

***Quelles implications légales
prévisibles à l'entrée de l'Algérie dans
la Zone de libre-échange continentale
africaine (ZLECAF) ?***

CARE- Mai 2021

SOMMAIRE

1. LE DECRET DE RATIFICATION DE L'ACCORD ZLECAF : L'ALGERIE, MEMBRE OFFICIELLE DE LA ZONE DE LIBRE-ECHANGE AFRICAINE

2. UNE RATIFICATION PASSEE INAPERÇUE

3. LE ZLECAF, UN ACCORD NOUVELLE GENERATION

4. CONSEQUENCES SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE EXTERIEURE DE L'ALGERIE

5. REMARQUES FINALES

Quelles implications légales prévisibles à l'entrée de l'Algérie dans la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) ?

Alger – 26 mai 2021

1- Le décret portant ratification de l'accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine vient d'être publié au journal officiel du 16 mai 2021, en même temps que le texte complet dudit accord. Ce faisant, et sitôt que l'instrument de ratification sera déposé auprès des instances de l'Union africaine, l'accord entrera en vigueur et l'Algérie deviendra officiellement membre de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF).

La lecture attentive du texte de cet accord, qui fait maintenant partie intégrante de la législation économique et commerciale algérienne, laisse apparaître des implications de grande ampleur sur le régime légal et réglementaire encadrant les échanges extérieurs de l'Algérie. Des implications dont il faut se demander si elles ont été mesurées correctement et complètement par nos autorités.

2- La ratification de l'accord est passée presque inaperçue et n'a pas suscité de débat particulier. Dans l'esprit de nombreux analystes nationaux, et sans doute aussi des responsables de nos autorités économiques, le niveau de développement des économies africaines est encore trop faible et ne présente aucune menace particulière pour l'Algérie. Bien au contraire, cette nouvelle zone de libre-échange est présentée comme une opportunité pour le développement de nos exportations hors hydrocarbures. Cela explique qu'aucune évaluation publique ni aucune étude d'impact sérieuse n'aient été effectuées préalablement à la signature ou à la ratification de l'accord.

Cette compréhension simpliste et approximative, qui procède d'une lecture superficielle de l'accord, illustre surtout une méconnaissance profonde du système de règles qui régissent le commerce mondial, un système porté par la vingtaine d'accords multilatéraux administrés par l'Organisation mondiale du commerce et dont notre pays, à la différence de la très grande majorité des pays africains (43 pays africains sur les 54 membres de l'Union africaine sont membres de l'OMC¹), a complètement décroché au cours des vingt dernières années.

3- Le fait est que la ZLECAF représente ce que les experts désignent comme un accord commercial de nouvelle génération en ce sens qu'il ne porte pas seulement sur des engagements de réductions ou d'exonérations tarifaires, mais qu'il inclut également de nombreux autres volets liés au commerce des services, à la concurrence, à l'investissement, aux droits de la propriété intellectuelle et même au commerce électronique.

Plus important encore, l'accord ZLECAF se distingue en particulier par deux aspects d'une grande signification pour la politique commerciale extérieure future de l'Algérie. En effet :

- d'une part, la ZLECAF n'est qu'une étape sur le chemin de la construction d'une communauté économique africaine, objectif déjà inscrit dans le traité d'Abuja de 1991, mais qui est maintenant appelé à être mené à bien dans le cadre du système des règles de l'OMC. L'accord

¹ **Etats africains non-membres de l'OMC** : Algérie, Comores, Ethiopie, Erythrée, Guinée équatoriale, Libye, Sao Tomé et Príncipe, Sahara Occidental, Somalie, Soudan, Soudan du Sud.

stipule en effet clairement que la libéralisation du commerce des marchandises, tout autant que celle des services, sera opérée dans le respect des accords de cette organisation multilatérale dont un grand nombre y sont visés expressément (accord GATT ; accord GATS ; accord antidumping ; accord sur les sauvegardes ; accord sur les obstacles techniques au commerce ; accord sur la balance des paiements ; etc.) ;

- d'autre part, la mise en œuvre de l'accord ZLECAF est adossée à un « Protocole sur les règles et procédures du règlement des différends » sur le même modèle que celui qui fonctionne au sein de l'OMC. Il faut rappeler que la principale faiblesse des accords commerciaux entre pays en développement était celle liée à leur application effective sur le terrain. L'institution dans le traité continental d'un mécanisme de règlement des différends est de nature à aider à surmonter effectivement ce type de contraintes. Elle introduit ce faisant une réforme considérable qui devrait changer en profondeur le statut réel de cet accord ZLECAF et l'approche politique future que les pays africains devraient observer à son égard.

4- Quelles conséquences pratiques pour la politique commerciale externe de l'Algérie ?

A la différence de tous les autres accords commerciaux conclus jusque-là par l'Algérie, ce nouvel accord qui vient d'être ratifié est, par ses implications, de nature à bousculer fortement le mode actuel de gestion et de conduite du commerce extérieur de notre pays.

4.1- En entrant officiellement dans l'accord ZLECAF, l'approche des autorités publiques algériennes semble avoir surtout focalisé l'attention sur les flux de commerce actuels avec les pays africains. Aujourd'hui, ces flux sont effectivement très faibles à l'importation comme à l'exportation et, même s'ils sont appelés à s'accroître au cours des prochaines années, ils devraient demeurer relativement modestes. De ce point de vue, le changement majeur qu'introduit cet accord commercial, c'est celui de l'environnement légal et réglementaire qui encadre et régule le commerce extérieur des pays africains, un changement substantiel quand on sait que la véritable protection contre l'afflux des importations est généralement adossée, non pas au niveau des droits de douane, mais à toute une panoplie de barrières non tarifaires par essence nettement plus dissuasives.

4.2- A ce sujet, et suivant les dispositions de l'accord, chaque pays africain membre sera tenu aux disciplines générales qu'imposent les accords de l'OMC en matière de transparence des réglementations, de défense commerciale, d'obstacles techniques au commerce, etc. D'un point de vue légal, cela implique trois types d'engagements précis et extrêmement sensibles à respecter, dans le cas algérien :

(i)- recenser et publier, à l'intention des pays africains membres de l'accord et pour chaque ligne tarifaire, l'ensemble des réglementations et normes applicables aux importations et auxquelles les entreprises africaines doivent se conformer au moment d'exporter leurs produits sur le marché algérien. Ces normes et réglementations sont étroitement encadrées par l'accord ZLECAF et, en particulier, par l'accord de l'OMC sur les « obstacles techniques au commerce » qui y est visé explicitement ;

(ii)- éliminer l'ensemble des obstacles non nécessaires et non justifiés par des contraintes liées à la sécurité, à l'ordre public, à la santé ou à la protection de l'environnement ;

(iii)- désigner un point focal auquel les entreprises africaines, confrontées à des barrières autres que tarifaires au moment d'exporter leurs produits ou leurs services vers l'Algérie,

pourraient adresser leurs requêtes ou demander des renseignements quant à la voie à suivre pour contourner de tels obstacles.

Encadré 1 : au sujet des barrières non tarifaires (BNT)

L'engagement à promouvoir le commerce interafricain et à éliminer ou à réduire le poids des barrières administratives indues au commerce entre pays africains, est pris très au sérieux par les concepteurs de l'accord portant création de cette zone de libre-échange continentale africaine.

Un Observatoire du commerce africain (OAC) est ainsi mis sur pied. Il vise à créer un portail d'information commerciale à l'échelle du continent pour faciliter le commerce intra-africain et soutenir le déploiement de la ZLECAF. L'OAC cherchera à recueillir des renseignements commerciaux auprès des États Membres et à fournir des informations commerciales aux acteurs du marché et aux agences gouvernementales et non gouvernementales.

De même, un Mécanisme en Ligne de la ZLECAF pour la Notification, le Suivi et Élimination des BNT fournit un moyen de notification en ligne des Barrières Non-Tarifaires identifiées, y compris pour la notification par SMS. Les BNT signalées par les entreprises exportatrices et l'état de leur résolution peuvent être consultés sur le domaine public. Le système permet également l'échange d'informations entre les États Parties concernés pour surveiller et résoudre les BNT. Ce mécanisme est d'ores et déjà joignable en suivant le lien suivant : <https://tradebarriers.africa/>

4.3- Il faut noter que les trois engagements ci-dessus incombent également à l'ensemble des autres pays africains membres de l'accord. La différence, toutefois, pour ceux d'entre eux qui sont déjà membres de l'OMC, c'est que cette procédure est tout à fait formelle puisqu'ils s'en acquittent déjà dans le cadre de leurs obligations au sein de cette organisation multilatérale. Sur les 54 pays africains membres potentiels de la ZLECAF, 43 d'entre eux sont déjà membres de l'OMC, l'Algérie étant la seule parmi les économies les plus puissantes et les plus dynamiques du continent à ne pas y être. Ainsi, par rapport à ces dernières qui sont ses concurrents directs sur les marchés du continent, notre pays devra partir avec un handicap non négligeable.

Soulignons, à cet effet, que toutes les restrictions administratives ou douanières qui sont aujourd'hui appliquées à nos échanges seront appelées à être supprimées à bref délai, au titre de nos engagements dans la ZLECAF : cela concerne notamment toutes les formes d'interdiction d'importation, les licences ou quotas appliqués à tel ou tel produit. Cela concerne également les taxes et autres droits exceptionnels, dont certains très élevés qui sont appliqués à une liste particulière de produits.

4.4- S'agissant de ces taxes exceptionnelles, la justification implicite qui en a été donnée jusque-là est celle liée au déséquilibre de notre balance des paiements. En la matière, il faut souligner que l'accord ZLECAF renvoie aux dispositions des statuts du FMI et surtout à celles de l'accord de l'OMC qui régit les mesures pouvant être prises pour faire face à des difficultés de balance des paiements. En pratique, cela obligera l'Algérie :

(a)- à préparer un dossier explicatif des difficultés financières qu'elle rencontre et des mesures restrictives qu'elle a dû prendre pour y faire face ;

(b)- à justifier le niveau élevé des droits exceptionnels qu'elle a été amenée à imposer sur certains produits, l'accord pertinent en la matière stipulant que les restrictions appliquées doivent être calibrées en fonction des difficultés rencontrées ;

(c)- à présenter un calendrier prévisionnel de levée des restrictions ainsi mises en place.

4.5- Ce qu'il faut bien mettre en évidence, s'agissant de l'environnement économique et légal régissant le commerce d'importation, c'est que les dispositions de cet accord ZLECAF ne sont censées s'appliquer qu'au commerce de l'Algérie avec les pays africains. De fait, le volet tarifaire touchant au démantèlement des droits de douane au titre de la zone de libre-échange ne concerne que les échanges entre pays membres de la ZLECAF.

En revanche, la position est forcément plus nuancée dans le cas des restrictions non tarifaires. Maintenir un régime commercial ouvert et favorable envers les pays africains, qui soit différent de celui en vigueur avec le reste du monde, est de nature à rompre avec un des principes cardinaux qui a depuis toujours caractérisé le système des échanges algériens, à savoir celui de la nation la plus favorisée, autrement dit la non-discrimination entre l'ensemble de ses partenaires économiques.

En théorie et d'un point de vue strictement légal, une telle position est envisageable. Mais, dans la pratique, c'est une option qui est à exclure totalement, l'Algérie s'exposant en retour à des réactions potentiellement très dangereuses de la part de ces mêmes partenaires.

Encadré 2 : ZLECAF, Commerce Interafricain et Régime commercial

L'application des dispositions de cet accord ZLECAF que l'Algérie vient de ratifier officiellement ne manquera pas d'avoir des conséquences significatives sur les conditions de mise en œuvre des autres accords commerciaux auxquels l'Algérie est partie prenante.

Pour mieux saisir l'importance de cette question, prenons l'exemple de la liste des quelques 1400 produits exclus du bénéfice de l'exonération des droits de douane, au titre de l'engagement de l'Algérie au sein de la ZALE (Zone arabe de libre-échange). Quelle attitude observer concrètement face aux exportations de pays arabes et africains tels que l'Egypte, le Maroc ou la Tunisie, vers le marché algérien ?

Leur refuser l'exonération au titre des restrictions appliquées au commerce avec les pays arabes l'exposerait à des sanctions inévitables qui seraient prises au titre du mécanisme africain de règlement des différends. Leur accorder l'entrée en exonération des droits de douane, sans l'étendre aux autres pays arabes, serait considéré comme un acte discriminatoire insoutenable au titre de la convention commerciale liant les pays membres de la ZALE.

Il n'y a pas de doute que, sitôt que le processus d'adhésion de l'Algérie à la ZLECAF sera pleinement opérationnel, l'on assistera à des approches commerciales agressives dans notre direction, de la part de chacun de la part des pays arabes membres de la ZALE, du Maroc et de l'Egypte en particulier. Le même problème sera de fait posé dans le contexte de l'accord d'association liant l'Algérie et, l'Union européenne et, de proche en proche, avec l'ensemble des partenaires commerciaux de l'Algérie. Dans le cas de l'accord UMA, l'accord ZLECAF est de nature à renforcer les échanges économiques et commerciaux et à atténuer le poids des tensions dans la région.

L'accord ZLECAF ouvre à ce titre une perspective économique nouvelle à laquelle il importe que notre pays se prépare de toute urgence et avec le plus grand sérieux.

4.6- A ce stade, il faut ajouter une précision fondamentale qui tient à l'approche ambiguë qui a jusqu'ici présidé à la gestion des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux que notre pays a eu à conclure avec des partenaires divers (Conventions commerciales avec la Tunisie ; Libye ; Jordanie ; Convention économique régionale maghrébine ; Accord d'association avec l'Union européenne ; Convention portant zone arabe de libre-échange).

De fait, il faut bien souligner que, en raison des faibles performances de son économie et de son incapacité à faire face à la concurrence importée, notre pays s'est peu soucié jusqu'ici du plein respect de ses engagements au titre de ces différents accords. Aussi, si l'approche implicite des autorités publiques nationales est celle de considérer que l'accord ZLECAF se verra traiter de la même manière, il faut tout de suite qu'elles prennent conscience que ce serait de leur part une lourde et grave erreur. En effet, aucun des accords commerciaux conclus jusqu'ici ne contient de disposition spécifique incluant la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends, lui-même calqué sur celui en vigueur depuis 1995 au niveau de l'OMC.

Ce type de mécanisme est une innovation majeure introduite au sein du système commercial mondial et qui change complètement l'attitude générale que les différents pays à travers le monde observaient en matière de politique commerciale extérieure : en dehors de ceux, en nombre de plus en plus réduits, qui sont restés en dehors de l'OMC, tous veillent maintenant en permanence à mettre celle-ci en cohérence avec leurs engagements au titre des traités commerciaux auxquels ils ont souscrit. En tant que l'une des économies les plus importantes du continent, l'Algérie ne pourra pas, d'un point de vue moral et politique, se soustraire visiblement à ses obligations au titre du traité ZLECAF.

5- Remarques finales

5.1- Au total, il faudra donc bel et bien se résoudre au constat suivant : en adhérant officiellement à cet accord interafricain, notre pays a mis le pied dans un processus économique et légal qui devrait le conduire, à terme rapproché, à réviser de fond en comble, toute la panoplie des restrictions administratives qui tient lieu de mode de régulation de ses échanges extérieurs. Dans la pratique, cette situation équivaut à celle d'avoir à appliquer 80% des disciplines inscrites dans les accords de l'OMC, en particulier toutes celles liées à l'encadrement réglementaire des importations.

5.2- La prochaine étape qui suit le dépôt officiel de l'instrument de ratification est celle du calendrier de mise en œuvre des concessions tarifaires. L'accord prévoit à ce titre que les participants doivent démanteler les droits de douane sur 90 % de leurs lignes tarifaires sur une période de cinq ans, pour les économies les plus avancées comme celle de l'Algérie.

Dans l'intervalle, et si elle tient à respecter les engagements auxquels elle vient de souscrire, l'Algérie gagnerait à mettre en place rapidement un programme de mise en conformité de l'ensemble du dispositif qui régit ses échanges extérieurs. Compte tenu de l'ampleur des changements à introduire et de leur sensibilité d'un point de vue économique, cette tâche est des plus urgentes.

5.3- En plus de la remise en ordre du régime des importations, il devient encore plus urgent de réviser en profondeur tout le système bureaucratique qui continue, en dépit de tout bon sens, de régir les exportations. Dans la mesure où il s'agit, à travers l'adhésion au traité ZLECAF, d'ouvrir des marchés aux exportations algériennes, la suppression de toutes ces réglementations anachroniques (contrôle des changes ; investissement à l'étranger ; pénalisation systématique de tout écart réglementaire ; etc.) qui encadrent l'acte d'exportation est plus qu'une nécessité. Il importe, par ailleurs, de mieux calibrer le système public de soutien au développement des exportations, pour le mettre réellement au service des entreprises exportatrices.

5.4- Pour terminer, soulignons l'urgence absolue de commencer enfin à engager les réformes structurelles de l'économie algérienne, des réformes qui sont reportées depuis plus d'une dizaine d'années. Le défi posé aux échanges extérieurs de notre pays réside sans nul doute dans leur organisation et dans leur mode de régulation, mais il tient aussi, plus en amont, dans les insuffisances de l'appareil de production interne et dans l'insuffisance de l'offre de biens et services à l'exportation.

Ces réformes sont la condition de base pour permettre à l'Algérie de participer efficacement et pleinement au processus en cours de l'intégration des économies africaines. Contrairement à l'idée souvent répandue, l'économie pourra rapidement retrouver sa compétitivité pour peu que son énorme potentiel soit libéré et que le système de régulation soutienne effectivement l'acte productif au lieu de subventionner l'importation.

CARE- Mai 2021.