

## L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE AFRICAINE À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE DU COMESA

Par

**Claude NYAMUGABO BAZIBUHE**

*Chef de Travaux à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa*

### INTRODUCTION

Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) constitue l'une des huit<sup>1</sup> Communautés Économiques Régionales africaines (CERs) nées dans l'euphorie du mouvement de l'intégration africaine amorcé dans les années 80-90. Constituée en 1981, en tant qu'une Zone d'échanges préférentiels des États d'Afrique orientale et australe (ZEP), la ZEP est devenue Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), créé à Kampala en République d'Ouganda, le 5 novembre 1993, entre les 21 pays suivants : Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Swaziland (actuel Eswatini), Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

Dans une étude sur les processus d'intégration de quelques CERs africaines, publiée en 1996, Ntumba Luaba montre que la ZEP, devenue COMESA partage bien d'éléments de ressemblances avec la CEDEAO et la CEEAC<sup>2</sup>.

Ces ressemblances apparaissent aussi bien sur le plan de leurs objectifs qu'au niveau de leurs cadres normatifs et institutionnels. Les objectifs du COMESA définis en son articles 3 visent notamment à réaliser d'une croissance et d'un développement durables des États membres en favorisant un développement plus équilibré et plus harmonieux de leurs structures de production et de commercialisation ; b) à promouvoir un développement conjoint dans tous les domaines de l'activité économique et l'adoption conjointe de politiques et programmes macroéconomiques en vue de relever

---

<sup>1</sup> Conformément à la Résolution CM/Res.464 (XXVI) du Conseil des Ministres de l'OUA du 1<sup>ère</sup> mars 1976 relative à la répartition de l'Afrique en cinq régions, à savoir : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique de l'Est et Afrique Australe.

<sup>2</sup> Ntumba Luaba, « Ressemblances et dissemblances institutionnelles entre la CEDEAO, la CEEAC et la ZEP », in Réal Lavergne (dir), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 1996, p.350.

les niveaux de vie des populations et de favoriser des relations plus étroites entre les États membres, et c) à créer un environnement propice aux investissements étrangers, transfrontaliers et locaux, notamment la promotion conjointe de la recherche et l'adaptation de la science et de la technologie au développement »<sup>3</sup>. À l'instar des autres CERs, l'aboutissement du processus d'intégration du COMESA devrait concourir à l'établissement de la Communauté Économique Africaine (CEA) décidée dans le Traité d'Abuja de 1991<sup>4</sup>. À l'instar du traité d'Abuja qui fixe cinq étapes<sup>5</sup> pour atteindre la Communauté économique Africaine en trente-quatre ans<sup>6</sup>, le COMESA identifie également cinq phases pour la réalisation de son processus d'intégration et s'arrime au schéma classique préconisé par Béla Balassa<sup>7</sup>, qui identifie cinq étapes de base nécessaires à une intégration régionale parfaite, au fur et à mesure de la réduction et de l'abolition des barrières et disparités entre les économies.

Si, depuis 2018, l'on peut se féliciter que les États membres de l'Union africaine aient procédé à la signature de l'Accord sur la Zone de libre-échange continental africaine<sup>8</sup>, cette signature a été favorisée par les avancées du processus d'intégration enregistrées dans le cadre notamment du COMESA. Il est dès lors possible de présenter les résultats atteints par cette CER, quarante ans après sa création. Ces résultats qui constituent une contribution au processus d'intégration africaine, se révèlent d'abord à travers le niveau de l'intégration atteint relativement au schéma général du processus classique d'intégration (I). Ils se remarquent ensuite à travers la qualité de l'intégration sur le plan sectoriel (II).

---

<sup>3</sup> Article 3 du Traité du Marché commun des États de l'Afrique orientale et australe, Kampala, 5 novembre 1993.

<sup>4</sup> Traité instituant la Communauté économique africaine, Abuja, 3 juin 1991.

<sup>5</sup> Article 6.1 du traité du COMESA.

<sup>6</sup> Article 6.2 du traité du COMESA, §§ a-f.

<sup>7</sup> BALASSA (B), *La théorie de l'intégration économique*, ALLEN et UNWIN, Londres, 1962.

<sup>8</sup> Ci-après : Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine, Kigali, le 21 mars 2018.

## I. L'ÉVALUATION GLOBALE DU PROCESSUS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE COMESA AU REGARD DU SCHÉMA DÉFINI PAR SON TRAITÉ

Comme nous l'avons relevé, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe « COMESA » a été créé au départ en 1981 en tant que Zone d'échanges préférentiels des États de l'Afrique orientale et australe « ZEP »<sup>9</sup>, dans le cadre du Plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos. La ZEP a été muée en COMESA en 1993, dans le but de tirer pleinement profit d'un marché plus vaste, de partager l'héritage et le destin communs ainsi que de permettre la coopération sociale et économique. En 2021, le COMESA était composé de 21 États membres, 583 millions d'habitants qui ont convenu de promouvoir l'intégration régionale par le commerce et le développement des ressources naturelles et humaines dans l'intérêt mutuel de toutes les populations de la région<sup>10</sup>. Dans le but de bâtir une communauté économique et politiquement intégrée les États membres ont convenu de mener des actions devant selon les étapes ci-après :

« (a) L'établissement d'une zone de libre-échange qui garantit la libre circulation des biens et des services produits au sein du COMESA ainsi que la suppression de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires ; (b) la constitution d'une union douanière dans laquelle les biens et les services importés à partir des pays non membres du COMESA sont assujettis à un tarif unique convenu - Tarif extérieur commun- dans tous les États membres du COMESA ; (c) la libre circulation des capitaux et des investissements, appuyée par l'adoption d'une zone d'investissement commune afin de créer un climat d'investissement plus favorable ; (d) la mise en place d'une union de paiement progressive axée sur la Chambre de compensation du COMESA et l'établissement à terme d'une union monétaire, dotée d'une monnaie unique, et (e) l'assouplissement progressif et l'élimination en fin de compte de l'exigence de visas, ce qui conduira à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services ainsi qu'au droit d'établissement »<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Le Traité établissant une Zone d'échanges préférentiels (ZEP) pour l'Afrique orientale et australe a été signé à Lusaka (Zambie) le 21 décembre 1981 par les Chefs d'État de l'Angola, du Botswana, du Burundi, des Comores, de Djibouti, de l'Éthiopie, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, du Mozambique, de l'Ouganda, du Rwanda, des Seychelles, de la Somalie, du Swaziland, de la Tanzanie, du Zaïre (à présent RDC), de la Zambie, et du Zimbabwe. Voy. GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous régionaux : Afrique de l'Est et australe », in, *Les instruments juridiques internationaux de facilitation du transport et du commerce en Afrique*, chapitre IV, 2<sup>ème</sup> édition, 2014, p.201.

<sup>10</sup> Secrétariat du COMESA, *Le COMESA en Bref. Croissance à l'unisson, Prospérité partagée*, Lusaka (Zambie), 2018, septembre 2018, p.1.

<sup>11</sup> Le COMESA en Bref du 2018, septembre 2018, *op.cit.*, p.2.

À cet égard, plusieurs politiques, programmes et plans identifiant de nombreux axes stratégiques ont été élaborés en vue de la réalisation progressive de ces objectifs. Ce qui a permis au COMESA de réaliser des avancées significatives notamment en dépassant l'étape de la zone de Libre-échange, élargie aux États membres de la SADC et de la CAE (A). Depuis 2014, elle a amorcé sa transition vers l'union douanière, après l'expiration de la première date buttoir fixée en 2008<sup>12</sup> renouvelée en 2009, puis en 2012 et de nouveau en 2014<sup>13</sup>. Ce qui fait du COMESA un espace ouvert à la libre circulation des personnes et des capitaux (B). Il est dès lors loisible de retracer ce processus en relevant la place de la RDC.

### **A. Le dépassement et l'élargir de la zone de libre-échange du COMESA**

Le COMESA fournit un modèle unique d'intégration économique. Ses avancées sur certains domaines ont favorisé son rapprochement avec deux autres CERs, la SADC et la CAE avec lesquelles il a signé un accord tripartite élargissant ainsi sa Zone de libre-échange aux États de ces deux organisations sous-régionales.

#### **1. L'établissement de la zone de libre-échange de l'espace COMESA et la place de la RDC**

Le COMESA est entré dans une Zone de libre-échange depuis le 31 octobre 2000, 16 ans après la libéralisation progressive du commerce via la réduction des droits de douane intra-COMESA<sup>14</sup>. Grâce à l'opérationnalisation de la ZLE et les réductions tarifaires consécutives opérées par les États membres les droits de douane intra-COMESA ont connu une diminution considérable. Selon les statistiques officielles, le commerce intra-COMESA a augmenté en moyenne de 7% chaque année depuis la création de la ZLE, et les échanges entre les pays membres de la ZLE se sont accrus à un rythme jamais connu auparavant<sup>15</sup>.

En décembre 2017, 16 pays participaient à la ZLE-COMESA. Trois États membres, en l'occurrence l'Éthiopie, l'Érythrée et Eswatini se trouvaient à des niveaux différents de participation à la ZLE.

La RDC est devenue le 16<sup>ème</sup> membre de la zone de libre-échange COMESA en 2016 après la mise en œuvre de sa loi n°15/019 du 1<sup>er</sup> décembre 2015

---

<sup>12</sup> Union Africaine, Programme minimum d'intégration, *op.cit.*, p.16.

<sup>13</sup> DIDIER, L, « Accord tripartite de libre-échange COMESA-SADC-CAE », *La Lettre du CEMOI*, n°3, 3<sup>ème</sup> trimestre 2015, p.1.

<sup>14</sup> COMESA, « Croissance à l'unisson, Prospérité partagée », *Le COMESA en Bref* 2018, septembre 2018, *op.cit.*, p.14.

<sup>15</sup> *Idem.*

modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n° 011/2012 du 21 septembre 2012 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation, en application du Traité du COMESA<sup>16</sup>. Mais bien d'efforts restent encore à fournir avant de profiter pleinement de son statut de membre.

En vue de rattraper le niveau de l'intégration atteint par le COMESA et de faire pleinement partie de la ZLE, sa nouvelle loi prévoyait d'« instituer un taux zéro à l'égard des marchandises originaires des pays membres du COMESA, consécutif à un démantèlement tarifaire progressif sur trois ans à raison de 40%, 30% et 30% respectivement pour la première, deuxième et la troisième année »<sup>17</sup>. Concrètement, une première réduction de 40% sur les droits de douane devrait intervenir en 2016 suivie d'une seconde réduction de 30% en 2017 et d'une dernière réduction de 30% en 2018<sup>18</sup>. Si, au regard de ces indicateurs, il est possible d'affirmer que le territoire de la RDC est désormais ouvert à la ZLE du COMESA, des pesanteurs d'ordre structural plombent l'entrée effective de la RDC dans le jeu d'échanges auxquels elle est appelée à participer avec des États bien préparés.

Contrairement à la CEEAC dont la ZLE demeure encore théorique, la pleine opérationnalisation de la ZLE-COMESA est attestée par le dernier rapport 2019 de la CEA sur l'état de l'intégration régionale. Ce rapport souligne que « conformément à sa vision d'une communauté économique régionale pleinement intégrée, le COMESA a développé plusieurs initiatives couvrant les domaines suivants : libéralisation des échanges : création d'une zone de libre-échange par l'élimination des obstacles non tarifaires (ONT), notamment la suppression des restrictions de change, la suppression des taxes sur les devises étrangères, la suppression des quotas d'importation et d'exportation ainsi que des barrages routiers, la simplification des formalités douanières, l'allongement des heures de travail aux frontières »<sup>19</sup>. Toutes ces avancées ont permis au COMESA d'élargir sa ZLE en l'ouvrant à des États appartenant à d'autres blocs commerciaux.

---

<sup>16</sup> Loi n°15/019 du 1<sup>er</sup> décembre 2015 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n° 011/2012 du 21 septembre 2012 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation, en application du Traité du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe, en sigle COMESA, signé le 05 novembre 1993, *J.O RDC*, première partie, 15 décembre 2015, p.10.

<sup>17</sup> Exposé des motifs de la Loi n°15/019 du 1<sup>er</sup> décembre 2015 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n° 011/2012 du 21 septembre 2012 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation, en application du Traité du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), *op.cit.*

<sup>18</sup> État de l'intégration régionale VIII, Rapport 2019, *op.cit.*, p.42.

<sup>19</sup> Commission de l'Union africaine, Département des Affaires économiques, *Rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique, Résumé synthétique*, février 2019, p.6.

## 2. L'Accord Tripartite COMESA-CAE-SADC et l'élargissement de la Zone de Libre-Échange du COMESA

En 2008, le COMESA a élargi sa ZLE en incluant des membres de deux autres blocs commerciaux africains, la CAE et la SADC. La signature, à Kampala, le 22 octobre 2008, de l'Accord créant la Zone de Libre-Échange Tripartite (ZLET) qui regroupe les trois CERs, après le dialogue lancé en 2005, constituait une nouvelle étape de cet élargissement. La Tripartite avait principalement pour objet de renforcer et d'approfondir l'intégration économique des régions de l'Afrique orientale et australe par le biais de l'intégration des marchés et du développement des infrastructures et des industries.

Vingt-quatre États se sont ainsi convenus d'unir leurs efforts en vue de renforcer et approfondir l'intégration économique africaine. Les discussions se sont poursuivies au cours de plusieurs sommets tripartites. Le premier Sommet Tripartite tenu à Kampala en octobre 2008, le second fut organisé à Lusaka en avril 2009. Au cours du troisième tenu le 12 juin 2011, les chefs d'État et de Gouvernement des membres de la Tripartite ont signé une Déclaration marquant le lancement des négociations sur la Zone de libre-échange COMESA-CAE-SADC.

À cet égard, quelques mesures ont été adoptées en vue de la mise en œuvre des politiques communes de la Tripartite. Celles-ci devraient aboutir à la « 1) simplification et harmonisation des procédures et des documents douaniers ; 2) harmonisation de la nomenclature des marchandises ; 3) application des principes de gestion intégrée des frontières grâce à la création de guichets uniques aux frontières ; et 4) harmonisation des mécanismes de caution et d'autres procédures pour le trafic de transit »<sup>20</sup>.

Jean De Matons relève que toutes ces mesures s'inscrivent dans la droite ligne de la Convention révisée de Kyoto de 1973 sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers et sur les règles et procédures de l'organisation mondiale des douanes<sup>21</sup>. La mise en place de la zone de libre-échange Tripartite a finalement été lancée le 10 juin 2015 à Sharm-El-Sheikh en Égypte<sup>22</sup> ; ce qui a contribué à intégrer dans cet espace les marchés du Cap au Caire, et aujourd'hui jusqu'à Tunis.

---

<sup>20</sup> GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe, *op.cit.*, p.208.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Laurant DIDIER, « Accord tripartite de libre-échange COMESA-SADC-CAE », *La Lettre du CEMOI*, n°3, 3<sup>ème</sup> trimestre 2015, p.1.

Si, comme l'ont relevé Jean Grosdidier de Matons et Laurent Didier, la Tripartite a notamment pour avantage d'éviter les problèmes de chevauchement<sup>23</sup> ou le phénomène du multi-appartenance aux CER reproché aux États africains, Didier démontre en revanche que celle-ci tend à accroître les coûts commerciaux, à rendre moins efficace les mécanismes de coordination (incohérence des objectifs et mandats des CER), à dupliquer les programmes économiques et commerciaux (déperdition des efforts) ainsi que leur financement (non rationalisation des ressources)<sup>24</sup>.

Par ailleurs, dans une précédente étude, Didier avait également montré de manière empirique que CERS les CER ne souffrent pas du phénomène de « bol de spaghetti » pouvant détériorer le commerce bilatéral. L'auteur explique que l'appartenance des États africain à plusieurs CER n'a pas d'effets sur le commerce intra-zone des États membres faisant partie à la fois du COMESA, CAE et SADC et d'autres CER africaines<sup>25</sup>. Selon lui, ces résultats s'expliquent par le faible nombre d'AP qui se chevauchent et que l'adhésion à diverses ZLE n'affecte en rien le commerce intra-africain de ces regroupements régionaux compte tenu des politiques d'harmonisation et de coordination engagées entre eux.

Comme on peut bien le constater, cette zone de libre-échange tripartite permet de surmonter le défi, entre autres, de l'appartenance à des organisations multiples en réduisant la confusion des rôles et des politiques pour pouvoir s'acquitter de toutes les obligations et mettre en œuvre les objectifs fixés. Toutefois, jusqu'au 20 mars 2021, vingt-deux membres/partenaires ont signé l'Accord sur la ZLET tandis que dix États membres/partenaires l'ont ratifié. Sur les dix États membres qui l'ont ratifié, cinq États à l'exception notamment de la RDC, sont membres de la SADC (Afrique du Sud, Botswana, Eswatini, Namibie et Zambie. Ce nombre de ratifications demeure inférieur au nombre de 14 des ratifications requises pour la mise en place de la Zone de Libre-échange Tripartite<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe », *op.cit.*, p.216 ; Laurant DIDIER, « Accord tripartite de libre-échange COMESA-SADC-CAE », *op.cit.*, p.2.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.1.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> Allocution prononcée par Son excellence Dr. STERGOMENA L. TAX, la secrétaire exécutive de la SADC à l'ouverture officielle de la réunion du conseil des ministres de la SADC, mars 2021, pp.3-4.

Le processus du COMESA prévoit l'établissement de l'Union douanière immédiatement après la ZLE. Il est indiqué de relever que malgré les avancées enregistrées en matière de la ZLE, le combat du COMESA pour l'établissement de son Union douanière n'est pas encore gagné.

## **B. L'union douanière et la libre circulation**

Le dépassement de la ZLE est une étape importante avant l'instauration d'une Union douanière, qui favorise une plus libre circulation des personnes et des capitaux. Dans le cadre du COMESA ces deux aspects ne connaissent pas le même enthousiasme que celui connu dans l'étape de la ZLE.

### **1. Les péripéties de l'établissement de l'union douanière du COMESA**

La coopération pour la promotion et la libéralisation du commerce passe en second lieu par la mise en place d'une Union douanière, qui, comme l'a relevé le Professeur Bakandeja wa Mpungu, constitue en réalité une zone de libre-échange doublée d'un tarif douanier commun vis-à-vis des autres pays<sup>27</sup>. À cet égard, les articles 45 à 50 du Traité de COMESA prévoient d'instituer une union douanière dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur. Théoriquement, c'est à partir de 2000 que les droits de douane et autres charges fiscales devraient être éliminés. Un Tarif extérieur commun devrait également s'appliquer aux importations des pays tiers alors que les barrières quantitatives devraient être supprimées.

À cette fin, les articles 51 à 55 interdisent le dumping de même que toute pratique contraire aux objectifs d'un commerce libre et libéralisé. Les articles 63 à 71 prévoient de prendre des mesures en vue de la simplification des documents, de l'harmonisation des procédures et des règlements, de la communication des renseignements douaniers, et de la coopération en matière de prévention, d'enquête et de sanction des infractions douanières. Un Protocole sur les règles d'origine a été adopté et est entré en vigueur en décembre 1994. Le COMESA a également adopté un Tarif Extérieur commun (TEC) comme moyen d'approfondir l'intégration commerciale qu'il a harmonisé avec celui de la CAE conformément aux décisions du premier sommet de la Tripartite du 22 octobre à Kampala entre le COMESA, la CAE et la SADC.

---

<sup>27</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU (G), « La libre circulation comme facteur de paix dans la région des Grands Lacs », in Grégoire Bakandeja wa Mpungu (dir), *Quelle politique d'intégration pour quelle unité de l'Afrique du 21<sup>ème</sup> siècle ? Débats théoriques et défis pour les États africains*. Mélanges en Hommage au professeur Oswald Ndeshyo Rurihose, Kinshasa, PUK, 2014, p.453.



Le 7 juin 2009, l'Union douanière du COMESA a été lancée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement réunis à Victoria Falls, au Zimbabwe. Les États membres ont convenu d'une période transitoire de trois ans pour aligner leurs législations douanières nationales sur ceux de l'Union douanière adoptés à cet effet, à savoir la réglementation régissant l'Union douanière, la Nomenclature tarifaire commune (NTC), le système harmonisé de codification et de désignation des marchandises et le tarif extérieur commun (TEC) en tant que régime tarifaire uniforme utilisé pour les échanges avec les pays tiers non membres du COMESA<sup>28</sup>.

Le plan était de finaliser l'Union douanière en 2012, mais même après le second report de cette période de transition jusqu'en 2014, l'union douanière n'était toujours pas opérationnelle<sup>29</sup>. Il a, à cet égard été proposé que ce délai soit repoussé jusqu'en 2015<sup>30</sup>.

En 2014, en se fondant sur les analyses des écarts réalisés entre le Code des douanes du COMESA et les normes internationales en vigueur, les travaux d'analyse et les résultats des ateliers nationaux n'ont identifié aucun conflit entre Code des douanes du COMESA et les meilleures pratiques internationales en vigueur telles que l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et la Convention de Kyoto révisée de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)<sup>31</sup>.

De même, il a été établi que Code des douanes du COMESA est conforme à plus de 90% aux dispositions de la Convention de Kyoto révisée de l'OMD et de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges. Par ailleurs, les analyses des écarts à l'échelle nationale de 18 États membres du COMESA ont révélé que 97% en moyenne des articles de la législation douanière nationale sont conformes au Code des douanes du COMESA. Les analyses des écarts à l'échelle nationale de 18 États membres du COMESA ont révélé que 97% en moyenne des articles de la législation douanière nationale sont conformes au Code des douanes du COMESA<sup>32</sup>.

Malgré ces indicateurs théoriquement meilleurs, jusqu'en 2015, l'union douanière était encore dans sa phase transitoire, 15 ans après le lancement de

---

<sup>28</sup> Le COMESA en Bref, *op.cit.*, p.17.

<sup>29</sup> Union africaine, Livret de l'intégration régionale, *op.cit.*, p.22.

<sup>30</sup> COMESA, Rapport 2014, *op.cit.*, p.42.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>32</sup> *Idem*.

la ZLE<sup>33</sup>. Le 17<sup>ème</sup> Sommet des Chefs d'État du COMESA tenu en février 2014 avait exhorté les États membres à transposer et à mettre en œuvre les décisions relatives à l'union douanière en particulier le Code des douanes et la nomenclature tarifaire commune du COMESA. Elle les a en outre, prié de transmettre des rapports d'étape annuels quant à la mise en œuvre et à la transposition des instruments de l'Union douanière<sup>34</sup>. En 2016, le Conseil des ministres du COMESA avait adopté la NTC de 2017 transposée au Système harmonisé (SH). Dans la perspective de leur migration à ce système, les États membres étaient en train de transposer leurs registres tarifaires au SH 2017<sup>35</sup>.

En 2016, le Conseil des ministres du COMESA a adopté la NTC de 2017 transposée au Système harmonisé -SH- et les États membres sont en train de transposer leurs registres tarifaires au SH 2017, compte tenu de leur migration vers la NTC/TEC du COMESA.

Il en résulte que la région COMESA éprouve encore des difficultés à mettre en œuvre l'Union douanière dans le cadre des initiatives continues de transposition et ce, malgré l'écoulement de délai repoussé plusieurs fois par différents Sommets de Chefs d'État et de gouvernement du COMESA. Cela impacte négativement sur la libre circulation.

## ***2. Le COMESA, un espace de libre circulation à géométrie variable***

L'article 164 du Traité du COMESA stipule que « *tous les États Membres du COMESA s'engagent à adopter les mesures nationales, bilatérales et régionales nécessaires à l'instauration progressive de la libre circulation des personnes, des services et de la main-d'œuvre* ». Aussi, l'une des priorités principales de l'Agenda d'intégration du COMESA défini dans le Plan stratégique à moyen terme pour la période 2011-2013 est l'élimination des barrières en vue d'accroître la mobilité, d'améliorer l'accès aux marchés et de créer un espace de libre-échange, de libre investissement et de production.

Pour stimuler la mobilité, le COMESA considère tout particulièrement important de favoriser la libre circulation des personnes, des services et de la

---

<sup>33</sup> Exposé des motifs de la Loi n°15/019 du 1er décembre 2015 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n° 011/2012 du 21 septembre 2012 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation, en application du Traité du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe, en sigle COMESA, signé le 05 novembre 1993, *J.O RDC*, première partie, 15 décembre 2015, p.10.

<sup>34</sup> COMESA, Rapport 2014, *op.cit.*, p.39.

<sup>35</sup> Le COMESA en Bref, *op.cit.*, p.18.

main d'œuvre et le droit d'établissement et de séjour<sup>36</sup>. Cependant, l'on constate que même si depuis la création de la ZEP, l'ancêtre du COMESA, les États membres ont adopté une série de mesures tant au niveau national que bilatéral ou régional visant à éliminer les barrières ou les restrictions en matière de circulation des personnes et des services et de droit au libre établissement des citoyens au sein du COMESA, cette disposition connaît une application fondée le principe de « géométrie variable »<sup>37</sup>.

Au niveau régional, deux instruments majeurs ont été adoptés en ce sens : le Protocole relatif à l'assouplissement progressif pour la suppression des obligations de visas à l'intérieur de la ZEP et le Protocole sur la libre circulation des personnes, des services, de la main-d'œuvre et le droit d'établissement et de résidence. De plus, une législation modèle du COMESA sur l'immigration a été adoptée afin d'harmoniser les législations des États membres en la matière<sup>38</sup>.

Bien que les États membres du COMESA aient réalisé des progrès en termes d'arsenal juridique en vue de l'élimination des obstacles à la libre circulation des personnes, la mise en œuvre de deux protocoles ci-dessus se heurte à de nombreuses difficultés. Il s'agit notamment de la crainte de certains pays pour leur sécurité nationale, la lenteur du processus de révision des lois nationales relatives à l'immigration, le manque de capacités au niveau des responsables nationaux de l'immigration et la faiblesse des institutions nationales.

Aussi, Brian Chigawa propose que le COMESA résolve certains de ces problèmes en s'appuyant d'une part, sur les synergies entre les cadres internationaux, régionaux et nationaux sur la libre circulation des personnes, le renforcement des capacités et la consolidation des institutions aussi bien au niveau régional que national et ; d'autre part, sur la coopération internationale compte tenu des menaces mondiales qui transcendent les frontières, comme le terrorisme et la traite des êtres humains<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> BRIAN CHIGAWA, « Le point de vue du Marché Commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) », Note de synthèse, p.1. [www.africa-eu-partnership.org](http://www.africa-eu-partnership.org)

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, Rapport de synthèse des inventaires des CERs. Améliorer la migration, la mobilité, l'emploi et l'enseignement supérieur dans les CERs, 2012, p.4

<sup>39</sup> Note de synthèse reflétant le point de vue du COMESA, sur l'élaboration d'un cadre régional pour la libre circulation des personnes, publiée par Brian Chigawa, Directeur aux Affaires juridiques et institutionnelles, Secrétariat du COMESA.

Tenant compte de cet avis, le COMESA tient des réunions impliquant tous les organismes nationaux des États membres en charge de migration et lutte contre le terrorisme et la traite des êtres humains pour monter des stratégies communes de lutte contre ces fléaux qui freinent son processus d'intégration. Tels sont les cas de la 6<sup>ème</sup> réunion des Ministres du COMESA en charge de l'immigration et de la 9<sup>ème</sup> réunion des chefs de l'immigration, qui se sont tenues à Lusaka, République de Zambie, du 23 au 25 juin 2015.

Si tel est globalement le niveau de la mise en œuvre du traité en matière d'intégration, une évaluation plus sectorielle peut être établie en s'appuyant sur les critères et indices établis par l'Union africaine.

## II. LES AVANCÉES DU COMESA AU REGARD DU NIVEAU DE L'INTÉGRATION SECTORIELLE DE SES ÉTATS MEMBRES

L'évaluation du niveau de l'intégration atteint par une CER se réalise désormais sous deux aspects. Le premier d'ordre global, analyse le stade atteint comparativement au processus classique et aux échéances opérationnelles fixées. Le second aspect s'intéresse à vérifier dans chaque CER, le niveau atteint par chaque État sur le plan sectoriel. Il évalue les avancées dans chacun des domaines pris en compte pour aboutir à une intégration.

Depuis 2016 cette évaluation se fonde sur un Indice d'intégration régionale élaboré par l'Union africaine en partenariat avec la BAD et la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique CEA. Réédité en 2019, ce document réalise un indice multidimensionnel. Ce dernier met en évidence l'intégration dans cinq domaines que nous examinons en deux points. Dans le premier, nous évaluons les avancées réalisées par chaque pays dans le domaine du commerce, de la capacité productive et de la macroéconomie (A). Le second se penchera sur les résultats obtenus en matière d'infrastructures régionales ainsi que la libre circulation des personnes. Tous ces indices et critères fournissent la base d'évaluation du niveau d'intégration réalisée par la CEEAC, la SADC et le COMESA<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> En 2016, La CEDEAO avait obtenu es scores plus élevés que la moyenne des CER sur les dimensions de la libre circulation des personnes et de l'intégration financière et macroéconomique. Voy. Union Africaine, *Indice de l'intégration régionale en Afrique. Rapport 2016*, p.15.

## A. Le COMESA et l'intégration sectorielle dans le domaine du commerce, de la capacité productive et de la macroéconomie

### 1. Les États membres du COMESA et l'intégration commerciale

En dehors des dispositions du Traité, le secteur du commerce de l'espace COMESA est régi par un certain nombre de Protocoles, parmi les plus importants nous citerons le Protocole sur le commerce de transit et les installations de transit<sup>41</sup> et le Protocole pour l'établissement d'un système d'assurance de responsabilité civile pour les véhicules à moteur<sup>42</sup>. L'article 4 du Traité stipule que les « États membres sont tenus de prendre des dispositions pour faciliter de commerce de transit ».

Les articles 2 (1) et 3 du Protocole sur le commerce de transit prévoient à leur tour que jusqu'à la mise en place d'un Tarif extérieur commun, toutes les marchandises en transit pourront traverser librement les territoires des États membres en provenance ou à destination des États membres ou des pays tiers, sous réserve de toute restriction imposée par un État membre pour des raisons de sécurité, de santé publique ou dans l'intérêt général. L'article 2(3) stipule qu'aucun droit d'importation ou d'exportation ne peut être perçu sur les marchandises en transit. Les tarifs et les taux sont appliqués de manière non discriminatoire ; des redevances administratives peuvent être perçues.

Les articles 4 et 5 prévoient que tous les transporteurs procédant des opérations de transit doivent être titulaire d'une licence délivrée en fonction de l'état technique du véhicule. À son tour, le Protocole sur l'établissement d'un système d'assurance de responsabilité civile pour les véhicules à moteur applique l'article 85 du Traité qui stipule que les États doivent adopter des conditions minimales d'assurance des marchandises et des véhicules. Le dispositif prévu aux articles 2 et 3 du Protocole repose sur un mécanisme de délivrance d'une Carte jaune du COMESA par un bureau national au conducteur (art.3)<sup>43</sup>.

L'application de l'ensemble de ces mesures a permis au COMESA de réaliser un taux de croissance moyenne de 6,6% en 2013, contre 5,5% en 2012, avec des écarts très variables selon les pays<sup>44</sup> en même temps qu'elles ont eu

---

<sup>41</sup> Le Protocole sur le commerce de transit et les installations de transit a été publié le 5 novembre 1993 en même temps que le Traité, en tant qu'Annexe 1 audit Traité.

<sup>42</sup> Ce Protocole constitue l'Annexe II du Traité et a été conclu le 5 mars 1993 à Kampala (Ouganda).

<sup>43</sup> GROSIDIER DE MATONS (J), Les instruments juridiques internationaux de facilitation du transport et du commerce en Afrique, *op.cit.*, p.206.

<sup>44</sup> COMESA, Pour une industrialisation inclusive et durable, Rapport annuel 2014, p.28.

un impact sur les échanges commerciaux du COMESA. Si en 2013, les échanges du COMESA avec le reste du monde ont baissé de 4% passant de 295 milliards USD en 2012 à 283 milliards USD, les échanges intra-COMESA ont augmenté de 8% au cours de la même période, passant de 19,3 milliards USD en 2012 à 20,9 milliards en 2013.

Si au cours de la même période, l'Égypte s'est arrogé la plus grosse part du marché d'exportation intra-COMESA avec 24%, le Burundi, le Madagascar, la RDC, le Swaziland et l'Union des Comores sont cités parmi les pays qui ont contribué à cette croissance régionale. Les exportations et les importations intra-COMESA du Swaziland se sont accrues respectivement de 177% et 165%, celles de Madagascar de 77% et 5% et celles de la RDC ont enregistré une hausse de 41% et 49%<sup>45</sup>.

En 2016, la part des échanges commerciaux intra-africains du COMESA représentait 10,7 milliards de dollars et classé le COMESA au 4<sup>ème</sup> rang africain derrière la SADC (34,7 milliards de dollars), la CEN-SAD (18,7 milliards) et la CEDEAO (11,4 milliards de dollars)<sup>46</sup>. Le Kenya et l'Égypte ont repris la place de leaders des échanges intra-COMESA avec respectivement 22% et 17% en 2015. La Zambie, la RDC et l'Ouganda suivaient avec 13%, 12% et 11% respectivement<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> COMESA, Rapport 2014, *op.cit.*, pp.38-39.

<sup>46</sup> CNUCED, Rapport sur le développement économique en Afrique 2019, p.24.

<sup>47</sup> À cet effet, l'Égypte a exporté pour 1,7 milliard US et le Kenya pour 1,3 milliard USD. La valeur des exportations de la Zambie s'est élevée à 977 millions USD et celle de la RDC s'est chiffrée à 896 millions USD. Ces données figuraient dans le rapport présenté à la 36<sup>e</sup> réunion du Comité intergouvernemental du COMESA tenue à Antananarivo (Madagascar) en octobre 2016. Le Comité regroupe des directeurs/secrétaires généraux provenant des 19 États membres. La Zambie en 2015 a été le pays affichant la plus grande part des importations intra-COMESA, à savoir 24% et pour une valeur de 2 milliards USD. La RDC, le Soudan, l'Ouganda, la Libye, le Kenya et l'Égypte ont suivi avec 11%, 10%, 9%, 8%, 7,4% et 6,7% respectivement. Les importations intra-COMESA de la Zambie concernaient principalement les minerais et concentrés de cuivre ainsi que les oxydes et hydroxydes de cobalt en provenance de la RDC. Les minerais et concentrés de cuivre étaient les produits les plus exportés en termes de valeur de 2011 à 2015, suivis par le thé noir. Les oxydes et hydroxydes de cobalt ont aussi eu de bons résultats en 2015, venant en 3<sup>ème</sup> position alors qu'ils se situaient au 71<sup>e</sup> rang 2014. Le commerce de bétail sur pied s'est continuellement amélioré, se hissant au 4<sup>ème</sup> rang en 2015 alors qu'il venait à la 7<sup>ème</sup> position en 2014 et à la 40<sup>ème</sup> en 2013. Voy. 19<sup>ème</sup> Sommet du COMESA, in MWANGI GAKUNGA (dir), *Journal du COMESA*, 2016, p.13.

## *2. Les États membres du COMESA et l'intégration productive*

Selon l'ONUDI<sup>48</sup> et la Banque africaine de développement<sup>49</sup>, la capacité productive d'un pays ou d'une CER tels qu'ils apparaissent dans l'indice de l'UA de 2019, prend en compte trois indicateurs : les parts des exportations infrarégionales des biens intermédiaires (en % de la totalité de ces biens) et des importations infrarégionales des biens intermédiaires (en % de la totalité de ces biens), ainsi que l'indice de complémentarité du commerce de marchandises, c'est-à-dire la valeur absolue totale de la différence entre la part des importations et la part des exportations d'un État membre dans une CER<sup>50</sup>. Et comme on peut le constater, l'intégration productive influe sur l'intégration commerciale qui doit en principe être alimentée par la masse des biens produits localement.

Avec un score moyen de 0,328, le COMESA vient en second position après la CAE (0,434). La Zambie y demeure le pays le plus avancé en matière d'intégration productive avec un score de 0,829 contre 0,066 pour l'Éthiopie, le pays le plus faible en ce domaine, alors que la RDC vient à la cinquième position après l'Ouganda, l'Égypte et le Kenya qui se classe au second rang avec un score de 0,663. La performance de la Zambie résulte de la part de ses importations intermédiaires de la région alors que le Kenya affiche le meilleur indice de complémentarité commerciale. L'Eswatini et les Seychelles figurent parmi les trois derniers pays avec des scores respectifs de 0,083 et 0,093<sup>51</sup>.

## *3. Les États membres du COMESA et l'intégration financière et macroéconomique*

L'indice de l'intégration financière évalue la convertibilité régionale des monnaies nationales et l'écart des taux d'inflation basé sur l'indice harmonisé des prix à la consommation<sup>52</sup>. Si, il est établi de manière unanime que lorsque les capitaux circulent plus librement, les investissements augmentent et les financements sont alloués là où ils peuvent engendrer les résultats les plus productifs, l'intégration économique ne se réalise plus facilement qu'avec une plus grande stabilité monétaire.

---

<sup>48</sup> Voy. ONUDI, « La décennie du développement industriel de l'Afrique (IDDA) », Rapport intérimaire sur la mise en œuvre du Plan d'Action et de l'Acte Final de Lagos établi par le secrétariat de l'ONUDI, 24 juin 1985.

<sup>49</sup> BAD, Perspectives économiques de l'Afrique 2020, p.87.

<sup>50</sup> Indice de l'intégration régionale africaine (IIRA), Rapport 2016, *op.cit.*, p.32.

<sup>51</sup> Indice de l'intégration régionale africaine (IIRA), Rapport 2019, *op.cit.*, p.74.

<sup>52</sup> Indice de l'intégration régionale, Rapport 2016, *op.cit.*, p.36.

À cet égard, le COMESA a adopté un Programme de coopération par étape visant à établir une convergence macro-économique et au bout du compte une zone monétaire commune<sup>53</sup>. Mais avant d'y arriver, un Programme d'harmonisation monétaire par phase fonctionne entre États membres afin de préparer le terrain pour la création à terme d'une union monétaire. Ce Programme permet aux États membres de :

« (i) Entreprendre des programmes dynamiques de réforme économique, tout en apprenant en même temps à coopérer et à coordonner leurs politiques économiques ; (ii) créer, via leurs programmes de réforme, un environnement propice à la stabilité des prix et à la croissance économique afin de permettre un développement naturel des marchés financiers et un degré élevé d'intégration économique ; (iii) accroître les échanges intra régionaux tout en réduisant les inégalités par la croissance économique; et (iv) constituer une union monétaire équilibrée, avec une égalité relative dans la région »<sup>54</sup>.

Et pour pouvoir s'assurer de la réalisation de chacun de ces objectifs du Programme, le COMESA a élaboré des critères de convergence dans le but d'évaluer les progrès accomplis par chaque État membre<sup>55</sup>.

Malgré ce dispositif juridique, le dernier rapport d'indice de l'intégration publié en 2019, relève que le COMESA affiche un score moyen faible de 0,365 en matière d'intégration financière et macroéconomique. Le rapport note toutefois que, dans la mesure les États membres du COMESA appliquent leurs traités en matière d'investissement et rendent leurs monnaies plus convertibles, ces derniers atteindront plus facilement les objectifs fixés<sup>56</sup>. Au sein de la Communauté, les pays ne sont pas logés à la même enseigne.

L'Égypte y demeure le pays le mieux intégré dans la dimension macroéconomique avec un score de 0,669. Son succès résulte de sa plus grande adhésion aux accords sur les investissements en vigueur et connaît un faible taux d'inflation. La monnaie du Rwanda est la plus convertible de la région et place ce pays au second rang, suivi de l'Éthiopie avec des scores respectifs de 0,589 et 0,554. En revanche, l'Éthiopie tire sa force du nombre des traités bilatéraux en matière d'investissements et, est suivie par Maurice, qui compte le plus grand nombre de traités d'investissements bilatéraux en vigueur, avec un écart d'inflation favorable<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Le COMESA en Bref, *op.cit.*, p.25.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp.25-26.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.26.

<sup>56</sup> Indice de l'intégration régionale, rapport 2019, *op.cit.*, p.74.

<sup>57</sup> *Idem*.



La Libye, la RDC et la Zambie y demeurent actuellement les pays les moins intégrés en matière financière avec des scores respectifs de 0,119 ; 0,142 et 0,147. Si la Libye affiche l'écart d'inflation la plus défavorable, la faiblesse des autres pays les moins performants tient à leur manque de traités en vigueur en matière d'investissement et la non convertibilité de leurs monnaies<sup>58</sup>.

## **B. Les infrastructures régionales et la libre circulation des personnes dans l'espace COMESA**

Les infrastructures nationales interconnectées avec celles d'autres États constituent la base sur lesquelles repose la circulation des personnes de leurs biens sur le plan régional. Le déficit en matière d'infrastructures régionales constitue le plus sérieux handicap qui freine l'intégration du COMESA.

### *1. L'intégration infrastructurelle*

Bien que le COMESA dispose d'un réseau d'infrastructures régionales institué en corridor, ce dernier demeure encore faible pour booster l'intégration à son plus haut degré. Il s'agit en particulier des Corridors de développement de Maputo (MDC), le Corridor du Trans-Kalahari, le Corridor de Dar-es-Salaam, et le Corridor Nord-Sud. Le Corridor de développement de Maputo relie le Port de Maputo (Mozambique) au centre industriel de l'Afrique du Sud. Il est composé de routes, d'un port, d'une ligne de chemin de fer et d'un gazoduc<sup>59</sup>. Le corridor du Trans-Kalahari géré par le Groupe du Corridor de Walvis Bay. *Ce dernier s'efforce de développer* corridors suivants :

- Le Corridor Trans-Kalahari vers l'Afrique du Sud et le Botswana ;
- Le Corridor Walvis Bay–Ndola–Lubumbashi (antérieurement appelé Corridor Trans-Caprivi) ;
- Le Corridor Trans-Cunene vers le nord de la Namibie et la Zambie ;
- La Route Nord vers le sud de l'Angola.

En 2003, un Accord trilatéral portant sur ce Corridor a été signé par les Gouvernements de l'Afrique du Sud, du Botswana et de la Namibie. Le préambule du Protocole sur la mise en valeur et la gestion du Corridor signé à cet effet stipule que les parties contractantes doivent rendre facilement disponibles toutes les lois, règlements et procédures applicables au Corridor ; s'employer à simplifier et à harmoniser leurs lois, règlements, etc. ; veiller à l'efficacité de la gestion du trafic de transit et à l'application systématique

---

<sup>58</sup> Indice de l'intégration régionale, rapport 2019, *op.cit.*, p.74.

<sup>59</sup> GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe », *op.cit.*, p.209.

desdites lois, réglementations et procédures ; et assurer la coopération et une assistance mutuelle<sup>60</sup>.

Le Corridor Nord-Sud est une initiative conjointe de la Tripartite COMESA-CAE-SADC. Ce dernier va du port de Dar es-Salaam en Tanzanie jusqu'aux ceintures de cuivre de la Zambie et de la République démocratique du Congo puis traverse le Zimbabwe et le Botswana pour atteindre les ports d'Afrique du Sud<sup>61</sup>.

Malgré ce réseau d'infrastructures routières, le COMESA affiche une faible performance en ce domaine. Avec son faible score de 0,317, le COMESA passe pour la 5<sup>ème</sup> CER la moins intégrée derrière la CAE (0,555), l'UMA (0,509), l'IGAD (480), la CEEAC (0,373). Neuf de ses 21 pays figurent parmi les moins performants. L'Égypte, Kenya, Seychelles, Tunisie, et l'Éthiopie occupent les cinq premiers rangs suivis de la Lybie, la Mauritanie, Zambie, Zimbabwe, Soudan, Rwanda, Ouganda, Malawi, Comores et Djibouti. La RDC vient en 15<sup>ème</sup> position devant le Burundi, Madagascar, Somalie, Eswatini et Érythrée<sup>62</sup>.

Or, lorsque les États membres du COMESA, CAE et SADC ont convenu en 2005 de créer la Tripartite entre leurs trois CER. Cette dernière avait principalement pour objet de renforcer et d'approfondir l'intégration économique des régions de l'Afrique orientale et australe par le biais de l'intégration des marchés et du développement des infrastructures et des industries<sup>63</sup>. Tout en évitant les problèmes de chevauchement résultant de l'appartenance multiple de leur États membres à plusieurs CER, ils voulaient également par cette stratégie, formuler des programmes et des politiques harmonisés dans le domaine du commerce, des douanes et du développement des infrastructures.

Au cours du premier Sommet Tripartite tenu à Kampala en octobre 2008, les trois CER ont décidé de mettre en place un Plan directeur interrégional pour l'infrastructure qui servirait de base à la poursuite concertée des travaux de planification, de mobilisation des ressources, et de mise en place d'infrastructures. Cette première Tripartite a également permis de lancer le développement du Corridor Nord-Sud entre l'Afrique australe, l'Afrique

---

<sup>60</sup> GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe », *op.cit.*, p.212.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.214.

<sup>62</sup> Indice de l'intégration régionale Rapport 2019, *op.cit.*, p.78.

<sup>63</sup> Laurant DIDIER, *op.cit.*, p.2.

centrale et l'Afrique de l'Est<sup>64</sup>. Le second Sommet organisé à Lusaka en avril 2009 a marqué la première étape de cette collaboration. Un montant de 1,2 milliards des dollars a été engagé en vue de la mise en œuvre de programmes concernant, entre autres, les infrastructures de transports et la facilitation des transports et du commerce<sup>65</sup>.

Bien que les trois CER le COMESA, la CAE et la SADC aient harmonisé certains de leurs programmes en cette matière, beaucoup d'autres restent encore fragmentaires et certains ne couvrent pas la totalité de la région tripartite.

C'est en vue de remédier à cette carence que les trois CER ont conclu en 2011, un Protocole d'accord COMESA-CAE-SADC sur la coopération et l'intégration interrégionale. Ce dernier vise : « 1) l'harmonisation des programmes d'infrastructures (Article 3) et, à cet effet, les Parties conviennent de développer conjointement des infrastructures interrégionales et d'harmoniser les programmes de transport et de communications ; 2) la coopération dans le cadre du programme de facilitation de la circulation des personnes (Article 4) et, à cet effet, les Parties conviennent de faciliter la circulation des personnes participant à des activités commerciales entre États membres ; et 3) au règlement des différends (Article 13) »<sup>66</sup>.

Le Corridor de Dar-es-Salaam relie le port de Dar-es-Salaam (Tanzanie) à Lusaka (Zambie). Il va du Sud-est de la RDC, plus précisément de la province de Katanga jusqu'à Kasumbalesa en Zambie en passant par Kapiri Mposhi. Il a été conçu à la suite du Protocole sur les transports, les communications et la météorologie de la SADC. Il vise à améliorer l'efficacité des services de

---

<sup>64</sup> Le programme du Corridor Nord-Sud vise principalement à regrouper les initiatives entreprises le long de ce corridor et à recenser les activités et les liens manquants de manière à les poursuivre de manière concertée. Ce Corridor est considéré être un élément majeur de la politique conçue par la Tripartite pour replacer dans une optique régionale les questions de transport, qui étaient jusque-là abordées dans un contexte strictement national. Il est important, aux fins de l'application de cette politique : 1) d'appuyer des initiatives de régulation des politiques de commerce et de facilitation des échanges à l'échelle régionale ; 2) de renforcer les initiatives nationales, régionales et interrégionales ; et 3) de développer une base de données du système d'information géographique (SIG) pour regrouper toutes les informations et tenir les décideurs pleinement informés. Aux fins de l'exécution de l'Initiative du corridor Nord-Sud, il a été, ou il est actuellement procédé à : 1) la mise en place d'un cadre institutionnel, 2) l'harmonisation des politiques et réglementations ; et à 3) la constitution d'un fonds tripartite<sup>137</sup>. Voy. GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe », *op.cit.*, p.214.

<sup>65</sup> GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe », *op.cit.*, p.216.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.217.

transport au niveau de la sous-région et à permettre au corridor de continuer à soutenir la concurrence des autres corridors. Il met en place des organes de gestion communs aux trois pays partenaires que sont le Malawi, la Tanzanie et la Zambie<sup>67</sup>. Toutes ces initiatives contribuent à faciliter et assurer la libre circulation.

## 2. L'évaluation fondée sur la dimension de la libre circulation

La libre circulation est un principe considéré comme cardinal pour atteindre l'objectif d'intégration. Elle matérialise la volonté d'un vouloir collectif<sup>68</sup>. Le Traité du COMESA l'inscrit au chapitre 9, qui traite les questions de la simplification et l'harmonisation des documents et des procédures et spécialement à son article 81, selon lequel :

« Les États membres s'engagent à permettre la libre circulation des capitaux au sein du Marché commun et d'intégrer leurs structures financières. À cet égard, ils conviennent de : a) garantir la libre circulation des capitaux au sein du Marché commun, en supprimant les contrôles sur le transfert des capitaux entre les États membres, suivant un calendrier déterminé par le Conseil ; b) permettre aux citoyens et aux résidents des États membres d'acquérir des actions et d'autres valeurs, ou d'investir dans les entreprises établies sur les territoires des autres États membres ; et c) encourager le mouvement transfrontière des valeurs publiques tels que les bons du trésor, les valeurs de développement et de crédit au sein du Marché commun »<sup>69</sup>.

Si la libre circulation peut s'inscrire dans un mouvement général des migrations, la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services paraît la plus caractéristique de l'idée d'intégration économique. La libre circulation des marchandises concerne les biens consommés au sein du marché commun ; celle de circulation des capitaux, soit des transactions financières (aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises) ; celle de circulation des services à caractère commercial, les services publics, l'éducation, la culture, la santé ou encore les transports ; celle enfin des personnes<sup>70</sup>, individus personnes physiques, entreprises ou associations des personnes morales.

La libre circulation se concrétise par la suppression des obstacles aux échanges. Cette suppression répond généralement à un calendrier selon les catégories des obstacles en cause et repose sur des techniques juridiques

---

<sup>67</sup> GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous-régionaux : Afrique de l'Est et australe, *op.cit.*, p.215.

<sup>68</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU, « Libre circulation... », *op.cit.*, p.448.

<sup>69</sup> Article 81 du Traité du COMESA, *op.cit.*

<sup>70</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU, « Libre circulation... », *op.cit.*, p.451.

adaptées à la nature de ces obstacles et parfois à la nature des marchandises en cause (produits agricoles par exemple) ou des responsables de tels obstacles (si les tarifs et les obstacles tarifaires relèvent des pouvoirs publics et d'instruments intergouvernementaux), les normes sont issues des activités d'acteurs beaucoup plus différenciés (organismes officiels de normalisation mais aussi groupes ad hoc professionnels ou mixtes plus ou moins volatiles) et le sont beaucoup plus difficiles à neutraliser<sup>71</sup>.

Dans le cadre du COMESA, à l'enthousiasme de Kampala se sont substituées les résistances et des hésitations à s'engager dans le processus d'intégration économique. S'il est vrai que la libre circulation est en nette progression, dans la mesure où il n'y a pas d'exigence de visas d'entrée ou en tout cas il s'observe une très forte réduction de son coût aux frontières<sup>72</sup>, toutefois, la libre circulation des marchandises et des capitaux reste à améliorer. Si, elle a été souvent entravée par des obstacles de divers ordres, elle est facilitée par la coopération monétaire prévue à l'article 72 du Traité même du COMESA.

Trois protocoles ont été adoptés à cet effet : le protocole sur l'assouplissement progressif en vue de l'élimination des obligations des visas ; le protocole sur la libre circulation des personnes, du travail et des services ; le droit d'établissement et de résidence. Les libertés visées concernent la circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes. Adoptés en 2006, seuls quelques pays (Burundi, Kenya, Rwanda et Zimbabwe) ont à ce jour signé le protocole sur la libre circulation ; le Burundi seul l'a ratifié. Pour diverses raisons liées notamment aux discordances entre les législations nationales en matière d'immigration, les autres pays traînent encore le pied pour remplir cette exigence. Un programme sur l'Immigration a été associé à ces trois Protocoles. Ce dernier vise à concrétiser les priorités ci-après :

- « (i) Assurer le suivi de l'adoption de la loi type sur l'immigration par les États membres ; (ii) Mettre à jour le rapport initial (2001) sur les pratiques des États membres en matière d'immigration en précisant le niveau de conformité aux protocoles du COMESA ; (iii) Proposer des mesures permettant la création d'une base de données du COMESA afin de suivre les déplacements des personnes au sein du COMESA, et plus particulièrement des personnes indésirables ; (iv) Suggérer des mesures permettant au COMESA de créer un document de voyage commun en tenant compte des pratiques en vigueur au sein de la CEDEAO, de l'EAC et de l'UE ; (v) Aider à déterminer dans quelle mesure la restriction à la

---

<sup>71</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU, « Libre circulation... », *op.cit.*, p.454.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p.456.

libre circulation des personnes et es travailleurs constitue une entrave à la concrétisation d'une véritable intégration économique ; (vi) Identifier les restrictions administratives et juridiques inhérentes à la libre circulation des personnes ; (vii) Identifier les mesures que les États membres devraient prendre pour lever les restrictions à la libre circulation des personnes ; et (viii) Examiner la décision du Conseil du COMESA sur la politique du travail du COMESA et recommander les modalités de mise en œuvre ».

Jusqu'en 2014, trois pays à savoir les Îles Maurice, le Rwanda et les Seychelles ont levé l'obligation de visas pour tous les citoyens du COMESA. La Zambie a quant à elle publié une circulaire exemptant de visa et de droits de visa tous les ressortissants du COMESA en déplacement officiel. De plus, quatre pays, le Burundi, le Kenya, le Rwanda et le Zimbabwe ont signé le Protocole sur la libre circulation des personnes, le Burundi étant le seul à l'avoir ratifié<sup>73</sup>. De leur côté, le Kenya et le Rwanda respectent scrupuleusement le Protocole sur l'assouplissement progressif des visas et appliquent la plupart des dispositions du Protocole sur la libre circulation des personnes<sup>74</sup>.

Le dernier rapport de l'UA sur l'indice de l'intégration régionale publié en 2019, place le COMESA au dernier rang des CERs en matière de libre circulation avec un score de 0,385 derrière l'UMA (0,438), la CEEAC (0,469), la SADC (0,490), la CEN-SAD (0,508), l'IGAD (0,540), la CAE (0,664) et la CEDEAO qui vient en tête avec un score de 0,733.

La Somalie, Djibouti et les Comores sont les trois pays les mieux intégrés en termes de libre circulation des personnes. Ils tiennent leurs performances de leurs politiques de visas ouverts et de leur adhésion au Protocole sur la libre circulation des personnes. La RDC engrange la huitième place. Par contre, la Libye, le pays le moins performant en ce domaine, applique une politique de visa très restrictive et n'a pas adhéré au Protocole sur la libre circulation des personnes. Il enregistre un score nul de 0. L'Éthiopie, et le Soudan qui connaissent des politiques restrictives en matière de visas, enregistrent de très faibles scores de 0,017 et 0,019 respectivement<sup>75</sup>. Le tableau-ci-dessous récapitule l'état de l'intégration sectorielle des États membres du COMESA.

---

<sup>73</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU, « Libre circulation... », *op.cit.*, p.456 ; COMESA, Rapport 2014, *op.cit.*, p.43.

<sup>74</sup> COMESA, Rapport 2014, *op.cit.*, p.43.

<sup>75</sup> Indice de l'intégration régionale, Rapport 2019, *op.cit.*, p.79.

### 3. Tableau de scores et classement des États membres du COMESA<sup>76</sup>

Pays	Intégration régionale		Intégration commerciale		Intégration productive		Intégration macroéconomique		Intégration infrastructurelle		Libre circ. de personnes	
	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang
Kenya	0.596	1	0.571	4	0.663	2	0.389	9	0.616	2	0.734	5
Rwanda	0.556	2	0.631	2	0.371	8	0.589	2	0.273	11	0.884	4
Zambie	0.517	3	0.951	1	0.829	1	0.147	19	0.380	8	0.361	10
Egypte	0.483	4	0.487	6	0.586	3	0.669	1	0.661	1	0.056	15
Djibouti	0.456	5	0.423	12	0.257	10	0.352	12	0.186	15	1.000	1
Ouganda	0.447	6	0.604	3	0.585	4	0.364	10	0.259	12	0.447	7
Somalie	0.426	7	0.267	19	0.273	9	0.364	11	0.150	19	1.000	1
Comores	0.423	8	0.250	20	0.148	18	0.441	7	0.192	14	1.000	1
Maurice	0.399	9	0.395	14	0.246	13	0.502	4	0.470	7	0.374	9
Madagascar	0.373	10	0.330	17	0.205	15	0.414	8	0.154	18	0.715	6
Seychelles	0.354	11	0.445	10	0.093	19	0.336	13	0.565	3	0.330	11
RD Congo	0.343	12	0.477	8	0.569	5	0.142	20	0.156	16	0.393	8
Tunisie	0.323	13	0.149	21	0.443	6	0.471	5	0.514	4	0.052	16
Zimbabwe	0.316	14	0.481	7	0.168	16	0.327	14	0.291	9	0.322	12
Éthiopie	0.297	15	0.382	15	0.066	21	0.554	3	0.484	5	0.017	20
Libye	0.282	16	0.462	9	0.407	7	0.119	21	0.476	6	0.000	21
Malawi	0.258	17	0.527	5	0.247	12	0.174	18	0.201	13	0.177	13
Burundi	0.243	18	0.434	11	0.155	17	0.451	6	0.155	17	0.052	16
Soudan	0.230	19	0.362	16	0.248	11	0.268	17	0.284	10	0.019	19
Eswatini	0.202	20	0.405	13	0.083	20	0.304	15	0.117	20	0.122	14
Érythrée	0.183	21	0.306	18	0.243	14	0.289	16	0.069	21	0.037	18
Moyenne	<b>0.367</b>		<b>0.445</b>		<b>0.328</b>		<b>0.365</b>		<b>0.317</b>		<b>0.385</b>	
Écart type	<b>0.114</b>		<b>0.162</b>		<b>0.207</b>		<b>0.145</b>		<b>0.176</b>		<b>0.352</b>	

Source : UA, Indice de l'intégration régionale, Rapport 2019, *op.cit.*, p.106.

Comme on peut le constater, ce tableau présente le niveau de l'intégration atteint par chaque pays membre du COMESA en se fondant sur le progrès réalisé dans chacun des six indices d'intégration économique défini par l'UA.

<sup>76</sup> Tableau tiré de l'annexe au Rapport sur l'Indice de l'intégration régionale, 2019, *op.cit.*, p.106.

## CONCLUSION

L'analyse du cheminement du processus d'intégration amorcé par le COMESA montre que cette CER a commencé par une Zone économique préférentielle instituée en 1981 entre quelques pays avant de se muer en 1993, en un grand Marché Commun rassemblant actuellement 21 États d'Afrique orientale et d'Afrique de l'Est et même du centre. S'inscrivant dans la démarche classique de l'intégration régionale, le COMESA constitue actuellement l'une des CERs africaines dont les avancées en matière d'intégration économique sont, comme pour la plupart des CERs mitigés.

Si, contrairement à la CEEAC dont le processus est plombé par plusieurs pesanteurs et n'a pas pu amorcer son décollage pour entrer dans la première étape, le COMESA a largement dépassé première phase, celle de la Zone de Libre-échange. Même si son processus vers l'établissement d'une union douanière souffre encore du manque de volonté politique de ses États membres, les résultats obtenus dans l'opérationnalisation de sa ZLE a favorisé le rapprochement avec la SADC et la CAE, engagées toutes les trois dans une Tripartite pour la création d'un grand espace de Libre-échange au niveau du continent. Cette initiative a également boosté la signature par l'Union Africaine de son accord sur la Zone de Libre-échange continental dont le traité a été signé en 2018.

Malgré la contribution appréciable du COMESA, cette CER accuse plusieurs contreperformances dans beaucoup de domaines clés de l'intégration. Tenez, le COMESA vient au 6<sup>ème</sup> rang en matière d'intégration globale et n'occupe aucune première place parmi les cinq facteurs définis par l'UA pour évaluer l'intégration sur le plan sectoriel. Le dernier rapport sur l'indice d'intégration régionale publié par l'UA en 2019, place le COMESA au dernier rang des CERs en matière de libre circulation avec un score de 0,385 derrière l'UMA (0,438), la CEEAC (0,469), la SADC (0,490), la CEN-SAD (0,508), l'IGAD (0,540), la CAE (0,664) et la CEDEAO qui vient en tête avec un score de 0,733<sup>77</sup>, alors qu'il occupe le troisième rang africain en matière d'intégration productive derrière la CEA et l'UMA selon le même rapport.

Si le COMESA veut capitaliser les résultats obtenus en franchissant la phase de la ZLE, élargie aux États membres de la SADC et du COMESA, il devrait consentir des sacrifices pour s'ouvrir à plus grande libre circulation des personnes. Cela lui conduirait à améliorer sa performance en matière d'infrastructures où il occupe le cinquième rang derrière la CEEAC, IGAD, UMA et CAE.

---

<sup>77</sup> Indice de l'intégration régionale, Rapport 2019, *op.cit.*, pp.5-6.



## INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

1. Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine, Kigali, le 21 mars 2018.
2. Allocution prononcée par Son excellence Dr. STERGOMENA L. TAX, la secrétaire exécutive de la SADC à l'ouverture officielle de la réunion du conseil des ministres de la SADC, mars 2021, pp.3-4.
3. BAD, OCDE, PNUD, *Perspectives économiques en Afrique. Politiques commerciales et d'intégration régionale*, Rapport 2017.
4. BAD, *Perspectives économiques d'Afrique australe*, Rapport 2018.
5. BAD, *Perspectives économiques de l'Afrique 2020*, Rapport 2020.
6. BAD, *Perspectives économiques en Afrique australe. Évolution macroéconomique et pauvreté, inégalité et emploi. Concurrence dans les chaînes de valeur alimentaires*, Rapport 2018.
7. BAKANDEJA WA MPUNGU (G), « La libre circulation comme facteur de paix dans la région des Grands Lacs », in Grégoire Bakandeja wa Mpungu (dir), *Quelle politique d'intégration pour quelle unité de l'Afrique du 21<sup>ème</sup> siècle ? Débats théoriques et défis pour les États africains*. Mélanges en Hommage au professeur Oswald Ndeshyo Rurihose, Kinshasa, PUK, 2014, pp.447-462.
8. BALASSA (B), *La théorie de l'intégration économique*, ALLEN et UNWIN, Londres, 1962.
9. BRIAN CHIGAWA (Directeur Affaires juridiques et institutionnelles. Secrétariat du COMESA), « Élaborer un cadre régional pour la libre circulation des personnes. Le point de vue du Marché Commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) », Note de synthèse, p.1. [www.africa-eu-partnership.org](http://www.africa-eu-partnership.org)
10. CNUCED, *Made in Africa. Les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain*, doc. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2019/Corr.1, Rapport établi à la soixante-huitième réunion directive, Genève, 30 septembre – 4 octobre 2019.
11. CNUCED, Rapport sur le développement économique en Afrique 2019.
12. COMESA, Pour une industrialisation inclusive et durable, Rapport annuel 2014.
13. Commission de l'Union africaine, Département des Affaires économiques, *Rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique, Résumé synthétique*, février 2019.
14. DIDIER, L, « Accord tripartite de libre-échange COMESA-SADC-CAE », *La Lettre du CEMOI*, n°3, 3<sup>ème</sup> trimestre 2015, pp.1-4.

15. GROSDIDIER DE MATONS (J), « Instruments sous régionaux : Afrique de l'Est et australe », in, *Les instruments juridiques internationaux de facilitation du transport et du commerce en Afrique*, chapitre IV, 2<sup>ème</sup> édition, 2014, pp.185-186.
16. Loi n°15/019 du 1er décembre 2015 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n° 011/2012 du 21 septembre 2012 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation, en application du Traité du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe, en sigle COMESA, signé le 05 novembre 1993, *J.O RDC*, première partie, 15 décembre 2015.
17. NTUMBA LUABA, « Ressemblances et dissemblances institutionnelles entre la CEDEAO, la CEEAC et la ZEP », in Réal Lavergne (dir), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 1996, pp.349-369.
18. ONUDI, « La décennie du développement industriel de l'Afrique (IDDA) », Rapport intérimaire sur la mise en œuvre du Plan d'Action et de l'Acte Final de Lagos établi par le secrétariat de l'ONUDI, 24 juin 1985.
19. Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, Rapport de synthèse des inventaires des CERs. Améliorer la migration, la mobilité, l'emploi et l'enseignement supérieur dans les CERs, 2012.
20. Protocole au traité du COMESA sur le commerce de transit et les installations de transit Traité, 5 novembre 1993.
21. Résolution CM/Res.464 (XXVI) du Conseil des Ministres de l'OUA du 1<sup>ère</sup> mars 1976 relative à la répartition de l'Afrique en cinq régions, à savoir : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique de l'Est et Afrique Australe.
22. Secrétariat du COMESA, *Le COMESA en Bref. Croissance à l'unisson, Prospérité partagée*, Lusaka (Zambie), 2018, septembre 2018.
23. Traité du Marché commun des États de l'Afrique orientale et australe, Kampala, 5 novembre 1993.
24. Traité établissant une Zone d'échanges préférentiels (ZEP) pour l'Afrique orientale et australe a été signé à Lusaka (Zambie) le 21 décembre 1981.
25. Traité instituant la Communauté économique africaine, Abuja, 3 juin 1991.
26. UA, BAD, CEA, *Indice de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, Rapport 2016.
27. UA, BAD, CEA, *Indice de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, Rapport 2019.
28. UA, BAD, CEA, *Indice de l'intégration, Méthodologie de calcul de l'indice d'intégration régionale en Afrique (IIRA)*, Addis-Abeba, 2016.
29. UA, *L'état de l'intégration régionale africaine. Résumé analytique*, Addis-Abeba, 2019.

30. Union Africaine, *Étude pour la quantification des scénarios de la rationalisation des Communautés économiques régionales*, Rapport final, version provisoire, 2011.
31. Union Africaine, *Livret de l'intégration africaine*, Commission de l'UA, Addis-Abeba, mars 2019.