

L'entrée en vigueur de la zone de libre-échange continentale africaine : quelles conséquences politiques pour l'Afrique et l'Union européenne ?

Tancrède Voituriez (Cirad et Iddri)

Iddri, billet de blog 16/07/2019

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/lentree-en-vigueur-de-la-zone-de-libre-echange>

L'entrée en vigueur de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC) a été approuvée par tous les pays d'Afrique le 7 juillet 2019. Si les modalités de mise en œuvre de l'accord restent à négocier, l'acte de naissance politique de la ZLEC est de première importance pour l'avenir des relations entre pays du continent, et entre le continent et les autres. Que dit l'accord de libre-échange sur la place que s'assignent les pays du continent dans les relations internationales, et quelles conséquences l'Union européenne peut-elle en tirer ?

L'Afrique a choisi l'échange avec l'Afrique

On a pris l'habitude depuis Adam Smith et David Ricardo (économistes des XVIII^e et XIX^e siècles) de classer les pays sur un axe allant du protectionnisme au libre-échange, selon l'ouverture commerciale consentie par chacun d'eux. La doctrine commerciale des pays d'Afrique, réunis au sein de l'Union africaine (UA), semble prendre quelques libertés avec cette taxonomie : le choix que révèle l'accord de libre-échange adopté à Niamey le 7 juillet est celui d'une offensive visant à distinguer d'un côté le libre-échange subi, de l'autre un libre-échange de conquête.

Les accords de libre-échange régionaux signés avec l'Union européenne (accords de partenariat économiques, ou « APE ») sont à ranger dans la première catégorie, celle de l'échange « subi » ; l'initiative « Tout sauf les armes », prise par l'UE et accordant un accès accru au marché européen, également. L'impératif pour l'UA était d'affirmer le choix du libre-échange continental comme premier légitime, même si les modalités de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC) ne sont pas arrêtées. En somme, la valeur politique d'un accord commercial ne résiderait pas tant dans le nombre de lignes tarifaires libéralisées que dans le choix des pays partenaires. Ici, le choix est clair : l'Afrique a choisi l'échange avec l'Afrique. Formulé aussi simplement, c'est une nouveauté.

La ZLEC affirme de surcroît l'ambition de l'UA de devenir l'interlocuteur privilégié des pays extérieurs au bloc africain, au-delà des missions de sécurité et de paix qui emploient l'essentiel de ses ressources aujourd'hui, et de s'affirmer au surplus des communautés économiques régionales qui structurent les APE. Sans s'y substituer, car les APE demeurent, et les institutions économiques régionales aussi ; reste que la ZLEC traduit une volonté de devenir une institution pivot à l'échelle du continent.

La ZLEC a également pour objectif de résoudre la délicate équation financière de l'UA. Dépendante des bailleurs internationaux et captive de l'imprévisibilité des financements de ses 55 pays membres, elle a traversé en 2016-2017 une crise financière sans précédent, en raison d'un taux de défaut de plus de 30 % des cotisations de ses membres. Le président du Rwanda, Paul Kagamé, en a tiré les leçons dans un rapport au vitriol commandé par l'UA : réduire la dépendance envers les donateurs, prendre l'initiative pour autonomiser le budget, embrasser une vision continentale par l'introduction d'une

taxe de 0,2 % sur les importations en provenance des pays non-Africains comptent au nombre de ses recommandations. La ZLEC les incarne, en organisant le démantèlement des barrières douanières à l'intérieur du continent, au profit des seules barrières extérieures. Aussi peut-on comprendre l'acte de naissance de la ZLEC moins comme l'adhésion béate à une doctrine libérale, et davantage comme le **renforcement d'une institution africaine aujourd'hui incontournable.**

Quelles relations Union africaine-Union européenne dans le cadre de la ZLEC ?

Dans ce contexte, la question qui se pose aux partenaires de l'Afrique continentale, et en premier lieu l'Union européenne (UE), consiste à réévaluer la valeur ajoutée de son approche régionale des relations économiques et commerciales avec le continent africain à l'aune de la nouveauté que constitue la ZLEC. Le choix fait par l'UE et les 79 États membres de l'ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), dont 48 pays d'Afrique sub-saharienne, a été de promouvoir ces vingt dernières années des relations commerciales au sein d'accords de libre-échange régionaux (les « APE »). Ces accords font partie d'un accord plus vaste intégrant un dialogue politique structuré sur un vaste nombre de sujets touchant à la démocratie, la bonne gouvernance, les migrations ou l'état de droit. Ce dialogue politique, institutionnalisé au sein de l'accord de Cotonou passé en 2000 entre l'UE et les pays ACP¹, ne couvre pas les 55 pays de l'Union africaine. À l'inverse, l'UA ne dispose pas d'une structure de dialogue politique, institutionnalisée comme elle l'est au sein de l'accord de Cotonou, pour faciliter l'échange, concilier les points de vue, et au besoin sanctionner, les pays qui d'un côté ou l'autre de l'accord ne tiendraient pas leurs engagements tant commerciaux que non commerciaux. La ZLEC, pas plus que l'UA, ne désigne l'UE comme partenaire privilégié.

L'UE l'est de fait aujourd'hui, mais non *de jure*, et la différence est importante. Car elle dit que l'Afrique continentale se donne le choix, sans préjuger du sien. Et qu'il en va des relations politiques comme des partenaires commerciaux : c'est l'intérêt qui prévaut. À cette aune, les accords de Cotonou, et la stratégie de coopération internationale de l'UE avec le continent africain (« partenariat et stratégie commune UE-Afrique »), établie également en 2000 et révisée en 2017, pourraient être déjà dépassés. La balle, nous dit la ZLEC, est maintenant dans le camp de l'UE, notamment pour affirmer ce qu'elle attend de sa relation avec l'Afrique pour elle-même.

¹ Lire le *Décryptage* de l'Iddri, publié en février 2018 : [Les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique \(ACP\) après 2020](#)