dans la diversification du partenariat commercial des pays africains. Le risque pour l'Afrique de perdre des opportunités commerciales venant des grands pays commerçants est grand. La Chine, le Brésil, l'Inde, la Turquie et des pays similaires ont suffisamment de ressources pour entrer en compétition avec l'Europe. Leur statut de Pays en voie de développement leur ouvre une partie du marché africain inaccessible à l'Europe. C'est un avantage commercial évident. La clause NPF dans l'APE obligerait les pays africains à faire bénéficier à l'Europe de toutes offres commerciales préférentielles en provenance de ces pays émergents. Ce bénéfice détourné est un élément de contrainte pour les partenaires commerciaux émergents de l'Afrique qui préféreront la priver de préférences commerciales pour ne pas « renforcer » indirectement le concurrent européen. L'offre continentale de la ZLECAF perdra alors de son attrait.

La ZLECAF ne pourra se déployer de façon optimale et accélérer le commerce intra-africain que si les avantages commerciaux entre pays et régions africaines sont sécurisés. La clause NPF contenue dans l'APE est une épée de Damoclès sur les performances commerciales africaines. Les APE régionaux, fort heureusement, ne sont pas encore entrés en vigueur. Cette clause, en dehors de cas isolés des APE intérimaires, ne produit pas encore ses effets. Elle pourrait ne jamais produire d'effets négatifs sur le commerce intra-africain si les autorités politiques africaines, qui par ailleurs sont les mêmes que celles qui ont mis en place la ZLECAF, décident de renégocier les APE pour être en cohérence avec leur nouvelle politique commerciale continentale. Entre autres raisons de remise en cause des APE, la sortie de la Grande Bretagne de l'UE peut être évoquée. Elle rend son offre d'accès au marché caduque et l'APE inconsistant à ce stade.

La ZLECAF est une énorme opportunité d'accélération du commerce intra-africain. Les autorités politiques l'ont bien compris. Les négociations ont été menées à bon terme par les experts. Des équilibres régionaux ont été trouvés. Les priorités africaines ont été définies. Les espoirs sont grands. Mais ce beau château de la ZLECAF pourrait s'effondrer si la construction continentale d'un marché africain est biaisée par des éléments d'externalité comme la politique commerciale européenne. En l'occurrence, elle s'exprime par une exigence de mutualité à laquelle elle n'a pas droit, juridiquement. La ZLECAF est un accord commercial régional dont les préférences commerciales sont protégées de la mutualisation intégrale. L'accord est un regroupement de PMA et de pays en développement pouvant faire des flexibilités commerciales entre eux, à l'exclusion de tous les autres, en vertu de la clause d'habilitation de l'OMC. L'existence d'une zone de libre-échange comme les APE, qui met en relation des pays développés et des pays moins développés et qui se déploie dans l'espace continental africain, va être un cheval de Troie qui annihile tous les efforts faits jusqu'à présent pour l'intégration commerciale africaine.

5. LA ZLECAF ET LES TAXES A L'EXPORTATION

La taxe à l'exportation est un droit payé par un exportateur pour écouler son produit à l'étranger. Cela peut paraître paradoxal tant nous sommes enclins, en Afrique, à exporter nos produits bruts. Payer une taxe pour vendre n'est pas dans notre logiciel mental et ne correspond pas à nos politiques commerciales de l'indépendance à nos jours.

Le colonisateur a structuré nos économies en fonction des besoins de son marché intérieur. Le Sénégal fait des arachides, la Côte d'ivoire du cacao, le Bénin du coton etc. Le colonisateur a travaillé pour un double objectif au moins. D'abord, pour s'assurer de l'approvisionnement de son marché intérieur en produits bruts, non transformés. Ensuite, pour garantir l'écoulement de

ses différentes ressources d'une colonie à l'autre. Tout était dans la maîtrise des chaînes de valeur pour transformer les ressources brutes au niveau de la métropole, au service de son industrie nationale. A l'appui, une « règle » économique hautement stratégique est transposée dans le commerce international pour confiner les colonies au statut d'exportateur brut. Cette règle est la *progressivité des droits de douane*. Elle postule que le produit brut est exporté en franchise de droits de douane et sans quotas. Il ne paye donc pas de taxe et ne connaît aucune limitation sur les quantités exportées. Plus le produit est transformé, plus les droits de douane sont élevés. Ce qui fait, à titre d'exemple, que vendre le coton sera moins taxé que vendre du tissu qui est encore moins taxé qu'une chemise finie. L'Europe s'en réjouissait. Elle garantissait son stock de matières premières. Elle s'industrialisait. L'Afrique s'en accommodait, quasi heureuse de n'avoir « rien à faire » pour écouler ses produits. Cet état de fait est le point de départ d'une Afrique sans unités de transformation et sans industries. Le constat est toujours le même au moment de l'entrée en vigueur de la ZLECAF.

Le débat sur l'autorisation ou non d'imposer des taxes à l'exportation a toujours été vif à l'OMC. La libéralisation y étant le principe, les restrictions à l'exportation, en quantité et en droits et taxes peuvent être présumées interdites. Mais c'est sans tenir compte de l'évolution du commerce mondial et de la nouvelle place des pays en développement. Hors Afrique, beaucoup d'anciennes colonies ont pris conscience de la nécessité de renverser les paradigmes pour se positionner en nations industrielles. Elles ont défendu leurs positions dans les enceintes mondiales avec succès. L'Europe, de son côté, continue de mener son combat de principe pour rester le réceptacle légitime de matières premières importées. Un pays comme le Japon a défendu l'interdiction des taxes à l'exportation comme l'Europe, mais pour des raisons différentes. Il a fait valoir qu'il a des besoins alimentaires spécifiques qui font que tous droits supplémentaires sur ses importations pourraient lui porter préjudice. L'Afrique n'a pas été très présente dans ses débats, en partie à cause de la difficulté à harmoniser une position commune. Le débat sur un nécessaire positionnement des pays africains les rattrape avec la mise en œuvre de la ZLECAF.

En général, et on n'y fait pas toujours attention, les relations commerciales multilatérales (OMC) protègent mieux les pays africains que les relations bilatérales directes. Le multilatéral postule le consensus. Le bilatéral laisse plus de place à la pression et à des accords déséquilibrés. L'Europe n'a pas pu faire valider le principe de l'interdiction des taxes à l'exportation à l'OMC. Elle va le valider dans l'APE, qui reste encore et toujours la brèche. L'article 13 de l'APE UE/CEDEAO dispose que les pays d'Afrique de l'ouest n'ont pas le droit de créer de nouvelles taxes à l'exportation ou d'augmenter celles déjà existantes. Si dans des circonstances exceptionnelles – ce qui reste quand même une simple exception - ils voudraient le faire pour des raisons de développement industriel local, ils ne pourront y recourir que de façon temporaire, dans des proportions très limitées, et surtout après consultation avec l'UE. Cela pose trois problèmes au moins. D'abord, il est accepté le principe de l'interdiction des taxes à l'exportation. C'est un continuum colonial sans prise sur les besoins actuels de l'Afrique. Ensuite, les circonstances exceptionnelles qu'il faut évoquer dépendent en partie de l'appréciation de l'UE. Elle déprécie la souveraineté commerciale des pays africains. Enfin, le déploiement de ces taxes à l'exportation est limité dans le temps. Il pourrait signifier l'absence d'un besoin de transformation structurelle de l'économie.

Dans le cadre de la ZLECAF, le principe de la taxe à l'exportation est acquis. Les États parties peuvent réguler les droits à l'exportation ou les impositions sur les exportations ayant un effet équivalent sur les marchandises originaires de leurs territoires. Ils peuvent le faire suivant un principe de non-discrimination entre pays africains. Cette disposition est complétée par le

principe de la protection des industries naissantes. On peut en conclure que protéger les industries à travers des droits de douane supplémentaires est admis et que l'industrialisation des économies est au cœur de la ZLECAF. Mais deux points méritent d'être soulignés.

D'abord, il est à noter que les principes ci-avant énoncés sont intracommunautaires. Les pays membres de la ZLECAF se protègent entre eux, pour développer leurs industries naissantes nationales. Cela est légitime et stratégique si la tendance ne sera pas au protectionnisme déguisé entre pays africains. On aurait pu espérer des dispositions moins permissives qui favorisent l'impulsion de chaînes de valeurs continentales réelles pour un développement industriel. La pratique ira peut-être dans ce sens pour s'arrimer aux grandes stratégies industrielles prévues par les bailleurs africains autour du secteur privé.

Ensuite, il n'est pas explicitement mentionné le principe de la protection des industries africaines vis-à-vis des tiers, pays et groupes de pays en dehors de la ZLECAF. Cela aurait été pertinent et stratégique. Les règles de protection légitime doivent avoir un caractère communautaire, obligatoire et s'adosser à toutes les stratégies de développement des industries et des infrastructures impulsées par l'Union africaine et les organisations économiques régionales.

La mise en œuvre de la ZLECAF est le moment ou jamais pour l'Afrique de renverser les paradigmes classiques des échanges commerciaux internationaux. A sa décharge, l'Afrique n'a pas participé à l'élaboration de la plupart des règles qui régissent son économie. Mais l'excuse n'est plus valable. Le volontarisme politique, le développement du droit et des règles communautaires, la prise en charge du commerce continental à travers la ZLECAF sont des instruments favorables à l'édiction de règles propres, situationnistes et protectionnistes si nécessaires. Cela ne veut pas dire qu'elle se déconnecte du monde. Elle en reste une actrice majeure dont la contribution est acceptée et les intérêts commerciaux reconnus.

6. LA ZLECAF ET LES ENGAGEMENTS ET CONCESSIONS TARIFAIRES DE SES MEMBRES (OFFRES DE LIBERALISATION)

Contrairement aux croyances, la libéralisation n'est jamais intégrale. Il existe toujours des opportunités de flexibilités qui font qu'un pays ou une région s'aménage une « *protection commerciale légitime* ». Cela est vrai pour le cadre multilatéral. Encore plus vrai pour les accords commerciaux régionaux. A chaque fois qu'un nouveau ACR naît, la ZLECAF en l'occurrence, se pose la question de l'étendue du champ de libéralisation. ***Jusqu'à quelle proportion il faudra ouvrir le marché ? Quels sont les produits à protéger de façon temporelle ? Quelles sont les produits qui doivent être complètement extirpés de la libéralisation ?*** Dans la mesure où les pays membres de la ZLECAF sont engagés dans d'autres processus de libéralisation de leur économie, il faudra déterminer le curseur à partir duquel ils font de nouvelles concessions commerciales.

Chaque pays se déploie avec sa politique commerciale qui peut être infléchie par ses engagements internationaux. Dès lors qu'il doit prendre des engagements nouveaux, augmentation ou réduction de ses droits de douane, il faut s'accorder sur un référentiel consensuel pour que ses partenaires commerciaux ne soient pas lésés. C'est ce que l'accord de la ZLECAF a essayé de trancher en disposant que les États parties n'imposent pas de nouveaux droits à l'importation ou taxes d'effet équivalent sur les marchandises provenant du territoire d'un autre État partie. En préconisant que des droits nouveaux ne pourront être pris par les membres à partir de sa date d'entrée en vigueur, l'accord cristallise les engagements

commerciaux anciens de ses membres et en fait un curseur. C'est la *Clause de Statu Quo* appelée aussi *Standstill clause*. C'est le point de départ du démantèlement tarifaire dans la ZLECAF.

En principe, un ACR doit libéraliser son marché à hauteur de 80%. C'est la norme, même si les méthodes de calcul de ce seuil peuvent varier suivant la composition de la zone de libre-échange. En l'occurrence, la ZLECAF peut être considérée comme un bloc de pays en développement qui commercent entre eux. Ainsi, le problème du seuil ne se posera pas pour la compatibilité avec l'OMC. Après de longues mais fructueuses discussions, l'on est arrivé à un consensus sur un calendrier de libéralisation articulé autour de trois groupes de produits avec des statuts et des temporalités différentes.

Le taux de 90% des marchandises produites et libéralisées dans les pays membres de la ZLECAF démontre une ambition réelle de bâtir un marché ouvert et sans restriction importante. Les marchandises vont circuler en franchise de droits de douane, sans restriction quantitative et avec le moins d'obstacles techniques, sanitaires ou phytosanitaires. C'est un continent complexé à juste titre du faible taux des échanges commerciaux en son sein qui prend conscience et réinvente son destin commercial. *Commercer avec soi-même avant de commercer avec les autres, telle devrait être la nouvelle devise de la ZLECAF*. Cette ouverture ambitieuse du marché africain se fera de façon progressive et graduelle. Elle sera finalisée dans un délai de 10 ans pour les PMA et de 5 ans pour les pays en voie de développement du continent. Chaque pays aura la latitude de s'ajuster pour apporter sa meilleure contribution possible au commerce intra-africain.

7% des produits sont considérés comme sensibles. Il est en effet admis, dans le commerce mondial, que des pays ou des régions prennent des mesures pour faire face à des importations massives qui menacent leur branche de production. Dans cette catégorie, on trouve ce qu'on appelle des *produits sensibles ou spéciaux* selon le contexte. L'objectif est de conférer aux bénéficiaires la flexibilité de désigner un nombre approprié de produits considérés comme vulnérables sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garanties de moyens d'existence et de développement rural. Ces produits sont admis à bénéficier d'un traitement plus flexible. Dans le cadre de la ZLECAF, 7% des produits sont introduits dans cette catégorie, avec une protection calibrée sur une durée de 13 ans pour les PMA et sur 10 ans pour les pays en voie de développement. La fixation d'un délai pour la fin de la protection spéciale sur un produit sensible relève aussi d'une belle ambition de la ZLECAF. Consigner des produits dans une protection permanente et inconditionnelle ne favorise pas la compétitivité. Le marché doit être organisé de sorte que les produits vulnérables gagnent en compétitivité. Ces produits devraient s'ajuster et revenir dans le jeu de la concurrence saine.

La même logique de protection prévaut pour des produits dont la vulnérabilité n'est pas temporaire. De par leur utilité économique et sociale, leur contribution à la souveraineté des membres et des régions, ils ne peuvent pas faire l'objet de libéralisation. 3% des produits sont hors libéralisation.

En tenant compte de l'imbrication des engagements divers des membres sur plusieurs ensembles, il est fondamental que la ZLECAF maîtrise les enjeux et se dégage une ligne de conduite claire sur le niveau de libéralisation qu'elle doit se choisir comme point de départ.

Les engagements des pays membres à l'OMC sont consignés dans des listes de concessions. Chaque État notifie un « droit consolidé » par produit. C'est le droit qu'il s'engage à ne pas dépasser. Dès lors qu'un taux de droit est dit consolidé et notifié à l'OMC, il ne peut être relevé sans qu'une compensation soit accordée aux pays affectés. La particularité d'un droit consolidé

est de toujours pouvoir être revu à la baisse, mais jamais à la hausse. A l'analyse, il apparaît que la plupart des pays africains ont des *taux consolidés* plus hauts que les droits qu'ils appliquent réellement dans le commerce mondial. Or, avoir des droits consolidés assez hauts vous donne une marge de manœuvre commerciale, la capacité de réguler vos importations en fonction des contraintes de l'heure. Il est autorisé de passer de taux appliqué à taux consolidé, pour besoin de recettes supplémentaires ou de protection d'un produit local.

En matière agricole, tous les pays de l'Afrique de l'Ouest ont des taux appliqués qui sont inférieurs aux taux consolidés. Un pays comme le Nigéria a consolidé ses produits agricoles à hauteur de 150% alors que leur taux d'application n'est qu'à 33.6 %. La Gambie a consolidé à 104%, le Burkina Faso à 98.1% et le Ghana à 97.1%. Les pays de la région qui sont les moins « protégés » sont à des niveaux de consolidation « raisonnables » compte tenu du niveau de leurs droits appliqués. Le Sénégal et la Guinée-Bissau, avec des taux de consolidation respectivement de 29.8% et de 40%, appartiennent à cette catégorie bénéficiaire d'une marge réduite d'ajustement de leurs tarifs douaniers en cas de changements brusques des flux commerciaux. La situation de la Côte d'Ivoire est la plus exceptionnelle. Le taux de consolidation de ses produits agricoles (14.9%) et ses droits réellement appliqués (14.8%) sont quasi équivalents et restent à un niveau relativement bas.

La situation en matière industrielle est moins homogène. Contrairement aux produits agricoles dont le pic de taux consolidés est arrivé à 150%, les droits consolidés pour les produits industriels plafonnent à 80% (Togo) avec une volonté réitérée du Nigéria de protéger son économie par un taux de consolidation de 66%. Cela démontre que l'ambition industrielle a toujours été moins présente et qu'aucune préparation stratégique n'a pas eu lieu au niveau national. Naturellement, les taux appliqués dans le secteur industriel sont aussi bas. Les pays africains se positionnant comme des consommateurs plutôt que comme des producteurs.

En s'appuyant sur cette réalité commerciale pas toujours satisfaisante, la ZLECAF peut se donner les moyens d'être plus stratégique et d'être plus près des intérêts de ses membres.

Les réponses données par la ZLECAF sur la façon dont il faut définir le curseur qui consacre le *statu quo* des membres au moment de prendre de nouveaux engagements commerciaux ne sont pas claires. Mais la porte reste ouverte pour une approche stratégique qui favorise le commerce intra-africain.

Faudrait-il calculer le niveau de statu quo des membres de la ZLECAF à partir de leurs taux consolidés à l'OMC (très hauts) ou à partir de leurs taux appliqués dans leurs échanges commerciaux de tous les jours (très bas) ? On peut tenter une réponse en tenant en compte trois niveaux différents.

Du point de vue des membres individuels, le haut niveau de protection des pays africains, même si ce n'est que théorique à l'OMC, ne doit pas être transféré au niveau de la ZLECAF. Les taux réels appliqués, à un niveau encore bas, sont un excellent point de départ de l'élimination progressive des droits de douanes sur le continent. Les taux appliqués pourraient être la référence.

Du point de vue des blocs régionaux intra-communautaires, ni les taux appliqués, ni les taux consolidés ne seront opérationnels. Les organisations régionales dont la CEDEAO ont des Tarifs Extérieurs Communs (TEC). Elles délivrent alors un visa unique à toutes les marchandises qui entrent dans la zone. La question est de savoir si les produits extra-CEDEAO vont entrer dans la zone suivant le TEC de l'organisation régionale ou suivant les droits de douanes nationaux qui survivent. ***Le TEC régional est-il le droit de douane à éliminer dans le***

cadre de la ZLECAF ou constitue-t-il l'instrument commercial qui fait préparer un commerce africain plus basé sur les échanges de région à région ou de pays à pays ? Cette question juridique d'une grande importance et apparemment non résolue devra déterminer toutes les stratégies de pénétration des secteurs privés et nationaux. La réponse viendra en partie de la pratique. La ZLECAF a besoin d'être éprouvée pour s'améliorer rapidement en sachant que de réelles flexibilités sont envisageables dans le cadre de l'ACR. Il faudra aussi, envisager, l'harmonisation des TEC des différentes régions sur le continent.

Du point de vue des blocs régionaux extra-communautaires, la définition du seuil de *statu quo* vis-à-vis des partenaires extérieurs au continent va résulter de négociations bilatérales. Celles tenues dans le cadre des APE ont été imparfaites. Les taux consolidés ont été prises comme point de référence avant l'introduction de nouveaux droits dans les APE. La logique juridique avait dominé. Pour la ZLECAF, la logique politique devra prévaloir, pour que les taux bas appliqués par les pays africains, qui peuvent être lus comme des éléments de stratégie commerciale, ne soient pas un boulet à trainer.

7. LA ZLECAF ET LES MESURES DE DEFENSE COMMERCIALE

Les mesures de défense commerciale permettent de lutter contre les pratiques déloyales. Le système commercial multilatéral autorise les pays à adopter des mesures restrictives en réponse à des circonstances très précises. Un État peut alors utiliser ces mesures pour se protéger en cas de pratiques déloyales ou en cas d'augmentation massive d'importations susceptibles de déstabiliser une branche de production nationale. Les principales mesures de défense commerciale sont les *mesures de sauvegarde* qui sont une réponse à des importations soudaines et massives menaçant une branche de production locale ; les *mesures compensatoires* qui sont une réponse à des importations de produits bénéficiant de subventions indues ; et les *mesures antidumping* qui sont une réponse à des importations de produits vendus à perte par l'exportateur dans le but de pénétrer un marché cible. Globalement, les trois instruments permettent de lutter contre des pratiques commerciales déloyales.

Le processus de déprotection des agricultures des pays africains a eu pour conséquence d'exposer les couches les plus défavorisées à une insécurité alimentaire et économique accrue. L'inégalité dans cette situation réside dans le fait que les mesures de libéralisation de l'OMC ont été imposées aux pays africains, les plus libéralisés déjà.

L'utilisation du *mécanisme de sauvegarde spéciale*, très simple pour faire face à la baisse des prix et l'augmentation massive des importations, n'est accessible que pour un nombre limité de pays. Seuls cinq pays africains y ont accès au moment de la conclusion des accords commerciaux multilatéraux (Afrique du sud, Botswana, Maroc, Namibie, et Tunisie). Cette situation est due essentiellement au fait que la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture ne peut être invoquée que pour les produits pour lesquels il a été procédé à une *tarification*, et à condition que le gouvernement se soit réservé le droit de le faire dans sa liste d'engagement relative à l'agriculture. Or, au moment des négociations du cycle d'Uruguay, les pays africains n'avaient pas d'intérêts à tarififier leur protection du fait du niveau de libéralisation déjà élevé. La solution raisonnable pour eux consistait à consolider des taux plafonds, ayant l'avantage de leur permettre, le cas échéant, d'augmenter leur niveau de protection. Dans la pratique, les tarifs appliqués sont moins élevés que les tarifs consolidés. Les taux sont supposés laisser une marge de réaction par des hausses face à des importations subites et massives et à des baisses des prix à l'importation. Toutefois, ces pays n'ont pas toujours les outils pour faire face à des variations importantes des volumes d'importation ou des prix.

La mise en œuvre de la ZLECAF est l'occasion de corriger cette lacune du système commercial multilatéral. Les pays africains doivent disposer d'une mesure de sauvegarde spéciale de protection de leurs produits agricoles, soit par un dispositif express de l'accord de la ZLECAF, soit par l'adoption d'une disposition similaire dans les l'une ou plusieurs des organisations économiques régionales.

L'objectif de la protection des industries naissantes doit être omniprésente dans la mise en œuvre de la ZLECAF. Celle-ci doit les protéger pour qu'elles grandissent et deviennent matures, avant d'aller à l'assaut de la concurrence internationale. Une banque de données et des informations statistiques doivent être sécurisées pour soutenir le développement industriel aux niveaux régional et continental.

De manière stratégique, la protection des industries naissantes peut prendre la forme d'instruments variés pouvant être utilisés par la ZLECAF. D'abord, la *Protection tarifaire* qui consiste à augmenter le prix des produits importés afin d'en décourager leur consommation. Dans cette situation, de nouveaux droits de douane peuvent être pris sur une marchandise importée lors de son entrée sur le territoire national et/ou communautaire, sans préjudice des engagements pris par les membres au niveau de l'OMC. Ensuite, la *prohibition des importations* qui consiste à interdire l'importation totale d'une marchandise, sous forme d'embargo commercial, sans préjudice des engagements pris par les membres au niveau de l'OMC. Aussi, les *quotas d'importation* qui permettent de procéder à des contingentements, sous la forme de quotas d'importation, en se réservant le droit de les réguler. Enfin, les *barrières réglementaires* qui peuvent être prises sous la forme de normes techniques, sanitaires, environnementales et être appliquées aux produits importés afin d'en augmenter le coût et/ou d'en rendre impossible l'importation.

Dans toutes les communautés économiques régionales incluses dans la ZLECAF, il existe une réglementation plus ou moins sommaire sur les mesures de défense commerciale. La CEDEAO notamment a, depuis 2013, des règlements sur les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les mesures compensatoires. Ces règlements qui ne sont pas d'ailleurs appliqués par la Communauté prévoient des textes d'application et des institutions qui devaient être créés et qui ne le sont pas encore.

Le même dispositif sur les mesures de défense commerciales existe dans le *Traité d'Abuja*, à l'OMC où les Etats ont pris des engagements individuels et dans toutes les autres organisations économiques régionales. Les mêmes insuffisances sont relevées partout, au point que la protection commerciale africaine est loin d'être effective. Les critères de déclenchement de ces dispositions concernant les mesures de défense commerciales ne sont pas toujours clairs et accessibles, au regard de leur complexité technique. Les accords commerciaux régionaux ne prévoient pas toujours tous les éléments du cadre réglementaire de mise en œuvre des mesures de défense commerciale. Les Etats ne se dotent pas toujours des institutions et des ressources appropriées pour l'identification des situations problématiques et engager les actions correctives nécessaires. Les acteurs du secteur privé ne sont pas toujours suffisamment sensibilisés sur les avantages qu'il y a à engager des actions de recours commerciaux.

Le Traité de la ZLECAF définit les *mesures de sauvegardes* comme les mesures adoptées par un État partie, aux termes desquelles, un produit est importé sur son territoire en augmentant les quantités absolues ou relatives à sa production nationale, et dans des conditions susceptibles de causer un préjudice grave à son industrie nationale qui délivre des produits similaires ou directement concurrents. La mesure de sauvegarde n'est appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave ou une menace de dommage grave, et

pour faciliter l'ajustement à la suite d'une enquête menée par l'État partie importateur. Elle peut prendre la forme d'une *restriction quantitative* ou d'une *augmentation des droits de douane*, ou les deux. Elle ne doit pas dépasser une période de quatre ans et contient des indications claires pour son élimination progressive à la fin de la période déterminée. La mesure de sauvegarde préférentielle peut être prorogée pour une nouvelle période n'excédant pas quatre ans, sous réserve de la justification par l'Autorité chargée de l'enquête.

Suivant le Traité de la ZLECAF, les États sont habilités à appliquer des *mesures compensatoires*. Pour les modalités pratiques d'application, l'article renvoie à l'Annexe 9 du Traité portant sur les mesures correctives commerciales et insiste ici sur la compatibilité avec le droit de l'OMC y afférent. Des enquêtes sont prévues avant l'établissement d'une mesure. Dans le cas des enquêtes sur les subventions et les mesures compensatoires, il y aura une invitation à tenir des consultations, pour privilégier la voie pacifique de règlement d'éventuels conflits. Malgré le caractère récent du Traité sur la ZLECAF et l'existence d'une annexe spécifique sur les mesures correctives, les dispositions relatives aux subventions et aux mesures compensatoires restent sommaires, incomplètes et pas assez suffisantes pour fonder un régime juridique consistant en la matière.

Suivant le Traité de la ZLECAF, les États sont habilités à appliquer des *mesures antidumping*. Le dumping y est défini comme un produit introduit sur le marché d'un autre État partie, à un prix inférieur à la valeur normale. Si le prix à l'exportation du produit d'un État partie vers un autre est inférieur au prix comparable, au cours d'opérations commerciales normales. Là aussi, malgré le caractère récent du Traité sur la ZLECAF, les dispositions relatives aux mesures antidumping y sont sommaires, incomplètes et pas assez suffisantes pour fonder un régime juridique favorable.

La mise en œuvre de la ZLECAF, dans le registre des mesures de défense commerciale, doit accorder une place importante à la notion d'*intérêt communautaire*. Cela suppose la prise en compte des intérêts de l'ensemble des parties de la communauté africaine impliquées. Cela devrait couvrir les producteurs de la Communauté affectés par la pratique de concurrence déloyale (dumping et subventions), mais aussi les importateurs, les industriels des filières en amont et en aval ainsi que les consommateurs finaux. Dans les faits, une pratique déloyale a un effet équivoque. Elle pénalise systématiquement les industriels de la communauté qui produisent la marchandise importée. Ces industriels ne pourront pas faire face à la concurrence étrangère déloyale. Mais en même temps, c'est une situation qui, en apparence, favorise les consommateurs africains qui achètent cette même marchandise à un prix inférieur à celui qui prévaudrait autrement. Les deux logiques économiques sont en concurrence. Il faudra les réconcilier par la détermination d'un intérêt supérieur de la Communauté qui va au-delà de la simple arithmétique des intérêts des différents agents économiques.

Le *test de l'intérêt communautaire* ne doit pas s'appliquer aux échanges intracommunautaires. Dans le texte de la ZLECAF, l'accent est suffisamment porté sur la notion d'État partie. Cela traduit un haut niveau de protection vis-à-vis des pays africains membres. Dans ce schéma, *l'étranger commercial* reste le pays africain voisin, proche ou lointain, qui se voit réduire des parts de marché. Or, le commerce africain doit être fluide, massif, sans velléité protectionniste. *L'étranger commercial* doit être extracontinental. La ZLECAF doit se doter de filets de sécurité commerciale qui matérialise le choix d'une protection légitime face aux pratiques déloyales auxquelles l'Afrique est habituée. Elle peut se protéger sans être protectionniste.

8. LE REGLEMENT DES DIFFERENDS COMMERCIAUX

Un différend naît lorsqu'un gouvernement membre estime qu'un autre gouvernement membre viole un accord de la Communauté ou un engagement contracté dans le cadre de la Communauté. Le système de règlement des différends commerciaux utilisé est un système orienté vers le règlement du litige existant et la conformité aux accords. Il y'a donc une obligation de résoudre les litiges de bonne foi dans un esprit non contentieux. L'objectif de la solution positive du différend signifie en quelque sorte le fait d'éviter les sanctions punitives en mettant en œuvre le maintien de l'équilibre des droits et obligations.

Le Traité de la ZLECAF a prévu un mécanisme de règlement des différends. Le mécanisme s'applique conformément au Protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends des Etats partis. Le Protocole établit entre autres un Organe de règlement des différends. L'ORD a le pouvoir de créer des groupes spéciaux de règlement des différends et un organe d'appel.

Lorsqu'un État partie ne parvient pas à régler un différend après qu'une solution ait été mutuellement convenue et après émission du rapport factuel, l'État partie requérant fait recours au Groupe spécial du règlement des différends. Un État partie qui invoque les règles de procédures du protocole en relation avec une question spécifique ne doit pas recourir à une autre forme de règlement des différends sur la même affaire.

Si une tierce partie estime qu'une mesure qui a déjà fait l'objet de la procédure devant le Groupe spécial annule ou compromet des avantages résultant pour elle de l'Accord visé, cette tierce partie peut avoir recours aux procédures normales de règlement des différends prévues dans le présent Protocole.

Afin de permettre aux États parties de disposer d'un délai suffisant pour examiner les rapports du Groupe spécial, les rapports sont renvoyés à l'Organe de règlement des différends pour examen dans un délai de vingt (20) jours à compter de la date de la transmission du rapport par le Groupe spécial.

Les membres de l'OA n'ont aucune attache avec une administration nationale. La composition de l'OA est, dans l'ensemble, représentative des membres de la ZLECAF. Ils ne participent pas à l'examen d'un différend qui créerait un conflit d'intérêt direct ou indirect.

En cas de désaccord sur l'existence ou l'incompatibilité de mesures prises et un accord, le litige est résolu suivant les présentes procédures de règlement des différends prévues. Le même procédé est requis pour un recours au Groupe spécial initial. Le Groupe spécial transmet son rapport dans un délai de quatre-vingts- dix (90) jours à compter de la date de sa mise en place. Lorsque le Groupe spécial estime qu'il ne peut pas communiquer son rapport dans ce délai. Il informe l'ORD par écrit des raisons de ce retard et propose un nouveau délai dans lequel il peut transmettre ledit rapport.

Le Secrétariat peut organiser des stages de formation spéciaux au profit des États parties intéressés, en vue du renforcement des capacités des experts sur les présentes procédures et les pratiques de règlement des différends afin de leur permettre d'être mieux informés en la matière.

DEUXIEME PARTIE : LES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES

Les fondements économiques de la ZLECAf appréhendés dans cette partie portent sur :

- ✓ L'impact macroéconomique de l'accord ZLECAf sur la CEDEAO ;
- ✓ La CEDEAO comparée aux autres régions de l'Afrique ;
- ✓ Les enjeux, opportunités et menaces de la ZLECAf pour les pays de la CEDEAO.

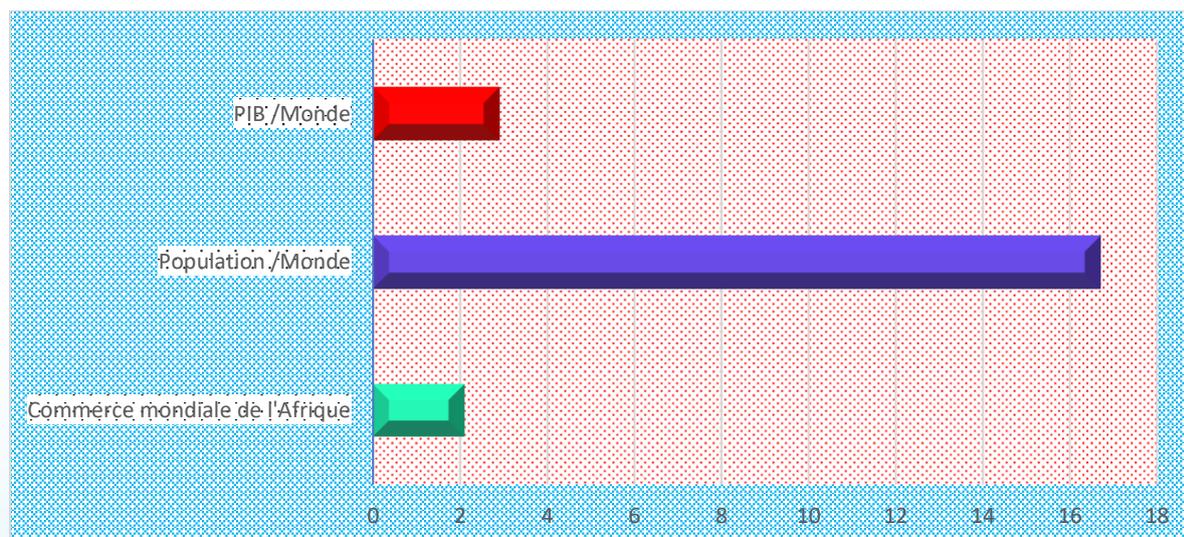
1. Impact Macroéconomique de l'Accord sur la ZLECAf dans la CEDEAO

Le 21 mars 2018, lors du dixième sommet extraordinaire de l'Union africaine, presque tous les pays du continent africain ont signé l'accord de la Zone continentale africaine de libre-échange (ZLECAf), créant ainsi la plus grande zone de libre-échange au monde. L'accord a relié 55 pays et 1,3 milliard de personnes. Le Produit Intérieur Brut (PIB) combiné des économies de l'Accord sur la Zone de Libre-Échange Continentale est évalué à 3,4 billions de dollars EU.

La ZLECAf est la réponse à la fragmentation économique de longue date de l'Afrique. Les obstacles au commerce demeurent élevés sur l'ensemble du continent. Bien que les droits de douane prévus par la loi aient été ramenés à moins de 5 % pour environ la moitié des pays, ils demeurent élevés pour les secteurs sensibles. De nombreux autres obstacles restreignent également l'intégration économique continentale : obstacles non tarifaires dans les services et d'autres secteurs, règles faibles et fragmentées visant à promouvoir l'investissement et la concurrence, et institutions inadéquates telles que la gestion douanière pour faciliter le commerce.

L'Afrique représente moins de 3% du commerce mondial et du PIB, mais 16,7 % de la population mondiale (figure1). Les pays signataires commercent peu les uns avec les autres moins de 8 pour cent de leurs exportations sont destinées à d'autres pays membres potentiels. Même par rapport à l'ensemble du commerce intrarégional en Afrique (environ 11 pour cent), cette part est faible, ce qui suggère que la croissance du commerce régional est soumise à d'importantes contraintes.

Figure 3 : Commerce, PIB et population du continent africain en tant que part du monde



Source : Auteur, à partir des données des indicateurs mondiaux de développement de la Banque mondiale

La réduction de la pauvreté reste une priorité essentielle en Afrique. Le taux d'effectifs dans la pauvreté (pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1,90 \$ US par jour) est élevé dans les pays de la ZLECAf, avec une moyenne de 32,2 %. Les ratios vont de 77,8 pour cent pour Madagascar à 0,5 pour cent pour l'Algérie et Maurice.

La Zone continentale africaine de libre-échange (ZLECAf) profitera aux pays membres en réduisant les coûts pour les consommateurs et les producteurs, en simplifiant les formalités administratives et en réduisant les coûts de conformité. La réduction des droits de douane fera baisser les prix des biens importés pour les consommateurs, et les producteurs utilisant des intrants intermédiaires. Les obstacles non tarifaires prennent la forme de procédures administratives lourdes et de diverses exigences techniques. Des normes sanitaires et phytosanitaires ou des normes techniques sont en place pour protéger le bien-être et la sécurité des consommateurs. Cependant les différences de réglementation et de normes entre les pays entraînent des coûts de conformité. Ces disparités sont parfois utilisées comme des obstacles au commerce.

Les engagements pris dans le cadre de la ZLECAf pour faciliter les échanges devraient en principe réduire ces coûts du commerce.

Avec la mise en œuvre de réformes de facilitation des échanges, telles que l'amélioration des infrastructures frontalières et la réduction du coût des procédures administratives, le prix des exportations et des importations diminue. De plus, le transport d'une unité d'exportations ou d'importations nécessitera moins de services de commerce et de transport. Dans l'ensemble, avec des coûts commerciaux plus faibles, le prix d'une unité d'importations est moins coûteux, augmentant ainsi la compétitivité de la production locale (en utilisant des intrants importés) soit vendue sur le marché intérieur, soit exportée. Par conséquent, la production se déplace vers les secteurs les plus concurrentiels. Cela entraîne des gains de productivité, une expansion du commerce et une croissance économique plus rapide de la région.

Un meilleur accès aux marchés régionaux permet aux pays de bénéficier d'une croissance plus rapide des exportations. De plus, la réduction des obstacles propres à un pays combiné à une réduction des obstacles sur les marchés régionaux entraîne une baisse des prix des importations.

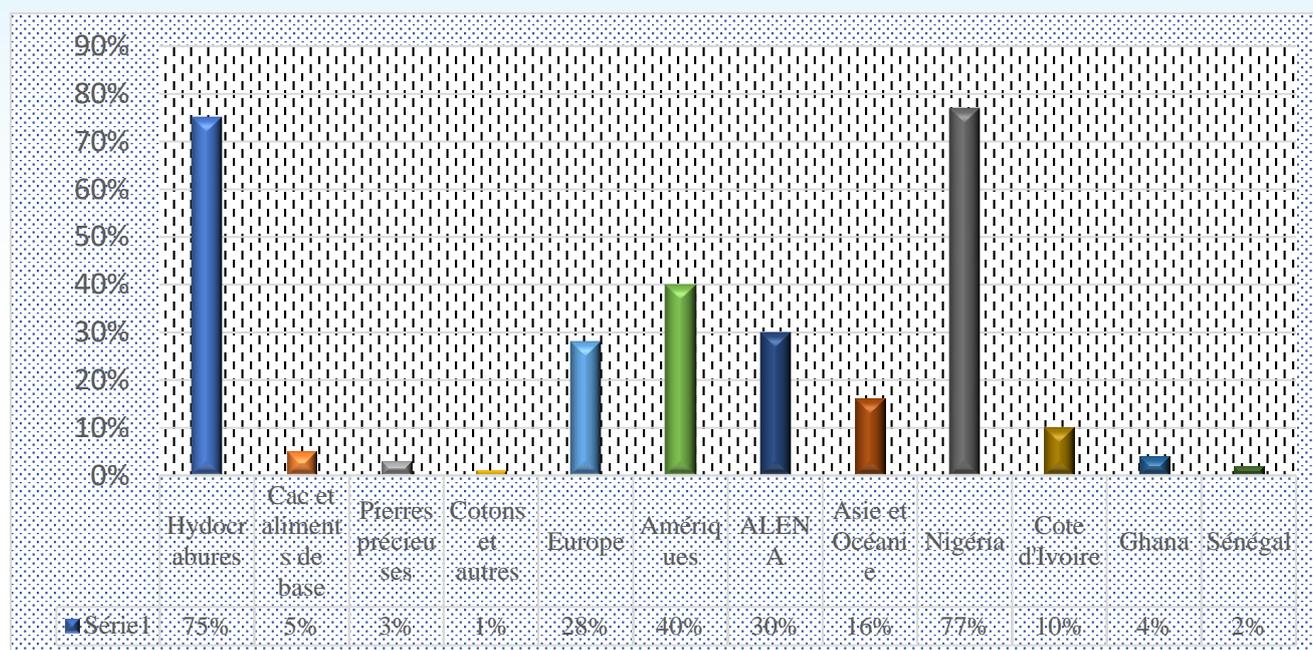
Les disparités au niveau des profits sont liées au niveau initial des droits de douane entre les pays, aux mesures tarifaires et non tarifaires, aux coûts frontaliers et à leurs réductions, ainsi qu'au niveau initial du commerce intra-africain. Les implications globales en matière de bien-être sont également liées aux secteurs d'avantage comparatif.

Les résultats de cette étude doivent être interprétés avec prudence. La ZLECAf devrait permettre aux signataires de l'accord de bénéficier rapidement des gains de productivité tout en profitant des économies d'échelle sur un marché plus vaste en plus d'attirer les investissements étrangers directs.

2. La CEDEAO comparée aux autres régions de l'Afrique

La politique commerciale de la CEDEAO est essentiellement axée sur le renforcement des exportations vers les États membres et vers le reste du monde. Les importations dans la région sont perçues comme un complément aux exportations des biens et des services.

Figure 4 : Commerce extérieur des pays de la CEDEAO



Source : Auteur à partir des données de la CEDEAO

Comme indiqué dans le graphique ci-dessus, le commerce extérieur de la CEDEAO est dominé par un certain nombre de produits et génère une valeur ajoutée locale en raison de la prépondérance des hydrocarbures provenant des industries extractives. Ces produits représentent trois quarts (75%) des exportations (à l'exclusion des réexportations) et sont essentiellement fournis par le Nigeria (73%). Le cacao et les aliments à base de cacao (5% des exportations), les pierres précieuses (3%) et le coton, les fruits, les plastiques, le bois et les produits ligneux, le poisson et les crustacés (environ 1%), constituent avec les hydrocarbures les principaux produits d'exportation de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. L'Europe représente environ 28% des exportations de la CEDEAO, dont 23% pour l'Union européenne.

Le taux d'exportations en Amérique représente 40%, dont 34% pour l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena), et 24% pour les États-Unis, le Canada et le Mexique. L'ouverture du commerce dans le cadre du développement des échanges Sud-Sud fait montre d'une avancée significative des pays de l'Asie et de l'Océanie, qui représentent 16% des exportations, dont 0,3% pour le Proche et le Moyen-Orient. Ces exportations sont dominées par le Nigeria et la Côte d'Ivoire qui, à eux deux, représentent 87% des transactions. Le Nigeria fournit 77% des exportations régionales et la Côte d'Ivoire 10%. Pour leur part, le Ghana et le Sénégal sont troisième et quatrième avec 4% et 2% respectivement. Le Mali suit avec 1,7% des exportations régionales. Le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée, le Niger et le Togo réalisent chacun 1% des exportations régionales. Toutes ces statistiques indiquent que les pays de la CEDEAO échangent moins entre eux plus qu'ils ne le font avec les pays de l'Union européenne et des États-Unis d'Amérique.

Concernant les importations régionales, elles portent environ sur dix produits. Les hydrocarbures figurent en tête de liste, représentant 24% des importations totales. Puis viennent les automobiles, les tracteurs, les cycles et les autres véhicules (2ème position), les machines, les appareils mécaniques et les chaudières (3ème), les machines et les appareils électriques

(4ème), les céréales (5ème), les plastiques (6ème), la ferronnerie, le fer et l'acier (7ème), la fonte, l'acier (8ème), les produits pharmaceutiques (9ème), le poisson et les fruits de mer (10ème). Pour ce qui est des exportations, le Nigeria occupe également la première position réunissant à lui seul 41% des transactions. Il est suivi du Ghana avec 18% et du Sénégal et de la Côte d'Ivoire qui représentent chacun 10%. Le Nigeria et le Ghana représentent ensemble 59% des importations de la Communauté contre 36% pour les huit pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les autres cinq pays de la CEDEAO représentent seulement 5% des importations de la Communauté. Il ressort donc que le commerce intrarégional des pays de la CEDEAO reste encore très faible.

Le commerce des services, qui devait promouvoir la croissance en Afrique de l'Ouest, est entravé par des problèmes institutionnels, de régulations et d'infrastructures.

Outre le manque de visibilité et de données du secteur des services au niveau régional, d'autres contraintes internes et externes affaiblissent sa compétitivité. Parmi les contraintes internes figurent la pression fiscale, le déploiement du secteur informel, la difficulté d'accès au crédit, l'inadéquation des mécanismes de financement d'exportation des services, la mauvaise performance (non-respect des normes de qualité ISO 9001 2000), le déficit énergétique, le manque de transparence et de bonne gouvernance, l'exécution, dans de nombreux pays, d'une grande partie des contrats publics par des sociétés étrangères, la faiblesse des infrastructures de service, le coût élevé des transactions commerciales (facteurs de production, goulots d'étranglement dans l'administration).

Des efforts sont actuellement déployés pour pallier le manque d'information sur les marchés étrangers, les obstacles à la libre circulation, le problème de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications, le coût élevé de la création d'entreprises à l'étranger et la situation des pays enclavés.

3. Les enjeux et opportunités de la ZLECAf pour les pays de la CEDEAO

Si les secteurs bénéficiant de la ZLECAf ont une productivité plus élevée que ceux qui seraient dans le scénario de référence, la réaffectation de la production conduit à des gains de productivité et à une croissance des revenus à l'échelle de l'économie. L'annexe I décrit comment maximiser les avantages potentiels de la ZLECAf. D'une part, des réformes partielles entraîneraient des effets macroéconomiques moindres. D'autre part, le cadre ne tient pas compte des gains dynamiques du commerce.

La ZLECAf pourrait entraîner non seulement une hausse des échanges des pays de la CEDEAO avec le reste de l'Afrique, mais aussi favoriser la compétitivité des économies africaines, le développement de l'industrialisation et donc, une insertion dans des chaînes de valeur et une transformation structurelle de l'économie du continent. Certaines études l'ont démontré en l'occurrence celle de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) en 2018 qui montre que la ZLECAf « renforcerait le commerce intra-africain et la diversification du tissu industriel et accélérerait ainsi la transformation structurelle du continent ». Il faut, cependant, s'attendre à ce que les gains escomptés ne soient pas immédiats et que les pays de la CEDEAO soient certainement confrontés à des coûts d'ajustement sur le court terme comme pour tout autre accord commercial.

Ces coûts ne doivent pas, cependant, être un frein au processus d'intégration., Il a été démontré que les avantages à long terme de la libéralisation du commerce sont largement plus importants que les coûts d'ajustement à court terme. Selon la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), les échanges commerciaux intra-africains vont potentiellement augmenter de 52,3% avec la ZLECAF. Cet accord devait être opérationnel depuis le 1er juillet 2020, mais, vu l'avènement de la pandémie de Covid-19, l'échéance a été reportée à une date ultérieure (janvier 2021).

De manière générale, les accords commerciaux régionaux (ACR) ont eu des impacts significatifs sur le plan macroéconomique dans leurs pays membres : création d'échanges commerciaux avec un minimum d'effets de détournement de commerce, renforcement de la croissance lié aux effets d'échelle produits par un marché intérieur plus large et la transmission des technologies et l'accroissement de l'investissement direct étranger (IDE) grâce à l'expansion du marché intérieur et aux dispositions en faveur d'une intégration poussée.

Toutefois, la mise en œuvre de la ZLECAF ne sera simple. En effet, de nombreux obstacles subsistent et doivent être bien pris en compte a priori par les pays de la CEDEAO pour que l'effet escompté de cette ZLE puisse voir le jour. Ces obstacles relèvent de plusieurs domaines notamment politique, juridique, infrastructurel, financier et sécuritaire.

Au niveau politique, il y a un réel manque de volonté politique de la part des gouvernants africains concernant l'application des décisions prises lors des rencontres des Chefs d'État et de gouvernement. L'intégration inachevée des différentes communautés économiques régionales en Afrique, le financement des activités de l'Union Africaine et le Nouveau Partenariat pour le Développement Economique de l'Afrique (NEPAD) en sont la parfaite illustration. Ainsi, ratifier l'accord de la zone de libre-échange ne signifie pas que sa mise en œuvre sera sans contraintes. Le manque de volonté politique se ressent également au niveau national. Une véritable politique d'industrialisation capable de booster le développement des industries locales fait défaut. Il est constaté un phénomène de désindustrialisation du continent due à une politique d'accompagnement inadéquate. Le problème majeur auquel l'on risquerait d'assister est l'appropriation du marché africain par les grands pays exportateurs de biens et services.

Au plan juridique, la question liée à la gestion des droits de propriété intellectuelle devrait être prise en considération par l'accord de la ZLE. Sans ce préalable, elle pourrait constituer une entrave au commerce intra-africain. D'ailleurs, les règles de l'OMC en la matière stipulent qu'il ne peut y avoir d'échanges commerciaux internationaux qui ne tiennent compte des droits de propriété intellectuelle sur les biens et services échangés.

Au niveau infrastructurel, il est constaté un manque notoire d'infrastructures de transport pour relier les différents pays ou régions du continent. Par conséquent, le développement des échanges commerciaux entre pays africains sera impacté de manière négative. Cependant, certaines régions ont réussi à mettre en place des corridors pour relier les différents pays. A l'exemple, nous avons en Afrique de l'Ouest l'autoroute côtière ouest-transafricaine de 4 500 kilomètres, presque achevés, reliant Nouakchott (Mauritanie) à Lagos (Nigéria). L'autoroute devrait fortement encourager les activités économiques de la région, en particulier les échanges commerciaux. Elle permet un plus grand accès facilitant les personnes et les marchandises aux marchés locaux et régionaux.

Il se pose aussi un problème d'infrastructures de télécommunication, un phénomène récurrent dans les pays africains, en particulier dans les pays de CEDEAO. En effet, l'accès aux services

de communication électronique et l'accès à l'Internet et au téléphone restent toujours onéreux dans certains pays de l'Afrique. La qualité de la connexion Internet est encore médiocre de même que la production et la distribution d'énergie.

La mise en œuvre de la ZLECAF pourrait également avoir des conséquences économiques pour des États de la CEDEAO. Certains analystes préviennent des risques que peut occasionner l'accord sur les pays les plus faibles ainsi que sur leurs populations fragiles. Les économies de la CEDEAO, à l'instar des celles des autres CER africaines sont marquées par une hétérogénéité. Certains pays ont une économie mieux diversifiée que d'autres. Par exemple, un pays comme le Maroc dont 80 lignes de produits composent près de 75 % de ses exportations profiterait plus de la ZLECAF qu'un pays comme le Nigéria dont les exportations sont composées de pétrole à 80%.

La suppression des barrières tarifaires occasionnera une baisse des recettes douanières pour les États de la communauté. Ceci pourrait affecter la viabilité budgétaire de ces derniers. Mais, la baisse des recettes budgétaires, entraînée par les effets de la ZLECAF, ne serait pas assez significative d'après le rapport de la FMI de 2019 (*Perspectives économiques régionales de l'Afrique subsaharienne*). En effet, le commerce régional n'engendre qu'une petite partie des recettes douanières. Sur la période 2010 – 2015, la moyenne de ces recettes ne dépassait pas les 2,5% du PIB et 16% du total des recettes fiscales.

Cependant, il y a une disparité notoire de ces moyennes dans les différents pays de l'Afrique allant de moins 2% pour certains du PIB à plus de 5% pour d'autres. La perte des recettes douanières pourrait être considérable pour certains pays. En ce sens qu'une grande partie de leurs importations provient des autres pays africains. Dans la zone CEDEAO, la Côte d'Ivoire illustre ce cas de figure avec des importations en provenance de la région dépassant les 35%. Beaucoup d'entre eux vont se rabattre sur les recettes fiscales. Également, il y a lieu de noter que le secteur informel occupe une place importante dans l'économie des pays de CEDEAO, représentant parfois plus de la moitié de leur PIB (dans certains pays).

Ainsi, les recettes fiscales ne vont pas s'accroître automatiquement. S'y ajoute le contournement des impôts des firmes multinationales installées en Afrique de manière générale grâce à des lois inadéquates et des stratégies de plus en plus élaborées. Ces distorsions privent les pays d'une importante manne financière, essentielle pour ceux-ci. Dans un contexte de solde budgétaire déficitaire accentué par l'endettement des pays de la CEDEAO auprès des bailleurs de fonds publics comme privés, certains États auront beaucoup à faire pour combler leur insuffisance budgétaire.

Les questions d'ordre sécuritaires demeurent cruciales pour l'application de la zone de libre-échange. Dans toutes les régions de l'Afrique, les défis sécuritaires sont considérables et entravent fortement le commerce au niveau sous-régional et régional. En effet, les conflits internes dans plusieurs pays, l'instabilité politique, le terrorisme, la criminalité organisée entre autres, sont autant de facteurs qui pourraient nuire à la mise en œuvre de la ZLECAF.

En définitive, la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine est une bonne initiative pour les pays de la CEDEAO, pouvant donner un nouveau souffle aux économies des pays membres. Puisque que les produits africains peinent à être exportés dans d'autres marchés au dehors du continent, il faut impérativement que les autorités africaines veillent à ce que ces produits soient

consommés sur le continent en mettant en œuvre des politiques d'incitation à la consommation des biens produits en Afrique et par les africains.

4. Menaces de la ZLECAf pour les pays de la CEDEAO

4.1.SUPPOSE EFFET BENEFIQUE ANTICIPE DES DROITS DE DOUANE

Lorsqu'on parle de baisse des droits de douane entre pays africains dans le cadre de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine, il n'est pas exclusivement établi au profit des citoyens de l'Afrique de l'Ouest. De nombreuses multinationales étrangères, notamment européennes subsistent dans le secteur bancaire et le commerce de gros, notamment des produits agricoles et agroalimentaires. Ces multinationales seront les premières bénéficiaires de la libéralisation des échanges. Elles vont évidemment avoir tendance à concentrer leurs moyens dans les pays où elles sont plus compétitives pour profiter de la baisse des droits de douane, de façon à exporter vers les autres pays. Le dilemme des réexportations va toujours exister. La baisse des droits de douane à l'exportation ou les droits à l'importation qui supportent la TVA, vont pénaliser énormément les pays les moins compétitifs et creuser des trous dans les budgets publics. Le nombre d'entreprises payant des impôts sur les sociétés sont relativement faibles. Le phénomène est également perçu chez les particuliers pour le paiement des impôts sur le revenu, en raison de la prédominance du secteur informel dans quasiment tous les pays membres de la CEDEAO.

Dans le régime de la ZLECAf, rien n'est encore décidé sur une éventuelle mise en place de mécanismes de compensation pour les pays peu compétitifs sur le plan agricole. Ces pays vont souffrir d'une perte de compétitivité importante avec la réduction de ces droits de douane. Par ailleurs, les défenseurs de la ZLECAf ne tiennent pas compte que l'Afrique de l'Ouest reste très déficitaire dans ses échanges alimentaires dans leur thèse d'éliminer les droits de douane sur le commerce agricole car étant supérieurs aux droits de douane sur les autres produits.

Si l'on met de côté les exportations des produits alimentaires de rente comme le café, le cacao et le thé dont la production est beaucoup plus importante en Afrique de l'Ouest, le déficit de la balance agroalimentaire est d'autant plus important. Les décideurs oublient qu'environ deux tiers des actifs de l'Afrique de l'Ouest exercent dans l'agriculture, l'élevage ou la pêche. La suppression des droits de douane entre les pays membres de l'UA pose de graves problèmes. D'autant plus que les exportations agricoles de l'UE bénéficient de subventions massives. L'union européenne impose à tous les pays qui ont signé des Accords de partenariat économique (APE) d'éliminer 80 % des droits de douane sur ses exportations. Ce qui est déjà un désastre pour les pays de la CEDEAO signataires.

La suppression des droits de douane à 90 % au niveau la ZLECAf vient s'y rajouter. Fort heureusement le Nigeria, bien qu'il ait signé l'accord sur la ZLECAf, ne l'a pas encore ratifié. L'appartenance définitive de la Nigeria serait un désastre pour l'agriculture nigériane qui a maintenu des droits de douane très élevés, bien au-delà d'ailleurs du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, parce qu'il adjoint toujours des droits supplémentaires. Par exemple sur le riz, le TEC est de 10 % et le Nigeria a rallongé à hauteur de 50 %.

4.2. ESTIMATION DE L'IMPACT DES ACCORDS COMMERCIAUX PRÉFÉRENTIELS EN AFRIQUE

Les répercussions des Accords Commerciaux Préférentiels (ACPR) sont considérées comme hétérogènes pour les petits pays en développement. Des études ont évalué les impacts commerciaux et les déterminants de ces variations et les mécanismes sous-jacents, qui pourraient être pris en considération lors de la conception de la Zone de Libre-Échange Continentale dans ce contexte de l'évaluation des effets attendus de la ZLECAf.

Coulibaly (2018) propose une stratégie économétrique rigoureuse pour intercepter l'impact de la Loi africaine sur la croissance et les opportunités (AGOA) et de l'accord **Everything But Arms** (EBA) de 2001 à 2015. L'auteur constate que l'Afrique de l'Ouest en l'occurrence la CEDEAO pourrait exporter 2,5 à 4 fois plus vers l'Union européenne et les États-Unis si l'AGOA et l'ABE n'étaient pas mises en œuvre de manière différenciée en termes d'éligibilité des pays, de couverture des produits et également des règles d'origine.

Kassa et Coulibaly (2019) évaluent l'impact des pays éligibles à l'AGOA au cours de la période post-AGOA, 2001-2015, en utilisant la Méthode de contrôle synthétique (SCM), une approche quasi expérimentale qui estime l'écart entre le contrefactuel synthétique et le traitement, qui représente l'impact du traitement après la période de traitement. **Kassa et Coulibaly (2019)** constatent que la plupart des pays éligibles ont enregistré des gains d'exportations attribuables à l'AGOA, bien qu'avec des résultats variés.

4.3. LES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DE L'OFFRE DE CONCESSION TARIFAIRE

L'effectivité des attentes positives de la Zone de Libre-Échange Continentale dépend d'une part de l'ampleur de la création de commerce intra-africain et d'autre part de la capacité des Pays les Moins Avancés de la CEDEAO à renforcer leur niveau de compétitivité à travers l'industrialisation, le développement des chaînes de Valeur et la mise à niveau de leurs entreprises. Quant aux impacts négatifs, les effets directs se traduiront de prime abord, pour certaines économies par des pertes fiscales dues à l'abaissement tarifaire. En outre, la forte disparité des économies des pays de la CEDEAO matérialisée par la présence du Nigéria qui est un pays en voie de développement, des pays intermédiaires comme la Côte d'Ivoire et le Ghana, des PMA (Sénégal, Mali, Guinée, Bénin etc..) pourrait constituer une source de déséquilibre des échanges commerciaux. Les impacts sur les économies moins structurées pourraient se traduire, entre autres, par la désindustrialisation, la fermeture d'entreprises, la baisse des ressources publiques, l'augmentation du chômage, la perte de bien-être, le creusement des inégalités et la persistance de la pauvreté.

D'une façon générale et ceci n'échappant pas aux économies de la CEDEAO, le commerce extérieur soumet les entreprises locales à la pression des entreprises internationales tout en leur offrant des opportunités pour améliorer leur productivité. La réduction des entraves à l'importation comme à l'exportation évoquée dans l'élaboration du régime de la Zone de Libre-Échange Continentale agira différemment sur les performances des entreprises. À l'importation, la levée des contraintes est associée à une détérioration de la position concurrentielle des entreprises alors qu'à l'exportation, les effets ont tendance à être positifs.

5. Incidence de la ZLECAf sur les recettes publiques

Il n'est pas exclu qu'il y'ait une baisse de recettes tirées des droits de porte. Ces effets dépendront des niveaux de dé-protection par grands produits et ils tiendront de l'élasticité des prix d'importation par rapport aux taxes. La réforme de la fiscalité conduira à une transition fiscale visant à asseoir les recettes sur la Valeur ajoutée interne. Au-delà de ces effets d'efficacité économique, il en résultera une transformation des structures sociales et des bases du pouvoir économique qui peut réduire le poids de l'économie de rente.

L'impact à court terme de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine sur les recettes fiscales est pressenti pour être faible pour la plupart des pays. Les recettes tarifaires vont certes diminuer pour la plupart des pays de la CEDEAO en raison des différentes concessions faites par la communauté dans le cadre du régime de la ZLECAf. Selon la même analyse, les recettes fiscales totales diminueraient rarement. Deux facteurs contribuent à expliquer ces faibles répercussions sur les revenus. Premièrement, les importations en provenance des pays africains ne représentent qu'une faible part des recettes tarifaires pour la plupart des pays de la CEDEAO en raison du commerce intra-africain très faible. Deuxièmement, la plupart des recettes tarifaires peuvent être protégées contre la libéralisation avec des listes d'exclusion étant donné que ces revenus sont fortement concentrés dans quelques lignes tarifaires (1 pour cent des lignes tarifaires représentent plus des trois quarts des recettes tarifaires entre les pays de la CEDEAO et le reste des pays africains).

Ces résultats concordent avec d'autres études qui montrent que, même dans le cadre d'une libéralisation complète, le nombre de pays à subir des pertes tarifaires importantes est faible. Les listes d'exclusion ont le potentiel de réduire considérablement ces pertes (*BAD 2019 ; Laborde et coll. 2019 ; UNECA 2017*).

À moyen terme, l'impact global sur les recettes tarifaires à l'importation devrait être positif au niveau régional. Bien que les droits de douane diminuent, l'augmentation du volume des importations entraîne une augmentation de la perception des recettes tarifaires, avec une augmentation au niveau régional. Une croissance économique plus rapide, conduisant à un niveau plus élevé d'activité économique, est susceptible d'accroître également les recettes totales provenant d'autres taxes.

Dans le scénario où seuls les droits de douane sont réduits, les recettes fiscales provenant des taxes à l'importation vont aussi diminuer d'une certaine valeur. On peut laisser croire qu'il existe une grande hétérogénéité dans les impacts d'un pays à un autre.

6. Les implications économiques de l'offre de concession tarifaire des pays de la CEDEAO dans la ZLECAf au regard de l'Union douanière et du SLE

En théorie, la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce dans une région réduira les distorsions associées à ces mesures et augmentera le volume des échanges. Elle réduit également les recettes douanières et améliore le bien-être intérieur de la région. La création de ZLECAf permet également l'expansion de la production d'entreprises grâce aux économies d'échelle résultant de la concurrence grâce à l'ouverture des marchés.

Lors des analyses des effets d'une zone de libre-échange, une distinction est faite entre les effets statiques et dynamiques. Statiquement, nous constatons que la suppression des tarifs et autres

barrières tarifaires dans la zone peut aider à améliorer les échanges entre les partenaires. Cet accroissement correspond soit à un détournement ou à une création de commerce. L'impact n'est positif pour le bien-être du domicile que lorsque la création d'une entreprise est plus importante que la distraction d'une entreprise.

De même, si la mise en place de la ZLECAF s'accompagne effectivement d'économie d'échelle dans différents secteurs de l'économie et d'une plus grande attractivité des investissements étrangers de la région, les effets dynamiques des pays partenaires sont également positifs.

La libéralisation elle-même peut limiter les pertes de revenus et même augmenter le revenu net, afin de stimuler la croissance et les importations, en particulier lorsque les barrières non tarifaires sont supprimées. Cependant, dans le cadre de la réforme tarifaire plus approfondie, la restauration des recettes nécessite des efforts forts et soutenus, s'étalant sur plusieurs années, pour élargir l'assiette fiscale, éliminer les exonérations fiscales, simplifier la structure tarifaire et améliorer l'administration des recettes.

Si les pays en développement peuvent bénéficier de la ZLECAF à long terme, certains d'entre eux peuvent être confrontés en premier aux coûts d'ajustement. Ils peuvent également avoir des difficultés à respecter certains de leurs engagements, tels que la mise en place de systèmes de suivi et de garantie de la protection des brevets et autres droits de propriété intellectuelle, le respect des normes sanitaires et phytosanitaires, l'harmonisation de ces produits avec les codes de normalisation internationaux et moderniser les procédures douanières. En outre, leurs capacités nationales de réglementation et de surveillance pourraient être dépassées par l'ouverture des marchés aux services financiers transfrontaliers.

Dans les pays à économie essentiellement agricole et, dans une moindre mesure, dans les pays exportateurs de ressources naturelles, la ZLECAF réduira légèrement les inégalités de revenus. L'augmentation des exportations agricoles se traduit par des revenus plus élevés dans les zones rurales, où vivent la plupart des pauvres. L'effet est plus marqué si les droits de douane sur les intrants intermédiaires de la production agricole (engrais, machines, etc.) sont réduits à mesure que les coûts de production diminuent, augmentant encore le revenu de la population rurale.

Chez les exportateurs de produits manufacturés, le degré d'ouverture au commerce a dans une certaine mesure creusé les inégalités. L'augmentation des exportations profite souvent aux entreprises qui emploient des employés de haute qualité et mieux payés. Cela entraîne une plus grande inégalité des revenus. La baisse des tarifs sur les intrants moyens augmentera cet impact sur les revenus.

L'importance du secteur informel dans les pays africains est l'une des raisons de l'impact limité de l'intégration commerciale sur les inégalités. Fondamentalement, le secteur informel est concentré sur les biens et services non exportables, rendant insensible l'impact de l'intégration commerciale et isole une grande partie de la population de l'impact du commerce.

7. IMPACT DE LA ZLECAF SUR LES SECTEURS PRODUCTIFS PRIORITAIRES DES PAYS DE LA CEDEAO

7.1. LES IMPLICATIONS SUR L'AGRICULTURE

Dans la plupart des pays de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le secteur agricole est parmi les plus attractifs pour les investisseurs, tout comme les chaînes de valeur qui y sont associées. De la même manière, les minéraux sont un secteur dans lequel le développement de chaînes de valeur en Afrique de l'Ouest en particulier sur l'ensemble du continent en général est largement possible.

Toutefois, dans la plupart des pays, la production est freinée par des contraintes structurelles et par un manque de compétitivité aux échelons supérieurs des chaînes de valeur, par rapport aux autres sous-régions du monde en développement. La capacité de transformation demeure limitée dans la grande majorité des pays d'Afrique. En outre, en raison de la volatilité des revenus du secteur des produits de base et de l'instabilité macroéconomique généralisée, la plupart des pays en développement tributaires de ces produits n'ont pas pu atteindre des niveaux élevés d'industrialisation. Le régime de la ZLECAF est attendu à ce niveau pour combler les différentes insuffisances en vue de rendre efficace le secteur agricole des pays de la CEDEAO et contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté.

Le constat est que si présentement on augmente les prix agricoles, à un niveau très supérieur pour assurer la rentabilité de la production (ceci par des protections douanières importantes), cela va pénaliser les consommateurs défavorisés, en fait la majorité des citoyens. Il faut alors mettre en place des aides alimentaires internes très élevées, comme celles utilisées en Inde et aux États-Unis ou au Brésil. Cet appui a permis à la majorité défavorisée de la population de se procurer les aliments de base d'origine locale à des prix fortement subventionnés.

Le problème est que les consommateurs africains ont pris l'habitude de consommer les produits alimentaires importés, car moins chers que les produits nationaux du fait des fortes subventions dont les premiers bénéficient.

Il faut donc changer leurs habitudes alimentaires en taxant les produits importés tout en améliorant la transformation des produits locaux pour les rendre aussi faciles à consommer que le pain ou les pâtes alimentaires à base de blé. Il y a beaucoup à s'inspirer des tortillas de maïs d'Amérique centrale ou des grandes galettes de manioc du nord du Brésil. Il faut développer la production des céréales locales (mil, sorgho, maïs) et autres tubercules et glucides (manioc, igname, plantains) et protéagineux (niébé, soja), sur la base de méthodes de production agroécologiques plus résilientes face au changement climatique. Quant au financement des aides alimentaires massives à mettre en place, cela pourrait se faire par des prêts à très long terme et très faible taux de l'Association internationale de développement (IDA), filiale de la Banque mondiale consacrée aux pays les plus pauvres.

Mais jusque-là, les démonstrations sur le modèle alimentaire préconisés par la ZLECAF ne sont pas encore clarifiées.

7.2.EFFETS POSITIFS DE LA ZLECAF SUR LES ENTREPRISES

Si les entreprises des PMA de la CEDEAO et même les pays à revenus intermédiaires sont en mesure d'améliorer leur niveau de qualité, de s'adapter rapidement à une concurrence accrue et d'avoir un avantage concurrentiel sur les importations des pays développés comme l'Afrique du Sud, elles pourraient concurrencer les plus grandes firmes africaines et étendre leurs marchés. De plus, les secteurs des pays de l'Afrique de l'Ouest dont les procédés de production dépendent de biens pourraient bénéficier d'une diminution du prix de ces intrants du fait des concessions tarifaires dans le contexte de la ZLECAF. Il est également probable qu'une concurrence accrue des importations contribue à améliorer le rendement des producteurs qui n'ont pas eu besoin d'une protection à la frontière.

7.3.NECESSITE D'UNE PROTECTION DES INDUSTRIES NAISSANTES

La protection des industries naissantes a déjà fait objet de débats dans le cadre de l'augmentation de la cinquième bande du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO. En effet, les arguments qui ont milité en faveur de cette cinquième bande du Tarif extérieur de la CEDEAO sont orientés vers les protections de l'Agriculture et des industries naissantes.

L'objectif de la protection des industries naissantes est de préserver et fortifier ces dernières afin qu'elles grandissent et deviennent « matures » avant de leur permettre de s'intégrer dans la concurrence internationale.

Le large champ de l'économie, en perpétuelle évolution, regroupe en son sein un certain nombre de dichotomies. Parmi celles-ci, l'une des plus prégnantes repose sur la dualité entre le libre-échange et l'économie.

Lorsque Friedrich List (1789-1846), économiste allemand, écrit sur la notion de protectionnisme éducateur, il cherche à déterminer les meilleures conditions de développement de l'industrie. Les résultats de ses recherches l'incitent à nommer cette théorie le "protectionnisme éducateur", car une industrie qui se développe en se protégeant, car trop faible pour lutter, peut s'affranchir de ses limites, donc se développer économiquement. Ainsi, le protectionnisme éducateur aide une jeune industrie à passer à l'âge adulte.

Les Nations selon List traversent quatre grandes étapes de leur développement. Tout d'abord, il faut organiser la production agricole tandis que les produits industriels sont importés. Dès que celle-ci est arrivée à un niveau acceptable, l'industrie commence à croître, mais ne peut répondre directement à l'ensemble de la demande nationale.

Il faut donc continuer d'importer. La troisième étape correspond à l'autosuffisance. L'industrie répond à l'ensemble des besoins nationaux et importer n'est plus nécessaire. L'étape ultime est l'exportation, ou le pays produit plus que ses besoins, exportant le surplus pour maximiser sa rentabilité économique et parallèlement générer de nouvelles sources de revenus pour œuvrer à son développement. Selon l'auteur : "la protection douanière est notre voie, le libre-échange notre but".

"Alors qu'au début du XIXe siècle la future Allemagne était constituée, outre la Prusse, d'une poussière de petits États souvent économiquement arriérés, le protectionnisme s'avéra un moyen efficace d'intégration politique autant que de développement économique". Et l'Allemagne devint un challenger redoutable de la France et de la Grande-Bretagne, fait remarquer Danièle Blondel, économiste, professeur émérite à Paris Dauphine.

Lorsque List propose la notion de protectionnisme éducateur, l'Allemagne est au début de la deuxième phase du développement de la Nation. L'Allemagne est un État avec une industrie balbutiante et concurrencée par des firmes bien ancrées sur le marché comme c'est le cas pour la CEDEAO. En ce sens, une firme déjà établie dans une industrie est plus efficace, car plus adaptée et dotée de capacités de production plus importantes. Les firmes nouvelles subissent les pertes liées à leur manque de compétitivité lié à la période d'apprentissage, ou de rattrapage. Si la firme dominante est étrangère, le gouvernement national peut imposer une barrière tarifaire temporaire le temps que les producteurs locaux rattrapent le retard lié à leur entrée sur le marché. Une fois cette période achevée, la concurrence "non faussée" est rétablie entre producteurs nationaux et étrangers.

Cette théorie est étayée afin d'encourager le développement des PME africaines dans la perspective de promouvoir le tissu industriel du continent africain. Plus généralement, cet argument est utilisé pour inciter certaines institutions nationales ou communautaire à investir dans des projets de développement en Afrique.

Protéger une industrie naissante paraît donc très avantageux, même s'il comporte des risques certains ou ne produit pas les résultats escomptés. Cependant, si de nombreux États, émergents notamment, pratiquent sans détour des barrières douanières face aux concurrents étrangers, qu'est-ce qui empêcherait certains pays africains et donc de la Communauté Ouest africaine de faire la même chose ? Ils pourraient accélérer leur développement et rattraper leur retard au plus vite, notamment dans le cadre d'un partenariat avec l'UE.

7.4.LES EFFETS SUR LE SECTEUR PRODUCTIF ET LA COMPETITIVITE

Les pays de l'Afrique de l'Ouest possèdent un avantage comparatif significatif dans le domaine du Cacao et dans les secteurs des fruits tropicaux, des produits du bois, caoutchouc, café, produit de la mer, produits textiles et produits oléagineux. La politique commerciale de la région est essentiellement axée sur le renforcement des exportations vers les États membres et vers le reste du monde. Les importations dans la région sont donc perçues comme un complément aux exportations des biens et des services. Le commerce extérieur des pays de la CEDEAO est dominé par un certain nombre de produits et génère une valeur ajoutée locale en raison de la prépondérance des hydrocarbures provenant des industries extractives. Ces produits représentent trois quarts de la production soit 75% des exportations (l'exclusion des réexportations) et sont essentiellement fournies par le Nigéria (73%). Le cacao et les aliments à base de cacao (5% des exportations), les pierres précieuses (3%) et le coton, les fruits, les plastiques, le bois et les produits ligneux, le poisson et les crustacés (environ 1%) constituent avec les hydrocarbures les principaux produits d'exportations de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest.

Cet avantage comparatif possédé par les pays de la CEDEAO dans la plupart des produits ci-dessus listés serait un atout majeur pour tirer un meilleur gain dans la mise en œuvre du régime de la Zone de Libre-Échange Continentale africaine comparativement à certains pays africains. La suppression des barrières tarifaires dans le cadre de la ZLECAf aura sans doute un effet de levier pour booster les exportations communautaires vers leurs voisins africains.

La mise en œuvre progressive d'un accord de libre-échange continentale par les pays africains d'une part et les États de la CEDEAO d'autre part suscite beaucoup de réactions des opérateurs économiques, de l'administration et de la société civile.

Ces réactions dépendent d'un degré de connaissance du Système Commercial Multilatéral (SMC), des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et des principes liés à la Zone de Libre Echange Continentale Africaine. Les effets attendus de la Zone de Libre-Échange Continentale perçus dans le cadre ce projet peuvent être perçus sur le secteur productif de différentes manières.

Concernant la production, il ressort des analyses, un constat majeur : au niveau des revenus, étant donné les caractéristiques du tissu industriel, la mise en œuvre de la Zone de Libre-Échange Continentale induirait implicitement un manque de compétitivité de certaines entreprises de la région ouest-africaine notamment sur le marché local et africain et une énorme perte des revenus pour l'État. La plupart des parties prenantes perçoivent à juste titre les tarifs douaniers comme source de revenus pour l'État et moyen de protection pour les entreprises. La suppression future des droits de douane va non seulement priver l'État d'une importante source de revenus certains, mais également va exposer dangereusement les entreprises à une concurrence dont elles ne se seront pas préparées. Elle entrainera des conséquences encore insoupçonnées. Cette situation induirait nécessairement une baisse du chiffre d'affaires des entreprises, une baisse voire une suppression des emplois et par conséquent des salaires. Il en résulterait une augmentation du chômage et un accroissement de la pauvreté.

Il sera dénoté également une crainte de voir les États de la CEDEAO accroître les impôts intérieurs du fait de la baisse de ses ressources douanières par les concessions faites dans le cadre de la Zone de Libre Continentale Africaine. Une telle situation viendrait compromettre gravement la situation financière des entreprises qui est déjà mise à mal par la crise actuelle liée à la pandémie de la Covid19.

L'accès aux marchés africains : Ceux-ci semblent durablement limités faute de pouvoir d'achat, en raison des faibles complémentarités et du fait des coûts élevés de transports, de commercialisation et de transaction. On peut toutefois observer des complémentarités transfrontalières. Les pays de la CEDEAO sont de loin les premiers exportateurs de produits manufacturés au sein de l'espace continental et possèdent à cet effet des perspectives de marchés.

7.5.LES IMPACTS SUR L'INDUSTRIE ET L'AGROALIMENTAIRE

La production agricole est l'un des secteurs les plus importants pour une majorité des pays de la CEDEAO. Une grande partie de la population de la communauté dépend de ce secteur comme moyen d'existence et de subsistance. L'histoire a montré combien l'agriculture (l'agroalimentaire et l'agro-industrie,) est un moteur de croissance à travers le monde, au Brésil par exemple, ou encore en Chine. L'agroalimentaire et l'agro-industrie contribuent fortement au revenu national des pays de la CEDEAO. Ils constituent l'essentiel des revenus d'exportation et de l'emploi surtout vers l'Afrique à travers des circuits parfois non formels. Une industrie agroalimentaire performant représenterait une nouvelle frontière en termes de croissance. Elle générerait presque instantanément de la valeur ajoutée grâce à une industrialisation fondée sur les produits de base, exploitant les liens en amont et en aval de l'économie, dans ce cadre propice. La ZLECAf serait un plus pour le développement du secteur agroalimentaire. Cette industrialisation permettrait aussi de sortir un grand nombre d'habitants des zones rurales de la pauvreté et de créer des emplois.

L'agroalimentaire est un réservoir important en termes d'opportunités. Le postulat sous-jacent d'une diversification des sources de croissance peut permettre d'éviter une trop grande

dépendance vis-à-vis des revenus d'exportation issus des produits de base. Dans le cadre de la ZLECAf, et face aux États comme l'Afrique du Sud ayant transformé suffisamment ses produits issus de l'agroalimentaire, il faut une profonde transformation des produits agricoles communautaires de la CEDEAO pour tirer gains des opportunités du régime.

L'agroalimentaire est crucial pour répondre aux besoins en produits comestibles des consommateurs urbains de la communauté, et en particulier à leurs besoins en produits alimentaires transformés. Les pays émergents pousseront aussi la demande de produits agricoles africains à la hausse. La possibilité d'établir des liens entre production et commercialisation ainsi que des synergies entre les différents acteurs de la chaîne de valeur de l'agroalimentaire (producteurs, transformateurs, exportateurs) est énorme. Elle peut se réaliser grâce à des primes à l'investissement du secteur privé pour encourager la compétitivité nécessaire et s'aligner sur les exigences des consommateurs en matière de prix ou de qualité des produits. Le passage d'une production primaire à un secteur moderne avec des filières intégrées offrira des opportunités profitables aux petits exploitants agricoles de la Communauté – qui sont en majorité des femmes – et générera des emplois modernes pour les jeunes du continent en proie actuellement à un taux de chômage grandissant.

Tableau 1: Emploi et salaires en Afrique, paramètres de simulation initiaux

Activité	Total	Emploi		Prime salariale	
		Femelles	Qualifiés	Femelles	Qualifiés
Agriculture	38.5	30.8	16.3	-38,4	40.2
Combustibles fossiles	2.2	33.0	24.7	-20,6	95.0
Minéraux, NES	0.5	25.8	29.7	-44,1	47.5
Aliments transformés	6.0	32.8	31.3	-40,2	58.7
Produits en bois et papier	0.8	25.7	31.8	-31,7	57.1
Textiles et vêtements de port	1.7	33.4	35.6	-27,1	41.2
Fabrication à forte intensité énergétique	1.8	27.0	32.0	-42,1	32.5
Produits pétroliers et charbonniers	0.1	26.3	23.4	-25,3	88.9
Produits chimiques, en caoutchouc et en plastique	0.8	27.6	32.7	-39,8	38.3
Manufactures, NES	1.8	21.3	39.5	-19,0	30.4

Construction	3.8	13.2	39.3	-37,9	160.7
Services commerciaux	15.5	34.2	40.3	-26,7	129.8
Services de transport routier et ferroviaire	2.0	12,5	41.2	-2,0	69.9
Services de transport d'eau	0.2	21.6	55.1	-9,2	28.6
Services de transport aérien	0.3	42.0	57.5	-45,9	40.5
Services de communication	2.6	27.1	50.3	-14,2	73.8
Autres services financiers	1.6	35.2	65.2	-3,3	44.4
Services d'assurance et d'immobilier	0.7	34.4	56.3	5.6	38.0
Autres services aux entreprises	2.9	30.3	46.1	-15,9	75.3
Services récréatifs	2.3	49.7	31.0	-20,5	42.6
Services publics	13.7	40.4	64.4	-11,0	45.7
L'Afrique, au total	100.0	31.9	33.8	-23,4	105.7

Source : Estimation d'une équipe de la banque mondiale ;

7.6. RESULTATS EMPIRIQUES PROPRES A L'INDUSTRIE

Dans leurs conclusions spécifiques à l'industrie, **Kassa et Coulibaly** (2019) découvrent que la plupart des gains à l'exportation proviennent des exportations de pétrole et d'autres minéraux. Tandis que d'autres pays ont enregistré des gains dans la fabrication et d'autres dans les biens industriels. Lorsque les gains provenaient des exportations de carburant, ils étaient inégaux. Lorsqu'elles étaient fondées sur les exportations de produits autres que le prix du 1000, les gains ont augmenté au fil des ans d'admissibilité à l'AGO.

Les effets positifs de la Zone de Libre-Échange Continentale sur le commerce sont associés à l'amélioration de l'infrastructure des technologies de l'information et des communications (TIC), à l'intégrité des institutions et les droits de propriété, la facilité de la réglementation du marché du travail, et un environnement macroéconomique sain, y compris des taux de change stables et une faible inflation. Ceci nous interpelle par rapport à la monnaie commune au niveau de la communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest). Bien que l'exposition induite à un marché unique comme les États-Unis ou à quelques produits de base ait également limité les gains du commerce, la leçon à tirer pour la Zone de Libre-Échange Continentale pourrait

être que, à long terme, son impact sur les exportations. La ZLECAf pourrait soutenir la transformation des économies de tous les pays de la CEDEAO tant que des mesures sont en place pour soutenir la diversification des exportations vers des produits autres que les produits non produits.

Selon Coulibaly (2018), la fourniture textile de l'AGOA par exemple a eu un impact positif plus fort sur les exportations de l'Afrique subsaharienne, dont l'Afrique de l'Ouest vers les États-Unis que la disposition générale de l'AGOA. L'ensemble des simulations indique que les exportations de produits non textiles de la CEDEAO vers l'Union européenne ou les États-Unis auraient pu être en moyenne 2,5 fois supérieures aux niveaux enregistrés, et que les exportations de produits textiles auraient pu être quatre fois plus importantes.

8. LES IMPACTS POSITIFS DU REGIME DE LA ZLECAF SUR LES ECONOMIES DE LA CEDEAO

Les producteurs et les consommateurs bénéficient de prix plus bas, mais aussi d'une augmentation des variétés de produits. Cet effet dit « le goût » de la variété peut avoir d'importantes répercussions sur le bien-être des consommateurs. Pour les producteurs également, les importations de biens intermédiaires et d'immobilisations clés peuvent s'intégrer à une technologie qui pourrait conduire à une augmentation de la productivité, tout le reste étant égal.

La hausse des exportations pourrait être associée à deux autres répercussions. Premièrement, les exportations en elles-mêmes peuvent entraîner une augmentation de la productivité parce que les exportateurs doivent satisfaire aux exigences de qualité et de réglementation des marchés mondiaux. En outre, l'on peut observer que l'augmentation des exportations tend à profiter aux entreprises à productivité plus élevée. Ce changement structurel pourrait entraîner une part croissante des entreprises à productivité plus élevée par rapport aux entreprises à faible productivité qui produisent pour le marché intérieur. En plus de ce changement structurel, les entreprises exportatrices pourraient bénéficier d'économies d'échelle, ce qui stimulerait considérablement ces entreprises.

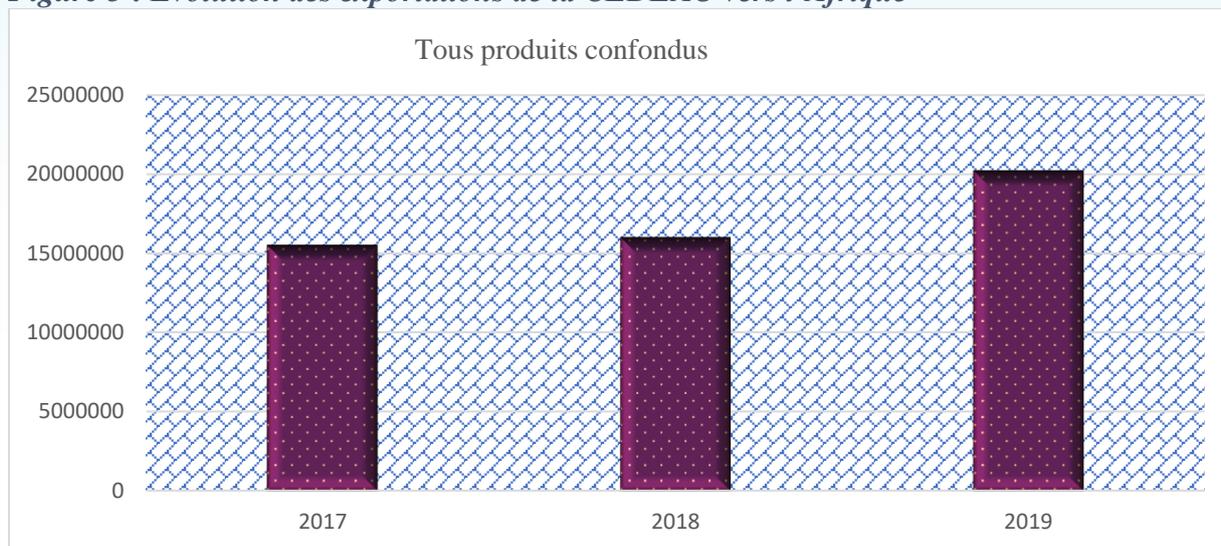
Plus important encore, l'amélioration des conditions du marché, de la compétitivité et du sentiment des entreprises inciterait à l'investissement étranger direct en Afrique de l'Ouest., Elle entraînerait une augmentation des investissements et une accélération des importations de biens intermédiaires et d'immobilisations de haute technologie et de meilleures pratiques de gestion.

9. LA HAUSSE DES EXPORTATIONS POURRAIT ETRE ASSOCIEE A DEUX IMPACTS SUPPLEMENTAIRES

Il faudra des retours constants à l'échelle et une concurrence parfaite. Il n'y a pas d'incidences pro concurrentielles en abaissant les barrières commerciales ni d'impacts potentiellement sur la productivité car les entreprises plus productives axées sur l'exportation gagneront des parts de marché.

Les exportations de la CEDEAO sont en constante hausse sur le continent africain. Elles sont passées de 15 millions 500 mille en 2017 à environ 201 millions en 2019.

Figure 5 : Évolution des exportations de la CEDEAO vers l'Afrique



Source : Auteur à partir des données de Trademap

Les principaux avantages à tirer de la ZLECAf sont entre autres un accès facile à d'autres marchés africains et le renforcement de sa présence sur le continent.

10. LES IMPLICATIONS SUR LE SCHEMA DE LIBERALISATION DES ECHANGES DE LA CEDEAO

La certitude est que si les Accords de Partenariat Économiques d'Afrique de l'Ouest (APE) ne sont pas ratifiés par tous les États, les pays les Moins avancés (PMA) ne sont pas obligés d'ouvrir leur marché à 73,8% de leur importation venant de l'Union européenne. Il est aussi sans doute évident que les APE intérimaires (APEi) de la Côte d'Ivoire et du Ghana vont néanmoins perturber énormément et de plusieurs façons le fonctionnement des échanges intracommunautaires dans le Schéma de Libéralisation des échanges (SLEC) de la CEDEAO et par ricochet assurer la protection de leur agriculteur. La mise en œuvre de ces APEi par la Côte d'Ivoire et le Ghana va aboutir indirectement à ouvrir les marchés PMA et du Nigéria (qui apparemment n'est pas prêt à ratifier les APE) aux exportations de l'Union européenne en destination de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Sans en minorer l'importance, il est utile de mentionner que dans le cadre de l'offre tarifaire communautaire, les pays de la CEDEAO sont tous considérés comme PMA dans le cadre de la ZLECAf. Cela ne change pas foncièrement la donne sur les différences de niveaux de développement des pays membres de l'APE de l'Afrique de l'ouest.

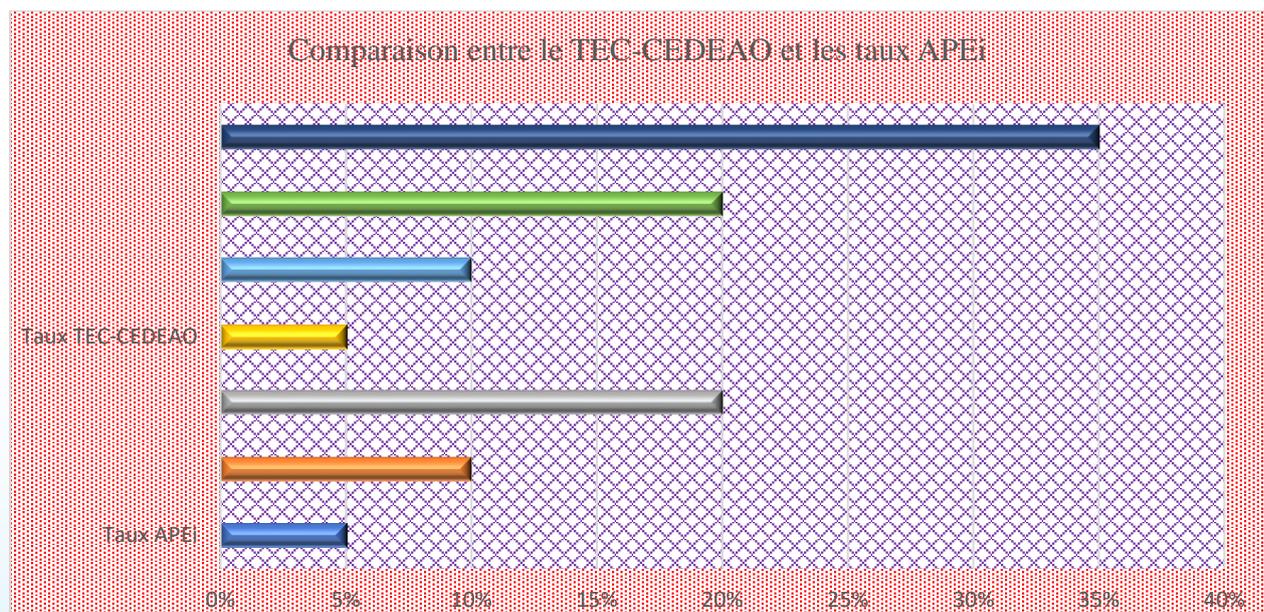
Selon une étude d'impact de la banque mondiale, le Ghana a plus d'intérêt de commercer en matière de création d'emplois avec la CEDEAO qu'avec son partenaire européen dans le cadre des APE. Un constat similaire s'applique à la Côte d'Ivoire.

Il est essentiel de noter que le tarif extérieur commun de la CEDEAO est plus protecteur surtout pour l'Agriculture ouest-africaine et les tarifs appliqués dans le cadre des APEi ratifiés par la CI et le Ghana. Si la CI et le Ghana privilégient les recettes douanières, ils préféreront utiliser le TEC de la CEDEAO. Dans le contexte de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine

(ZLECAf), la plupart des produits sensibles (et à exclure) sont taxés par la dernière bande du TEC-CEDEAO qui est de 35% et de 20% au niveau des APEi. Sans oublier que la majorité des produits exclus et sensibles, principalement agricoles dans le cadre des APE et de la ZLECAf est subventionnée par l'Union européenne. Rien ne fait croire que la CI et le Ghana auront un choix à faire entre le taux TEC et celui des APE, car la Commission Européenne pourrait préférer les droits de douane des APEi pour favoriser les exportateurs européens.

Même si la libéralisation des importations venant de l'Union européenne ne commencera qu'à une date ultérieure à celle de la mise en œuvre de la Zone de Libre Échange Continentale, ces importations seraient immédiatement frappées des droits de douane des APE intérimaire inférieurs à ceux du TEC évidemment. Il en résultera un détournement des investissements au sein de la CEDEAO à court terme au profit de la Côte d'Ivoire et du Ghana et au détriment des autres pays de la CEDEAO. À moyen et long terme, le même effet s'observera à l'échelle du continent africain avec la mise en œuvre de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine. A fortiori, si les APE d'Afrique de l'Ouest comme voulus par l'Union européenne sont définitivement enterrés avec les réticences du Nigéria, les APEi devenant permanentes, les investisseurs préféreront investir en CI et au Ghana. Dans la mesure où les importations du Ghana de produits libéralisés de groupe A taxés à 5% (produits de base, biens d'équipements et intrants spécifiques) et B taxés à 10% (intrants et produits intermédiaires) dans l'offre tarifaire pour l'APE régional ont représenté en 2015, 93% de toutes ses importations de produits libéralisés et 70,2% de toutes ses importations (y compris les produits exclus de l'Union européenne). Et la majeure partie des importations ne sont pas des produits finis. Les seuls produits pétroliers (*ensemble du chapitre 27 du système harmonisé*) ont représenté 26,2% des importations totales du Ghana en 2015. Cela implique une forte réduction du Coût de production en comparaison avec les autres pays d'AO en particulier le coût de transport de tous les produits nationaux. Y compris des produits agricoles bruts qui circulent librement dans la CEDEAO. Cet effet s'accroîtra plus avec la ZLECAf qui a pour objectif de libéraliser 90% des lignes tarifaires d'ici 10 ans.

Figure 6: comparaison entre le taux TEC de la CEDEAO et les taux appliqués dans les APEi



Source : Auteur

Le graphique ci-dessus indique une comparaison des taux appliqués dans le cadre du Schéma de Libéralisation des Échanges matérialisé par le Tarif Extérieur Commun des Pays de la CEDEAO et des taux appliqués par le Ghana et la Côte d'Ivoire dans le cadre de la mise en œuvre de leur APE intérimaire. Cette comparaison indique clairement que pour une protection efficace de l'Agriculture, le Tarif Extérieur Commun des Pays de la CEDEAO est mieux indiqué. Par contre, il aurait une obligation d'appliquer les taux inclus dans l'Accord de partenariat Economique (APE) mis en œuvre par le Ghana et la Côte d'Ivoire.

Le second risque encouru davantage après la mise en œuvre des APEi probablement après 2021 est que les produits importés libéralisés à droit de douane nul par la Côte d'Ivoire et le Ghana ne soient réexportés, directement ou indirectement, vers les autres États d'Afrique de l'Ouest sans qu'ils puissent les taxer compte tenu du laxisme des règles d'origine. Cela peut ne pas être le cas pour tous les pays signataires de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine puisque n'appartenant pas à la CEDEAO. D'une manière ou d'une autre les APEi de la Côte d'Ivoire et du Ghana constituent un frein à l'atteinte des objectifs escomptés par le régime de la ZLECAF. Pour rappel en matière de règle d'Origine de la CEDEAO, si les matières premières importées bénéficient d'une valeur ajoutée d'au moins 35% du prix de revient des produits finis ex-usine hors taxes, le produit est considéré comme originaire et peut faire objet d'échanges en franchise de douane dans la CEDEAO.

Il s'avère donc indispensable de faire une réévaluation approfondie de ces règles d'origine, car les produits nationaux transformés du Ghana et de la Côte d'Ivoire bénéficieront à partir de la mise en œuvre des APE intérimaires de coûts de production inférieurs liés aux droits de douane nuls.

Non seulement le TEC de la CEDEAO ne s'appliquerait plus à ces deux pays, mais les autres politiques communes mises en place avec difficulté depuis la genèse de la CEDEAO seraient fortement ébranlées, notamment la politique agricole (ECOWAP) étant donné le poids ajouté à celui du Ghana dans les échanges agricoles régionaux.

Les PMA, le Nigéria et le Cap Vert au niveau de la CEDEAO et les autres pays au niveau continentale et l'Union Africaine devrait se réunir pour sauvegarder le processus de l'Intégration régionale. Il faut d'abord évaluer en profondeur toutes les conséquences des APEi pour les autres États de la CEDEAO notamment dans l'hypothèse où l'APE serait définitivement entériné. A ce niveau, il est utile de mentionner qu'une possibilité de renégociation de tous les APE est ouverte avec la situation exceptionnelle du Brexit qui réduit l'offre de libéralisation du partenaire européen.

Il s'agira ensuite de mettre tous les garde-fous nécessaires pour que ces APEi qui deviendraient définitifs, ne détruisent pas les politiques communautaires et (mêmes continentales ZLECAF).

11. INCIDENCE DE LA ZLECAF SUR LES RECETTES PUBLIQUES

Il existe quoiqu'on dise une certaine dépendance des pays de la CEDEAO à l'égard de l'Afrique qui limitera les effets d'une baisse des recettes fiscales. Par contre la dégradation du solde commercial serait faible, car les exportations devraient connaître un accroissement en raison du démantèlement tarifaire au niveau africain dans le cadre de la ZLECAF.

L'objectif de la zone de libre-échange est de réduire voire supprimer les barrières internes aux échanges entre les États membres. Il ne s'agit pas à ce stade d'uniformiser l'application de la fiscalité intérieure qui relève d'une autre étape également prévue par le traité d'Abuja, mais d'une Union douanière avec la mise en place d'un tarif extérieur commun.

Les droits d'accises sont un impôt indirect à la consommation appliqué à certains produits. Dans ce cas précis, les mesures prises par le Sénégal sont régies par les dispositions de l'article 2 la Directive n°03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 modifiée 2009.

Dans un contexte de mise en place de la ZLECAf, l'impact du maintien ou non de cette mesure doit être liée à la capacité pour les pays africains producteurs dont certains figurent parmi les cinq premiers au niveau mondial (Cote d'ivoire, Nigéria) à tirer profit des opportunités offertes et des règles permettant la levée des entraves au commerce en vue de garantir un approvisionnement correct du marché concurrentiel.

Tableau 2:synthèse des effets de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine sur la CEDEAO :

Domaine	Positifs	Négatifs	Stratégie
Fiscalité	<ul style="list-style-type: none"> Baisse de la pression fiscale. 	Chute des recettes publiques liées aux concessions tarifaires.	<ul style="list-style-type: none"> Réussir une très bonne transition fiscale au sein de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; (Élargissement de l'assiette fiscale, réduction des exonérations dans bon nombres de pays) Harmonisation de la fiscalité entre les États membres Compensation à la hauteur des pertes de recettes douanières enregistrées par l'Union Africaine ou tout autre organe habilité.
Importations	<ul style="list-style-type: none"> Baisse du coût des intrants et des équipements. Effet de concurrence Effet de création de commerce qui sera supérieur au détournement de commerce 	Effet de substitution vis-à-vis des produits peu compétitifs bénéficiant d'aides hors de la CEDEAO (sucre, textile, élevage).	<ul style="list-style-type: none"> Maintien de la protection par les États des produits sensibles et stratégiques. Une meilleure efficacité des mesures de défenses commerciales à incorporer dans la stratégie communautaire avant la mise en œuvre effective du régime de la ZLECAF.
Exportations	Ouverture sur les marchés régionaux et continentaux		<ul style="list-style-type: none"> Baisse des barrières non tarifaires.

<p>Système productif Secteur privé</p>	<p>Accroissement de la compétitivité de secteurs exportateurs et importateurs de biens intermédiaires et d'équipement en provenance de l'Afrique.</p>	<p>Vulnérabilité du secteur industriel. Risques de démantèlement des industries de substitution et peu compétitives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Attraction des IDE, « joint-venture », positionnement sur les services. • Mise à niveau de secteurs sensibles en attendant leur libéralisation définitive. • Mise à niveau du secteur productif et accompagnement du secteur privé.
<p>Intégration régionale</p>	<p>Favorise l'ancrage de l'uniformisation des tarifs au sein de de la CEDEAO et la coordination des politiques notamment commerciales</p>	<p>Différents régimes commerciaux possibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités régionales • Compensations des pays perdants dans la mesure du possible par l'Union Africaine
<p>Sociaux</p>	<p>Réduction des prix des produits importés, mais aussi des produits fabriqués à partir d'intrants importés Baisse des prix de consommation.</p>	<p>Concurrence de la production intérieure. Risque de la capacité de l'État à couvrir les services sociaux liés à la baisse des recettes douanières Risque de déséquilibre territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures d'accompagnement

12. MESURES VISANT A MAXIMISER LES AVANTAGES DE LA ZLECAF

L'Accord sur la Zone de Libre Échange Continentale Africaine, une fois achevée, sera la plus grande zone de libre-échange au monde. Les accords de libre-échange créent d'importantes possibilités. Cependant, la maximisation de leurs avantages potentiels dans le contexte de la CEDEAO n'est pas automatique. L'une des questions clés est de savoir si et comment les institutions et les États membres de la ZLECAF pourraient remédier aux faiblesses qui ont limité l'impact des accords commerciaux régionaux antérieurs en Afrique.

Tout d'abord, cela signifie mettre en œuvre et administrer efficacement les obligations de l'accord commercial. Il sera essentiel d'utiliser l'élan et l'attention politique à mesure que les nouvelles opportunités commerciales deviendront réalité. Le rôle des consommateurs, des investisseurs et des commerçants dans ce processus sera essentiel pour contrebalancer les intérêts particuliers qui pourraient résister aux réformes de l'accord sur la Zone de Libre Échange Continentale Africaine.

Le libre-échange va bien au-delà de la simple suppression des droits de douane. Il faudra s'attaquer efficacement aux contraintes sur le terrain qui paralysaient les activités quotidiennes des producteurs et des négociants ordinaires. Cela exige une réforme de la réglementation et, tout aussi important, le renforcement des capacités entre les institutions qui appliquent ces règlements.

Une action simultanée est nécessaire tant au niveau supranational qu'au niveau national. Les communautés régionales peuvent fournir le cadre de la réforme, par exemple en réunissant les organismes de réglementation pour définir des normes harmonisées ou pour convenir de la reconnaissance mutuelle de la qualification des professionnels. Néanmoins, la responsabilité de la mise en œuvre de l'accord incombe en fin de compte et de manière équivoque à chaque pays membre.

Les programmes nationaux d'intégration doivent couvrir les services ainsi que les biens. Les services sont essentiels. Il crée des intrants dans l'avantage concurrentiel de presque toutes les autres activités, par exemple, dans le rôle que joue le transport dans le secteur manufacturier. Pour récolter les fruits potentiels de l'accord sur la Zone de Libre Échange Continentale dans la CEDEAO, la mise en œuvre de l'accord doit être axée sur l'amélioration de la facilitation des échanges et de la connectivité entre les différents pays de communauté d'une part les PMA et de l'autre côté les pays à revenus intermédiaires. L'accord contient d'importantes dispositions sur la facilitation des échanges qui devront être mises en œuvre.

Historiquement, le commerce bilatéral et régional dans la région Ouest-africaine a été entravé par des routes commerciales destinées à exporter de la région, plutôt que pour faciliter le commerce intracommunautaire. Ces obstacles comprennent de longues distances, des services de transport inadéquats et des régimes institutionnels et de transits inefficaces. Dans de nombreux pays de la région sans littoral, les centres économiques sont situés à des centaines de kilomètres du port maritime le plus proche. Les décideurs politiques de tous les pays membres, en particulier dans les pays de transit, partagent la responsabilité essentielle d'aider à surmonter les contraintes géographiques ou le manque d'économies d'échelle en raison des faibles volumes de transport. Toutefois, l'expérience est que de nombreux pays conservent des

politiques qui favorisent les marchés des services fermés, petits et inefficaces. Un nouvel accent sur l'efficacité des services de transport et de logistique est attendu.

La ZLECAf est un projet légitime qui risque de faire flop tant que les CER ne seront pas arrivées à renforcer leur intégration interne avec une harmonisation des règles de libre circulation des produits. La ZLECAf est un processus qui doit venir normalement en complément de la consolidation des Communautés Économiques Régionales. Elle doit parachever, à la fois, les libres échanges internes dans chaque communauté en l'occurrence dans la CEDEAO, le règlement des questions liées à tous les obstacles, notamment les prélèvements illicites réalisés par les agents des forces de l'ordre qui sont parfois supérieurs aux droits de douane eux-mêmes.

Dans une large mesure, l'effectivité attendue de l'Accord sur la Zone de Libre Échange Continentale dans la région dépendra des éléments suivants :

- ✓ De la profondeur et de l'ampleur des engagements détaillés visant à éliminer les obstacles au commerce qui doivent être négociés ;
- ✓ Des mesures dans lesquelles les engagements de la ZLECAf sont effectivement mis en œuvre sur le terrain ;
- ✓ Des initiatives complémentaires spécifiques assurant une transition en douceur vers le libre-échange et induisant de plus grands flux d'investissements productifs dans des secteurs non traditionnels, conduisant à des emplois plus importants et de meilleure qualité.

La mise en œuvre des obligations de l'accord commercial s'avérera probablement difficile pour de nombreux États membres. Les leçons tirées des tentatives antérieures de mise en œuvre d'accords internationaux sous-tendent qu'elle ne sera pas automatique. Les institutions de l'Accord sur la Zone de Libre-Échange Continentale, et en particulier les États membres, auront probablement besoin d'un soutien supplémentaire pour mettre en œuvre efficacement l'accord. L'appui permettrait d'identifier les goulots d'étranglement et les défis critiques dans les économies étatiques et donner la priorité à des actions spécifiques pour assurer une transition en douceur vers le libre-échange afin d'attirer des investissements croissants. Parallèlement aux défis liés au suivi de la mise en œuvre en cours, des mesures sont nécessaires pour assurer l'équité et des règles de jeu équitables pour les commerçants.

Compte tenu de l'expérience des négociations dans différentes parties du monde en développement, trois fronts sont nécessaires pour maximiser les avantages potentiels de l'Accord sur la Zone de Libre Échange Continentale : l'administration des traités, le soutien à la mise en œuvre lié au commerce et la transition vers le libre-échange.

Encadré 2: Maximiser les effets de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine

Encadré : Maximiser les avantages potentiels d'un accord de libre-échange

S'appuyant sur l'expérience d'exercices de négociation similaires d'autres pays en développement, la conception d'un programme complémentaire visant à maximiser les avantages potentiels d'un accord de libre-échange impliquerait les éléments suivants :

Mise en œuvre et administration de l'accord sur la Zone de Libre-Échange Continentale : Renforcement des capacités sous forme de formation, de conseils directs et d'appui à la mise en œuvre. Seront concernés par le renforcement les ministères du commerce, mais aussi pour les autres organismes de gestion des frontières souvent oubliés, en particulier les douanes, qui seront désormais chargés de mettre en œuvre un accord auquel il n'a peut-être pas eu d'exposition antérieure au cours de la phase de négociation. Ce renforcement des capacités est essentiel pour permettre la conformité, l'administration et la résolution de problèmes, le suivi économique et la socialisation de l'Accord sur la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine.

Soutien institutionnel lié au commerce à la mise en œuvre : Renforcement des capacités dans les agences autres que les ministères du Commerce (en charge du commerce et des questions liées à l'investissement) qui, dans la pratique, affectent le bon fonctionnement de ZLECAF.

Transition vers le libre-échange : Initiatives sectorielles visant à permettre aux entreprises nationales (en particulier les petites et moyennes entreprises) de faire face aux distorsions économiques affectant leur compétitivité dans un environnement de libre-échange.

Source : Auteur

RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées avant la mise en œuvre du régime de la ZLECAf dans la zone CEDEAO sont :

- 1.** Développer d'abord les industries locales naissantes ;
- 2.** Protéger les agriculteurs ;
- 3.** Protection des branches sensibles de l'économie en renforçant les mesures de défense commerciale ;
- 4.** Faire une étude spécifique des effets de la ZLECAf sur le Schéma de Libéralisation des échanges avant la mise en œuvre du régime de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine ;
- 5.** Mettre en place une stratégie de convergence normative pourrait être nécessaire. En effet, les critères de convergence au niveau continental pourraient, en premier lieu, être élaborés et appliqués au niveau régional pour aboutir à une convergence continentale au final comme dans le cas de la CEDEAO ;
- 6.** Le renforcement des capacités productives à travers la mise en place de système d'information commercial communautaire ;
- 7.** Les États membres doivent Consulter les parties prenantes internes, en particulier les ministères des Affaires étrangères des États membres, pour discuter de la note conceptuelle lors du prochain FN ;
- 8.** Améliorer l'étude sur le mécanisme de compensation de la ZLECAf pour inclure les avantages prévus découlant de l'Accord, notamment les bienfaits sociaux ;
- 9.** L'étude doit prendre en compte les pertes de revenus aux niveaux national et régional ;
- 10.** Le mécanisme d'ajustement doit à la fois porter sur la compensation des recettes et un fonds de développement de secteurs spécifiquement ciblés ;
- 11.** Les États membres sont également encouragés à envisager des mesures d'accompagnement en guise d'ajustements en matière de mobilisation des recettes intérieures afin de réduire les éventuels déficits en raison des pertes de recettes ;
- 12.** Les États membres doivent envisager de demander une dérogation à l'OMC, et ce, pour un délai bien déterminé, en vue d'imposer un prélèvement pour financer le fonds d'ajustement et ainsi éviter de dépendre de l'aide des donateurs en ce qui concerne le prélèvement. Dans le cadre de la formulation de la demande, toutes les options devraient être examinées.
- 13.** Enlever la Clause NPF de l'APE pour un gain optimal dans la ZLECAF ;
- 14.** Mise en place d'un dispositif de rationalisation/optimisation du contentieux commercial ;
- 15.** Régulation ambitieuse des taxes à l'exportation en les enlevant de l'APE et en se conformant à l'esprit de l'OMC ;
- 16.** Conformisation ZLECAF/UA pour une présence légale à l'OMC au titre de la Clause d'habilitation ;
- 17.** La CEDEAO doit mettre en place une politique de concurrence bien adaptée conforme à la règlementation de la ZLECAF ;
- 18.** Attribuer les cadres institutionnels en matière de défense commerciale les compétences requises pour appuyer les enquêtes menées au niveau régional, de manière conforme aux exigences de l'OMC ;
- 19.** Renforcer les institutions régionales en capacités et compétences techniques nécessaires pour mener à bien les MCC (procédures d'enquêtes, modèles de plaintes et de questionnaires y relatifs) ;

- 20.** Etablir au sein des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA une unité spécialisée dans la défense commerciale et un personnel qualifié à cette fin ;
- 21.** Réussir une très bonne transition fiscale au sein de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (Élargissement de l'assiette fiscale, réduction des exonérations dans bon nombres de pays) ;
- 22.** Harmonisation de la fiscalité entre les États membres ;
- 23.** Compensation à la hauteur des pertes de recettes douanières enregistrées par l'Union Africaine ou tout autre organe habilité ;
- 24.** Maintien de la protection par les États des produits sensibles et stratégiques ;
- 25.** Une meilleure efficacité des mesures de défense commerciale à incorporer dans la stratégie communautaire avant la mise en œuvre effective du régime de la ZLECAf ;
- 26.** Baisse des barrières non tarifaires ;
- 27.** Attraction des IDE, « joint-venture », positionnement sur les services ;
- 28.** Mise à niveau de secteurs sensibles en attendant leur libéralisation définitive ;
- 29.** Mise à niveau du secteur productif et accompagnement du secteur privé ;
- 30.** Renforcement des capacités régionales ;
- 31.** Compensations des pays lésés dans la mesure du possible par l'Union Africaine ;
- 32.** Mesures d'accompagnement à l'endroit des pays ;
- 33.** Sauvegarder le TEC-CEDEAO en cas de mise en œuvre des Accord de Partenariat Economique de la région Afrique de l'Ouest ;
- 34.** Discuter avec la Cote d'Ivoire et le Ghana, des effets néfastes sur la communauté des APE intérimaires qu'ils mettent en œuvre en vue de leur renégociation ;
- 35.** La question liée à la gestion des droits de propriété intellectuelle devrait être prise en considération par l'accord de la Zone de Libre-Échange dans le contexte de la CEDAO ;
- 36.** Un meilleur accès aux marchés régionaux permet aux pays de bénéficier d'une croissance plus rapide des exportations ;
- 37.** Soutien institutionnel lié au commerce à la mise en œuvre : Renforcement des capacités dans les agences autres que les ministères du Commerce (en charge du commerce et des questions liées à l'investissement) qui, dans la pratique, affectent le bon fonctionnement de ZLECAf.