



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



**La possibilité d'adopter un accord-cadre dans les négociations
concernant la zone de libre-échange continentale**

Document officiel

**David Luke et Simon Mevel
Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC)
Commission économique pour l'Afrique**

Mai 2015

La possibilité d'adopter un accord-cadre dans les négociations concernant la zone de libre-échange continentale

Définition et exemple

En relations internationales, un accord-cadre est un pacte provisoire conclu entre plusieurs pays définissant les principes, la portée et les détails des éléments convenus. Il spécifie généralement de manière claire que les questions en suspens seront résolues progressivement et/ou durant une période clairement définie.

Dans le cadre d'un accord commercial, un accord-cadre peut prévoir une première série de résultats dans un ou plusieurs domaines en cours de négociation, des modalités dans d'autres domaines, un plan d'étapes avec des points de repère et des échéances afin de conclure l'accord ou les dispositions nécessaires pour que l'accord soit conclu de manière progressive en prenant en compte le principe de géométrie variable. L'un des principaux avantages d'un accord-cadre est qu'il permet aux parties impliquées dans les négociations d'obtenir un accord dans des domaines décisifs sur une période relativement courte, tout en décrivant clairement ce qu'il reste encore à accomplir, quand et comment.

L'accord de la zone de libre-échange des pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui ne concerne que les marchandises, mais qui est assorti d'accords-cadres dans des domaines tels que les services et l'investissement, est un bon exemple d'accord-cadre permettant d'obtenir un résultat provisoire dans les négociations commerciales. Les accords-cadres de l'ASEAN permettent également d'appliquer un principe de géométrie variable (voir annexe).

Possibilité d'adopter un accord-cadre

Dans le cadre des négociations concernant la zone de libre-échange continentale, dont le délai pour conclure un accord est fixé à titre indicatif à deux ans, un accord-cadre établira les principes, la portée et les modalités à couvrir dans l'accord. Il comprendra également les domaines dans lesquels une première série de résultats est attendue. Les négociations devant débiter en juin 2015, il devrait être possible d'établir la zone de libre-échange continentale d'ici à 2017 (date indicative), avec des accords en vue de résultats rapides dans des domaines tels que les marchandises, certains sous-secteurs des services, l'investissement, la circulation des gens d'affaires, etc., et une disposition claire concernant ce qu'il reste à accomplir, quand et comment.

Le délai relativement court accordé aux négociations sur la zone de libre-échange continentale tient au fait que la mise en œuvre du Traité d'Abuja, qui fournit les bases juridiques des négociations, accuse un retard. Ce traité, qui est entré en vigueur en 1994, propose un plan d'étapes en vue de faire avancer l'intégration régionale en Afrique, avec pour objectif final d'établir une communauté économique africaine d'ici 2028. Le rôle des communautés économiques régionales, en tant que piliers du processus d'intégration régionale, est souligné dans le Traité et s'est traduit par des actions significatives menées sur le terrain. Cependant, les

progrès réalisés par les huit communautés économiques régionales¹ reconnues par l'Union africaine sont inégaux.

En réalité, les communautés économiques régionales n'ont généralement pas été en mesure de respecter les échéances fixées par le Traité d'Abuja, et plus récemment par la Déclaration sur l'intensification du commerce intra-africain et la création d'une zone continentale de libre-échange, adoptée par les chefs d'État et de gouvernement africains à la dix-huitième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, tenue en janvier 2012. Cette déclaration a établi les jalons et délais suivants :

- Finalisation en 2014 au plus tard de l'initiative tripartite de zone de libre-échange de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC);
- Achèvement, entre 2012 et 2014, des zones de libre-échange par les autres communautés économiques régionales grâce à des arrangements parallèles similaires à l'initiative tripartite CAE-COMESA-SADC ou selon les préférences de leurs États membres;
- Consolidation de l'initiative tripartite et des autres zones de libre-échange régionales en une initiative de zone de libre-échange continentale, entre 2015 et 2016;
- Création de la Zone de libre-échange continentale d'ici 2017, la date butoir pouvant être changée en fonction des progrès réalisés.
[voir document Assembly/AU/Decl.1(XVIII)]

Les négociations commerciales prennent du temps. Les négociations tripartites en cours pour une zone de libre-échange, qui ont officiellement été lancées en juin 2011 et devraient prendre fin d'ici juin 2015, en sont un bon exemple. À la lumière de la Déclaration du Sommet de l'Union africaine de 2012, l'une des possibilités concernant les négociations sur la zone de libre-échange continentale consiste à élaborer un accord-cadre comme mesure intérimaire. On peut y parvenir en adoptant une approche en deux étapes, qui supposera de :

- 1) Conclure des accords ayant une valeur commerciale dans tous les domaines possibles pour obtenir une première série de résultats;
- 2) Continuer les négociations après 2017 dans tous les domaines restants, en ayant des délais de finalisation réalistes et des indications précisant dans quelle mesure les principes de géométrie variable et d'autres approches progressives peuvent être appliqués.

¹ À savoir le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Éventuelle portée d'un accord-cadre sur la zone de libre-échange continentale

Le principal objectif d'un accord-cadre est d'ouvrir des possibilités économiques, commerciales et d'investissement entre pays africains pour améliorer les perspectives de développement inclusif, l'industrialisation et la transformation structurelle par le biais de :

- i) La libéralisation de l'espace économique continental pour garantir des échanges de biens et de services plus libres;
- ii) La création d'un régime d'investissement complémentaire transparent et favorable en Afrique;
- iii) L'amélioration de la convergence des politiques grâce à des régimes communs dans certains domaines tels que les droits de propriété intellectuelle, les politiques de concurrence et la passation de marchés publics.

La portée des négociations sur la zone de libre-échange continentale devrait être large et couvrir le commerce de biens (y compris les règles d'origine), le commerce de services, la circulation des gens d'affaires, l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, les politiques en matière de concurrence, et éventuellement la passation de marchés publics. Il n'est évidemment pas possible d'aborder toutes les questions dans ces domaines et de résoudre les problèmes en l'espace de deux ans. Toutefois, il sera possible d'accorder la priorité aux domaines qui peuvent apporter une première série de résultats durant ces deux ans.

Le commerce de biens peut être l'un de ces domaines. Comme l'a proposé le Secrétaire général du COMESA lors de la session du Comité africain de haut niveau sur le commerce, en janvier 2015, un accord sur la zone de libre-échange continentale sur le commerce de biens peut commencer par le bloc tripartite, qui a pratiquement conclu un accord sur les biens, et la CEDEAO, qui a déjà un tarif extérieur commun :

« Les deux blocs de pays peuvent, pour commencer, s'appuyer sur leurs régimes d'exonération des droits de douane actuellement en vigueur et sur des lignes tarifaires sans droits de douane, et éliminer progressivement et par étapes les droits de douane sur d'autres produits² ».

L'objectif devrait être de limiter autant que possible l'exemption sur les produits sensibles afin d'optimiser les avantages d'une zone de libre-échange continentale sur les marchandises. La question des règles d'origine devra également être abordée de manière pertinente. L'UMA et la CEEAC, qui ne disposent pas encore d'une zone de libre-échange opérationnelle, pourraient ensuite rejoindre la zone de libre-échange continentale pour qu'elle soit réellement à l'échelle du continent, en menant les efforts de libéralisation nécessaires.

² Voir <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/low-ambition-in-tariff-liberalisation-cited-as-a-key-challenge-in> (en anglais)

En ce qui concerne le commerce de services et la circulation des gens d'affaires, il pourrait être envisagé que les négociations aient lieu en parallèle à celles concernant le commerce de marchandises. Cependant, l'accent pourrait être mis sur les services qui facilitent l'investissement (par exemple, les services bancaires, commerciaux, financiers, ceux liés aux technologies de l'information et des communications, etc.) afin d'obtenir des gains rapides pour les économies africaines.

Il devrait également être possible, durant les deux années prévues pour les négociations sur la zone de libre-échange continentale, de conclure un accord pour obtenir une première série de résultats concernant un régime d'investissement commun.

La même chose pourrait éventuellement se produire concernant les politiques en matière de concurrence et les droits de propriété intellectuelle.

Pour que les éléments qui précèdent soient possibles, on suppose que les États membres se verront accorder une certaine souplesse et un traitement spécial et différencié (par exemple concernant les périodes de transition), et que des dispositions de géométrie variable pourront être appliquées s'agissant de l'exécution de certaines obligations entrant dans le cadre de l'accord-cadre.

Cependant, il sera important d'adopter le plus tôt possible des règles sur la résolution des différends dans le cadre des négociations concernant la zone de libre-échange continentale. De telles règles donneront l'assurance aux États membres que leurs divergences seront réglées en temps voulu.

Annexe

Accord-cadre de l'ASEAN sur les services

Disponible (en anglais) à l'adresse suivante :

<http://investasean.asean.org/index.php/page/view/asean-free-trade-area-agreements/view/757/newsid/870/asean-framework-agreement-on-services.html>

Accord-cadre de l'ASEAN sur l'investissement

Disponible (en anglais) à l'adresse suivante :

http://www.asean.org/images/2012/Economic/AIA/other_document/Framework%20Agreement%20on%20the%20ASEAN%20Investment%20Area.pdf

Accord-cadre de l'ASEAN sur les technologies de l'information

Disponible (en anglais) à l'adresse suivante :

<http://www.asean.org/news/item/e-asean-framework-agreement>