

La mise en œuvre de la ZLECAF en Union des Comores à l'épreuve de la multi-appartenance dans les CER

The implementation of the AfCFTA in the Union of the Comoros faces the challenge of multiple membership in the RECs.

Auteur 1 : Oussene Basri-anfifou.

Oussene Basri-anfifou, Doctorant en droit international public, Université Mohamed V, Faculté de droit Rabat Souissi, Maroc

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : Oussene Basri-anfifou (2025) « La mise en œuvre de la ZLECAF en Union des Comores à l'épreuve de la multi-appartenance dans les CER », African Scientific Journal « Volume 03, Num 33 » Pp: 2287 - 2304.



DOI : 10.5281/zenodo.18280064
Copyright © 2025 – ASJ



Résumé

Le caractère ambitieux et politique pris par les Etats africains dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord portant création de la ZLECAF n'est nullement à démontrer. Mais la mise en œuvre de cet accord de libre-échange (que ce soit au niveau national, régional et continental) est confrontée à plusieurs défis juridiques, politiques et institutionnels. En effet, les défis qui caractérisent le plus souvent les problèmes de l'intégration africaine depuis des années sont bien évidemment « la prolifération des accords de libre-échange régionaux » et « la multi-appartenance des Etats africains dans des organisations » qui se chevauchent dans plusieurs domaines. Ces deux phénomènes sont extrêmement liés. Toutefois, dans cette contribution nous analyserons les conséquences des appartenances institutionnelles multiples de l'Union des Comores à l'heure de la mise en œuvre effective de la ZLECAF. Nos analyses s'inscrivent tant sur le plan régional, que national, dans l'objectif d'évaluer les implications de ces engagements.

Mots clés : ZLECAF, multi-appartenance, CER, Union des Comores, Chevauchement, Intégration économique.

Abstract

The ambitious and political nature of African states' approach to implementing the agreement establishing the AfCFTA is clear to see. However, the implementation of this free trade agreement (at national, regional and continental level) faces a number of legal, political and institutional challenges. Indeed, the challenges that have most often characterised the problems of African integration for years are obviously 'the proliferation of regional free trade agreements' and 'the multiple memberships of African states in organisations' that overlap in several areas. These two phenomena are closely linked. However, in this contribution, we will analyse the consequences of the Union of the Comoros' multiple institutional memberships at a time when the AfCFTA is being effectively implemented. Our analyses are conducted at both the regional and national levels, with the aim of assessing the implications of these commitments.

Keywords : AfCFTA, multi-membership, REC, Union of the Comoros, Overlap, Economic integration.

1. Introduction

1.1.Contexte de la Recherche

La multi-appartenance est l'image qui reflète les relations internationales africaines, marquées aussi par la mise en place de plusieurs organisations régionales, qui ont pour but l'intégration économique des Etats membres. La création de plusieurs blocs économiques régionaux engendre des engagements multiples aux Etats, sur le plan juridique, politique et institutionnel. L'idée même de s'engager simultanément dans plusieurs communautés économiques régionales (CER) n'est pas en soi une coutume qui fait défaut à tous les Etats africains. Mais, il s'agit de la manière dont les institutions nationales devront gérer plusieurs accords de libre-échange qui se chevauchent. Pour se conformer surtout au droit international général, les Etats africains adoptent des accords commerciaux de libre-échange, dans l'objectif de générer un droit régional qui contribue au processus d'intégration économique en Afrique. Dans ce processus, les Etats poursuivent des objectifs communs en éliminant toutes les barrières tarifaires et non tarifaires des échanges commerciaux. En effet, cette libre circulation est un droit qui produit ses effets au sein d'une zone de libre-échange qui désigne « *le territoire de plusieurs Etats, qui ont supprimé entre eux les barrières douanières mais ont conservé chacun la liberté de leur tarif douanier vis-à-vis des pays tiers (à la différence de l'union douanière, qui comporte un tarif extérieur commun).* »¹ En Afrique, ce sont surtout les CER qui sont chargées d'établir des zones de libre-échange dans chaque région, pour renforcer le processus d'intégration régionale et continentale. Mais, l'intérêt de renforcer l'intégration africaine par la coopération économique est tombé dans un cercle vicieux, dans lequel les CER se chevauchent mutuellement. « *Ils désignent la présence concomitante de plusieurs communautés régionales sur les mêmes espaces nationaux. Il s'agit d'une situation d'emboîtement et de juxtaposition des institutions multilatérales dans une logique non inclusive* »² Ces chevauchements sont liés aux adhésions multiples des Etats dans les CER, « *qui indiquent aussi une croyance aux vertus de la délibération à plusieurs, à celles de régulations globales et régionales* »³. Mais en plus des accords commerciaux des CER, les Etats africains ont décidé de créer une zone de libre-échange au niveau continental, sous l'appellation de la « ZLECAF ». Cet accord de libre-échange est entré en vigueur en 2021, avec pour objectif de stimuler le commerce intra-africain. L'Afrique est rentrée dans une phase intense d'intégration économique où chaque Etat se doit d'élaborer une stratégie nationale pour la mise en œuvre de la ZLECAF. Cette stratégie a pour

¹ Serge Guinchard, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2012, Page 898.

² Matthieu Fau- Nougaret, La concurrence des organisation régionales en Afrique, L'harmattan, Paris, 2012, Page 162.

³ Ibid, p. 163.

objet de mettre en perspective l'accord portant création de la ZLECAF au niveau national. Elle doit définir les objectifs spécifiques des Etats et les avantages qu'ils pourront tirer au sein de cette zone de libre-échange. La mise en œuvre de la ZLECAF intervient surtout dans une phase où les huit CER reconnues par l'Union africaine (UA)⁴ devraient déjà concrétiser l'intégration au niveau régional, par la création d'une zone de libre-échange. Mais parmi les huit CER reconnues par l'UA, seulement quatre communautés ont réussi à mettre en place ne serait-ce qu'une zone de libre-échange.⁵ Et dans chaque CER, tous les Etats ne sont pas au même niveau de développement ni d'intégration économique. Chaque Etat adopte le protocole commercial qui lui semble le plus ou moins adapté à ses spécificités. Par exemple l'Union des Comores participe à la zone de libre-échange du COMESA, mais n'a pas signé son protocole de libre circulation des services et des personnes. En effet, ce travail s'inscrit dans le paysage institutionnel africain de l'Union des Comores, qui s'implique davantage dans les organisations d'intégration panafricaine (COMESA, CEN-SAD, SADC). La multi-appartenance est une coutume des relations internationales africaine. Elle s'impose comme une pratique étatique dans laquelle les Etats s'engagent dans différentes organisations d'intégration régionale. Une partie de la littérature la présente comme un aspect positif à l'intégration africaine (la multiplication des opportunités dans les organisations). Et une autre pensée s'oppose clairement à cette pratique par rapport à des enquêtes menées au sein des CER (chevauchements, manque de coordination au niveau national etc.). De notre point de vue, cette multi-appartenance peut paraître bénéfique et en même temps mettre en difficulté des pays en manque de capacité comme l'Union des Comores. L'enjeu est de mise à l'ère de la ZLECAF, dans la mesure où cette approche continentale n'a pris en compte les acquis juridique et politiques des CER. Dans ce contexte, l'Union des Comores sera toujours membre dans différentes institutions d'intégration, où elle fera face à une pluralité de normes. Le fait que l'accord de la ZLECAF coexiste aux côtés des droits secrétés par les CER accentuent les incohérences politiques et les chevauchements institutionnels au niveau national. L'opérationnalisation de la ZLECAF vient surtout dans un contexte où l'Union des Comores trouve énormément de difficultés à gérer la multi-appartenance au niveau national. Et maintenant elle s'accorde à mettre en œuvre l'accord portant création de la ZLECAF au niveau national, sachant qu'il risque de se chevaucher avec les accords commerciaux des CER.

⁴ UMA, CEDEAO, SADC, COMESA, CEN-SAD, CEEAC, IGAD, CAE.

⁵ CEDEAO, SADC, COMESA, CAE.

1.2.L'objectif de la recherche

Cette étude vise à analyser les défis qui découlent de la multi-appartenance de l'Union des Comores dans les CER, à l'aune de l'opérationnalisation de la ZLECAF. Elle peut devenir un engagement de trop, si l'Etat n'a pas les mécanismes juridiques, institutionnels pour harmoniser tous ses engagements multiples. Nous avons choisi l'Union des Comores en Afrique orientale et australe, parce que cette région reflète parfaitement les chevauchements des institutions et les effets pervers des appartenances multiples. On compte sept organisations régionales et sous-régionales dans cette région. Donc, cet article se veut comme une contribution modeste dans cette grande problématique, celle de l'intégration Africaine (pour les Etats sous-développés et insulaires). C'est une réflexion vouée et dévouée pour une intégration effective sur le plan continental, régional et national.

1.3.Problématique

Une panoplie de questions nous paraît nécessaire : **Les risques de chevauchement entre les CER et la ZLECAF peuvent-ils freiner leur mise en œuvre effective au niveau national ?** La multi-appartenance peut-elle retarder la transposition des règles continentales en Union des Comores ? L'absorption de certaines CER pourra-t-elle accélérer la mise en œuvre effective de la ZLECAF en Union des Comores ?

1.4.Les approches théoriques et méthodologiques

Ces questionnements vont s'inscrire dans le cadre **paradigmatique du pluralisme juridique** qui reflète parfaitement à ce stade l'image de l'intégration Africaine. Leur champ analytique réside parfaitement sur le fait qu'il existe plusieurs ordres juridiques, créant un droit positif (non étatique). La fragmentation de l'intégration Africaine représente l'un des facteurs inhibiteurs de l'unité continentale. Dans cet article on ne retient que trois : La prolifération des institutions d'intégration, l'autonomie du processus et les conflits de normes⁶. Ce pluralisme juridique porte sur la quantité des normes d'intégration (sans aucune hiérarchie) et qui prennent les Etats dans le filet des chevauchements. La difficulté qui réside ici est la constitutionnalisation du processus d'intégration Africaine à travers plusieurs institutions. Ainsi pour **Teubner**, les sphères sociales en l'occurrence les organisations internationales mettent en place « des régimes auto-constitutionnels puisqu'elles tendent à se constituer de plus en plus de manière constitutionnelle. Faisant chacune la promotion de leur rationalité propre, elles aspireraient dorénavant à une validité globale : les droits de la personne, le commerce, l'environnement, la

⁶ Eve-Lyne Comtois-Dinel, La fragmentation du droit international : Vers un changement de paradigme ? Lex Electronica, vol.11 n°2, 2006, p. 2, Consulté le 10-11-2025, 16h24, <file:///C:/Users/lenovo/Downloads/la%20fragmentation%20du%20droit%20international.pdf>.

science, la santé.»⁷ Cette démarche s'oriente vers quatre approches : **analytique, interprétative, comparative et critique**. Analyser la multi-appartenance de l'Union des Comores suppose une interprétation des différentes normes communautaires et continentales qui risquent d'entrer en collision. Une démarche critique s'impose également, car il faut expliquer les conséquences de cette multi-appartenance à l'ère de la ZLECAF.

1.5. La structure de la recherche

Cette étude va s'articuler entre deux parties, constituées chacune de deux chapitres. La première partie intitulée « la coexistence des accords communautaires et l'accord de la ZLECAF » présente en général les défis auxquels l'Union des Comores sera confrontée suite à ses différents engagements. Le premier chapitre de cette partie présente les différentes normes commerciales de l'Union des Comores sera tâcher d'appliquer. Le deuxième chapitre présente les difficultés de l'Etat à coordonner ou harmoniser plusieurs accords de libre-échange. La deuxième partie présente la conjoncture que prend le droit communautaire africain qui peut changer la donne, en diminuant les engagements multiples des Etats. Le premier chapitre de cette partie, présente un modèle de rationalisation des CER en Afrique orientale et australe. Et enfin le deuxième chapitre présente des recommandations pour améliorer les capacités pour tirer profit de l'intégration économique.

2. La coexistence des accords communautaires et l'accord de la ZLECAF

L'intégration continentale africaine est un processus déjà ancien, qui prévoyait la mise en place de plusieurs institutions de coopération économique. L'intégration des économies s'impose comme le moteur du développement industriel et commercial en Afrique, suivant la typologie de cinq étapes établies par Bela Balassa en 1962⁸. Le renforcement de l'intégration continentale a été initié par le plan d'action de Lagos (1980) jusqu'à l'adoption du traité d'Abuja en 1991, établissant la communauté économique africaine (CEA) en six étapes. Dans cette perspective d'instaurer une coopération économique africaine, les communautés économiques régionales (CER) sont considérées comme les maillons de transition vers cette intégration continentale. Les CER ont posé les bases de cette approche panafricaine d'intégration économique, en adoptant des accords de libre-échange communautaires pour stimuler le commerce intra-africain. Mais l'intégration économique africaine est confrontée surtout à une pluralité d'accords régionaux et sous-régionaux de libre-échange, qui accentuent les incohérences politiques et juridiques des Etats, surtout lorsqu'il y a des chevauchements institutionnels et des appartenances multiples dans diverses CER. Ces chevauchements se caractérisent surtout par

⁷ Ibid, p.15.

⁸ Cité par Fweley Diangitukwa, L'Afrique dans la dynamique de l'intégration régional, l'harmattan, Paris, 2021, Page 46.

la cohabitation des organisations communautaires dans les mêmes espaces régionaux et nationaux, où chacune conserve son autonomie et son indépendance juridique et politique⁹.

Conscients de la priorité de l'intégration régionale, les Etats de l'Union Africaine (UA) ont adopté l'accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF). La ZLECAF a surtout pour objet de stimuler le commerce intra-africain et remédier aux difficultés que rencontrent les CER en matière de libre-échange. La mise en œuvre de la ZLECAF n'entraîne certainement pas la disparition des CER, qui garderont leur autonomie¹⁰. Ces divers accords sont destinés à coexister ensemble, avec des risques de chevauchement et de concurrence, qui peuvent amener l'Union des Comores dans un cercle vicieux. L'avènement de la ZLECAF suscite énormément de questions sur la crédibilité du libre-échange en Afrique. Comme nous l'avons démontré ci-dessus, le traité d'Abuja devrait servir de base à la construction de l'intégration continentale. Donc nous sommes en droit de nous demander si l'accord de la ZLECAF n'entre pas en concurrence avec le traité d'Abuja et le droit secrété par les CER. Ces chevauchements peuvent surtout retarder la mise en œuvre effective de la ZLECAF au niveau national, surtout lorsqu'un pays comme l'Union des Comores est confronté à plusieurs engagements multiples, nécessitant une capacité institutionnelle et de l'expertise juridique en droit communautaire.

1.1.1 Les difficultés d'application immédiate des normes communautaires et continentales au niveau national

Le succès de l'intégration africaine dépend surtout de la volonté et de l'engagement des Etats à mettre en œuvre les politiques et les normes communautaires au niveau national. Le régionalisme africain représente surtout un caractère multipolaire, qui octroie la possibilité aux Etats d'accroître leurs opportunités en s'intégrant dans plusieurs CER. C'est pourquoi aujourd'hui, on parle non pas d'un seul droit communautaire africain, mais des droits communautaires émanant de plusieurs CER. Ce caractère multipolaire, qui multiplie les opportunités et les engagements multiples des Etats n'est-il pas l'un des défis qui peut ralentir la mise en œuvre effective de la ZLECAF au niveau national ? Cette question intervient surtout lorsqu'on constate que les CER ont déjà mis en œuvre des règles juridiques auxquelles les Etats devront adopter au niveau national. L'intérêt d'y répondre à cette question suscite plus que tout, lorsqu'un pays comme l'Union des Comores appartient à plusieurs CER (COMESA, SADC, CEN-SAD) et s'est engagé à mettre en œuvre la zone de libre-échange continentale africaine. Manifestement l'un des problèmes de l'intégration de l'Union des Comores est surtout la

⁹ Matthieu Fau-Nougaret, La concurrence des organisations régionales en Afrique, L'harmattan, Paris, 2012, Page 162.

¹⁰ Alioune Sall, L'état du droit communautaire en Afrique, L'harmattan, Dakar, 2025, Page 345.

gestion de cette multi-appartenance notamment sur le plan juridique et politique. La multi-appartenance engendre une multiplicité des normes commerciales émanant de plusieurs accords de libre-échange, qui seront en concurrence ou en conflit. Bien qu'elle soit membre de plusieurs CER, sa politique commerciale extérieure s'oriente surtout sur la zone de libre-échange du COMESA. Ces dernières années le pays a adopté des instruments juridiques émanant du COMESA pour accroître son intégration au sein de la zone. Sa non-participation à la zone de libre-échange de la SADC peut s'expliquer par un manque d'engagement politique et un manque de capacité à mettre en œuvre le protocole commercial de la communauté. Cela peut lui contraindre d'adapter sa législation commerciale nationale aux exigences dudit protocole. Or, l'Union des Comores applique déjà le régime tarifaire du COMESA qui est de 100%¹¹ de suppression immédiate des droits de douane. Ce régime tarifaire est très différent des autres zones, que l'Union des Comores espère intégrer d'ici quelques années. Le marché commun du COMESA adopte un régime tarifaire plutôt classique où les marchandises circulent librement, sans aucun droit de douane¹². Les Etats s'engagent surtout dans son article 64 à démanteler toutes les barrières tarifaires et non tarifaires dans leurs échanges commerciaux intra-communautaires¹³. Par contre, la SADC suit plutôt une politique d'élimination progressive des droits de douane. Si elle impose la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, celles-ci seront éliminées jusqu'à 85 %, allant d'une période de huit ans¹⁴. La ZLECAF impose une suppression progressive des barrières tarifaires et non tarifaires jusqu'à 90 % pour les produits non sensibles, au commerce des marchandises conformément à son article 4¹⁵. Le calendrier d'élimination dépend surtout du niveau de développement des Etats (5 ans pour les pays les moins avancés et 10 ans pour les pays avancés). Les produits sensibles seront progressivement éliminés jusqu'à 7 % suivant un calendrier qui dépendra aussi du niveau de développement des Etats (13 ans pour les pays les moins avancés et 10 pour les pays avancés)¹⁶. L'Union des Comores est classée parmi les pays les moins avancés. Il devra supprimer 97 % des droits de douane au minimum jusqu'à 13 ans (tout dépendra des délais spécifiques de mise en œuvre de l'accord au niveau national). Ainsi, l'Union des Comores sera soumise à différentes normes commerciales en matière de suppression des droits de douane, de

¹¹ Alhousseini Mouloul, L'intégration économique et juridique en Afrique, L'harmattan, Paris, 2017, Page 61.

¹² Arnaud de nanteuil, Droit du libre-échange et de l'investissement en Afrique, Editions A. PEDONE Paris, 2024, Page 125.

¹³ Voir l'article 64 du traité constitutif du COMESA

¹⁴ Arnaud de nanteuil, Droit du libre-échange et de l'investissement en Afrique, Edition A. PEDONE, Paris, 2024, Page 126.

¹⁵ Voir l'article 4 du traité de la ZLECAF

¹⁶ Arnaud de nanteuil, Droit du libre-échange et de l'investissement en Afrique, Editions A. PEDONE, Paris, 2024, Page 128.

plusieurs certificats d'origine des produits échangés dans différentes zones. Cette multi-appartenance alourdit les charges du pays, en limitant sa capacité à mettre en œuvre plusieurs accords de libre-échange qui se chevauchent. Un autre problème se pose sur la hiérarchisation entre les différents engagements régionaux, en cas de conflit de normes. La constitution comorienne dans son article 12¹⁷ ne précise pas une primauté entre les différents traités commerciaux. Comme le souligne Hans Kelsen qu'en droit international, « *tous les accords quelle que soit leur nature ont une valeur équivalente.* »¹⁸ Bien que certains actes juridiques (par exemple les réglementations du COMESA) soient directement applicables au niveau national, ceux-ci ne peuvent pas produire des effets directs en raison du régime dualiste du droit comorien. Il faut une mesure d'incorporation (loi) dans le droit interne. Il s'agit d'un système assez rigide, qui ralentit l'harmonisation rapide des règles communautaires et continentales au niveau national et aussi un risque que les Etats ne les transposent pas, en raison d'un manque de capacités institutionnelles sur la gestion de la multi-appartenance.

2. 1.1. Manque de capacité institutionnelles et opérationnelles pour la gestion des accords de libre-échange en Afrique

La mise en œuvre effective des accords de libre-échange dépend surtout des capacités nationales à coordonner différents programmes d'intégration économique. Si les institutions nationales sont très fragiles et inefficaces, l'Etat aura beaucoup de difficultés à tirer les avantages requis d'un accord de libre-échange. La mise en œuvre d'un accord de libre-échange nécessite une transposition du traité au niveau national, pour assurer la conformité entre le droit interne et les dispositions découlant de l'accord. Cette tâche revient aux mécanismes nationaux d'intégration économique, de se doter les moyens nécessaires pour garantir l'application de l'accord sur l'ensemble du territoire. La difficulté de cette démarche vient surtout lorsque les institutions nationales devront gérer plusieurs accords de libre-échange, découlant des différents engagements de l'Etat. Ces conflits d'engagements créent des surcharges administratives, entraînant un retard dans la mise en œuvre et une incapacité à tirer pleinement parti des différents accords de libre-échange. Autrement dit, les institutions comoriennes sont incapables d'intégrer en même temps les objectifs des différentes CER et de la ZLECAF dans les programmes nationaux. Dans un autre cas de figure, l'Union des Comores serait même forcée à faire des compromis et à privilégier un accord au détriment d'un autre qui n'a pas pris en compte ses spécificités nationales. L'un des défis majeurs de l'Union des Comores dans la gestion des accords commerciaux est la coordination des institutions nationales. L'intégration

¹⁷ Voir l'article 12 de la constitution comorienne

¹⁸ Cité par Benjamin Allahamne Minda, La coopération intra-africaine étude à l'aune de l'accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine, l'harmattan, Paris, 2022, Page 130.

régionale est coordonnée par plusieurs institutions en Union des Comores. Et chaque accord engage les Etats à créer d'autres institutions afin de mettre en œuvre les programmes régionaux au niveau national. La SADC dans son article 16¹⁹ exhorte chaque Etat membre à créer un comité national pour coordonner la mise en œuvre des programmes d'intégration de la communauté. Une institution dans laquelle sera composée « le gouvernement, le secteur privé, la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations de travailleurs et d'employeurs »²⁰. Ces différents mécanismes nationaux peuvent provoquer des chevauchements institutionnels, en créant des situations de double emploi, qui entraînent automatiquement à une dispersion des ressources humaines et financières. Cela s'apparente justement lorsqu'en 2023 l'Union des Comores a créé un comité national chargé d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la ZLECAF. Ce comité regroupe également tous les membres du gouvernement dans un conseil d'orientation et de décision²¹. On constate une absence de coordination interinstitutionnelle lorsque par exemple différents Ministères (affaires étrangères et l'économie) assurent la coordination de la ZLECAF et des CER d'appartenance, ou chacun exerce parfois un rôle différent ou concurrent. C'est le cas du Ministère des affaires étrangères de l'Union des Comores qui a introduit des points focaux dans sa direction de coopération internationale pour s'occuper de la gestion de chaque CER au niveau national. Le Ministère des affaires étrangères doit également présider le conseil d'orientation et de décision du comité nationale de la ZLECAF²². Cette incapacité des institutions nationales à mettre en œuvre plusieurs programmes d'intégration serait également liée à l'absence de mécanisme de coordination entre les CER et le comité national de la ZLECAF. Ces surcharges administratives risquent d'épuiser toutes les ressources étatiques (humaines, financières, organisationnelles etc.). Les capacités institutionnelles de l'Union des Comores sont très limitées et fragilisées par sa spécificité en tant qu'Etat insulaire africain. L'Union des Comores arbore depuis l'indépendance des ressources humaines très limitées, par un manque de personnel qualifié et de formation inadéquate, notamment en matière de négociation et de mise en œuvre des accords de libre-échange. Cela nécessite des compétences techniques et juridiques spécifiques sur le droit communautaire africain de façon générale. En soit, Le droit communautaire africain n'est pas une discipline enseignée en Union des Comores. Ceci fragilise un peu plus la position de l'Union des Comores dans les institutions panafricaines (COMESA, SADC, secrétariat de la ZLECAF), lorsqu'un haut fonctionnaire est chargé de mener des négociations commerciales,

¹⁹ Voir l'article 16 de l'accord portant amendement du traité de la SADC.

²⁰ Ibid.

²¹ Décret Portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National de la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine (ZLECAF), Moroni, 2023, p 2.

²² Ibid, p.2.

tout en tenant compte des spécificités nationales. Ces spécificités insulaires ne sont pas totalement reconnues dans les CER, laissant place à une marginalisation des puissances régionales comme l'Afrique du Sud dans la SADC ou l'Egypte dans le COMESA. Des questions se posent également sur le financement des accords commerciaux. L'Union des Comores reste à ce stade un Etat sous-développé qui dépend des aides extérieures (diasporas, bailleurs de fonds etc.). La gestion des différents engagements régionaux peut coûter très cher à un pays qui vit sous le seuil de la pauvreté. Et à ce jour, l'Union des Comores est toujours suspendue au sein de la SADC pour non-paiement des contributions financières. D'ailleurs les ressources du comité national de la ZLECAF proviennent surtout du budget de l'Etat et des apports financiers des partenaires au développement²³. L'intégration à géométrie variable est le trait dominant de l'Union des Comores dans le paysage régional africain. Mais malheureusement la multiplication des opportunités découlant des divers engagements régionaux n'a pas été concluante sur le plan national, dû à une mauvaise gestion des différents départements publics. Cependant, des changements structurels du droit communautaire africain sont nécessaires pour régler les problèmes de la multi-appartenance dans les CER.

3. Les nouvelles mutations dans l'ordre communautaire africain à l'ère de la ZLECAF

La multi-appartenance dans les CER est la source de toutes les difficultés qui entravent le processus d'intégration régionale de l'Union des Comores. Il s'agit d'un fait dominant de la coopération économique africaine, mais qui entache le rayonnement diplomatique des Etats sous-développés. Son évolution dépendra des capacités des institutions panafricaines à remédier aux effets pervers de la dispersion des Etats en Afrique. En regardant les affiliations régionales de l'Union des Comores, il est très difficile de comprendre son attachement à une région bien spécifique en Afrique. Autrement dit, le critère du fait régional de l'intégration n'est pas respecté, ni pris en compte par l'Union des Comores. Donc on cherche à comprendre comment un Etat insulaire de l'Afrique australe soit membre d'une organisation sahélo-saharienne (CEN-SAD) ? Et pourquoi l'Union des Comores a voulu intégrer une CER de sa région qu'à partir de 2017 (SADC) ? La première question répond à un raisonnement plutôt politico-diplomatique, du fait des bonnes relations entre Kadhafi et Sambi dans les années 2000, à une époque où la Lybie était la puissance économique de la région. La deuxième question soulève une approche stratégique à l'aune de l'opérationnalisation de la zone de libre-échange tripartite (ZLET), regroupant trois CER (COMESA-CAE-SADC). L'opérationnalisation de cette ZLET regorge plusieurs enjeux pour certains Etats comme l'Union des Comores. Elle

²³ Ibid. p. 6.

représente à la fois une opportunité de résoudre les défis de la multi-appartenance et aussi un risque de perpétuer les chevauchements des adhésions aux trois CER. La ZLET suit plutôt une approche panafricaine d'intégration à la fois différente et similaire de la ZLECAF. Premièrement, la ZLET est une suite logique émanant du traité d'Abuja qui prévoyait déjà la fusion de plusieurs CER, en vue de la création d'une union douanière continentale²⁴. Il s'agit d'une institution bien différente de la ZLECAF, qui a pour but de compléter celle-ci, tout en poursuivant progressivement une intégration continentale (à travers d'autres CER). Et Deuxièmement, ce qui rapproche les deux zones de libre-échange c'est leur caractère inclusif à tous les Etats africains²⁵. Cette inclusivité doit être limitée dans la ZLET, c'est à dire aux Etats émanant des trois CER (COMESA-CAE-SADC). Sinon elle risque de concurrencer la ZLECAF et provoquer une superposition des accords de libre-échange au niveau continental. Cette inclusivité doit juste servir à résoudre les chevauchements institutionnels de l'Afrique orientale et australe. En raison de la coexistence de plusieurs organisations dans la région, la fusion des trois CER n'est pas la solution pour résoudre les appartenances multiples. La fusion sous-entend seulement une cohabitation institutionnelle entre les trois CER et les Etats parties²⁶. Autrement dit, Ces organisations communautaires garderont une large autonomie qui peut accentuer les chevauchements. Les Etats devront accepter l'absorption de ces trois communautés, en vue de créer une seule CER. L'absorption de certaines organisations est la solution pour réduire les engagements multiples de l'Union des Comores en Afrique. La présumée CER peut servir comme une institution régionale chargée de mettre en œuvre les objectifs de la ZLECAF. La mise en place d'une seule institution peut favoriser l'harmonisation rapide des règles continentales en Union des Comores.

3.1. La création d'une seule communauté des Etats d'Afrique orientale et australe

L'Afrique orientale et australe est une région qui rassemble une multiplicité d'organisations communautaires²⁷. C'est même à se demander que les problèmes de la multi-appartenance dans les CER proviennent surtout dans cette région. En revanche, le secrétariat de la ZLECAF compte s'appuyer sur les huit CER reconnues par l'UA, pour assurer la mise en œuvre et le suivi de l'accord au niveau régional²⁸. Par contre, le problème que pose cette responsabilité est lorsque diverses CER occupent les mêmes espaces régionaux et nationaux. La coexistence de plusieurs institutions communautaires au niveau national peut provoquer un risque de conflit

²⁴ Voir l'article 6 a6 du traité instituant la communauté économique africaine.

²⁵ Voir l'article 41 de l'accord instituant une zone de libre-échange tripartite (COMESA-CAE-SADC).

²⁶ Voir l'article 6 de l'accord instituant une zone de libre-échange tripartite (COMESA-CAE-SADC).

²⁷ CAE, SADC, COMESA, CIRGL, CEN-SAD, CEPGL IGAD.

²⁸ Emmanuel Mbarga, Sur le chemin de l'intégration comprendre la zone de libre-échange continentale africaine, L'harmattan, Paris, Cameroun, 2021, Page 111.

de compétence. En effet, les CER devront fournir un appui technique et institutionnel aux Etats les moins avancés. Mais plusieurs d'entre elles peuvent revendiquer être la plus compétente pour faciliter le commerce au niveau national. En l'occurrence le COMESA, la SADC et la CEN-SAD peuvent se prévaloir d'apporter une assistance technique à l'Union des Comores, en vue de la mise en œuvre de la ZLECAF. C'est pourquoi, il est nécessaire de créer qu'une seule organisation d'intégration en Afrique orientale et australe, dans le but d'éviter l'application de différentes normes émanant de plusieurs CER. Nous avons vu dans la première partie que l'Union des Comores est confrontée à différentes normes commerciales qui peuvent rentrer en conflit, limitant sa capacité à mettre en œuvre la ZLECAF. Donc l'Union des Comores doit militer (sur le plan diplomatique) à ce qu'une seule institution régionale soit chargée de l'harmonisation et du suivi de l'accord en Afrique orientale et australe. Cependant, les Etats d'Afrique orientale et australe devront s'appuyer sur la ZLET (COMESA-CAE-SADC) pour mettre en place une seule communauté qui aura le même statut des autres CER. Toutefois, la mise en place de ladite communauté sera confrontée à la disparité des institutions panafricaines. Par ailleurs, chaque CER a ses propres institutions qui diffèrent sur le plan structurel, organisationnel et fonctionnel. Ces institutions sont à différents degrés de supranationalité. Autrement dit, elles sont plus ou moins intégrées par rapport à d'autres. Par exemple, l'architecture institutionnelle de la SADC est formellement très classique²⁹, adoptant un modèle d'intégration intergouvernemental, dominé par les Etats membres. Ce modèle de coopération étatique est consacré surtout par l'amendement de son article 9 du traité constitutif de la communauté, qui vise à renforcer sa structure institutionnelle, par la mise en place de la « Troïka » composée par : « le Président de la SADC ; le futur Président de la SADC ; le Président sortant de la SADC. »³⁰ Le COMESA et la CAE adoptent plutôt un modèle d'intégration plus ouvert, où plusieurs de leurs institutions ont des pouvoirs en matière de prise de décision. Ainsi, les Etats d'Afrique orientale et australe devront accepter de transférer de manière progressive, une partie de leur souveraineté à une organisation communautaire supranationale, taillée pour imposer des normes contraignantes à tous les Etats membres. Donc, il est strictement nécessaire que dans la mise en œuvre des accords et des protocoles au sein de la communauté, ces Etats partagent un intérêt commun, dans le but d'atteindre les mêmes objectifs. Les Etats insulaires comme l'Union des Comores montrent souvent peu d'intérêt à signer des protocoles qui ne prennent pas en compte leurs spécificités. Par ailleurs, les spécificités des Etats insulaires devront être reconnues au sein de la communauté, pour leur

²⁹ Arnaud de nanteuil, Droit du libre-échange et de l'investissement en Afrique, Editions A. PEDONE, Paris, 2024, Page 81.

³⁰ Voir l'article 9 de l'accord portant amendement du traité de la SADC.

permettre une meilleure intégration sur le plan juridique, institutionnel et économique. En effet, ce modèle d'intégration supranationaliste sera plus que favorable pour un Etat comme l'Union des Comores. Il s'agit d'un Etat qui a la réputation « d'intégrateur très lent » au sein des organisations communautaires à cause de son incapacité institutionnelle et ses manques de ressources. L'Etat doit accentuer son influence et renforcer sa capacité en matière de négociation commerciale jusqu'à nommer un ambassadeur au sein de la communauté qui sera chargé de la coordination avec les institutions nationales. A y voir plus clair, l'Union des Comores n'a aucun représentant au sein de ses communautés d'appartenance. L'insertion de ce mécanisme peut créer des synergies entre les institutions régionales et nationales tout en renforçant la position de l'Union des Comores dans sa communauté et aussi dans la ZLECAF. L'objectif de la création de cette communauté est de décharger les Etats sous-développés (en l'occurrence l'Union des Comores), face à une multiplicité d'engagement qui reflète leur manque de volonté politique. L'appartenance à une seule CER peut justement faciliter l'harmonisation des normes continentales et régionales en Union des Comores. Ladite communauté devra être conçue à ce qu'elle ne soit pas en conflit juridiquement avec l'accord de la ZLECAF. L'idée est d'aller vers une mise œuvre d'un cadre règlementaire unique et harmonisé. Les chefs d'Etat africains ont certainement oublié que l'harmonisation des normes continentales et régionales sera le principal outil technique de la mise en œuvre de la ZLECAF³¹. Par contre, pour créer un environnement juridique harmonisé en Union des Comores, il est nécessaire d'entamer des réformes juridiques et institutionnelles, en l'occurrence l'article 12 de la constitution comorienne qui sépare le droit international au droit interne. La constitution comorienne peut accorder une applicabilité directe lorsqu'il s'agit des normes communautaires ou continentales (ZLECAF). Mais, elle doit également préciser une primauté entre les accords commerciaux ratifiés par l'Etat, en cas de conflit de normes. Cependant, dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLECAF ces réformes institutionnelles et juridiques se feront qu'à partir d'une assistance technique de la part des différents partenaires.

3.1.1. Assistance technique et renforcement des capacités en Union des Comores

Dans les pays les moins avancés, la mise en œuvre de l'accord portant création de la ZLECAF risque de prendre beaucoup de temps, avant qu'il ne soit effectif sur l'ensemble du territoire national. Certes dans un Etat ordinaire (PA ou PMA), l'incorporation de l'accord s'accompagne surtout par des réformes juridiques et institutionnelles, pour tirer avantage de cette zone de libre-échange. Mais il faudrait quand même choisir et ne pas se tromper sur les domaines spécifiques de la réforme interne. Car chaque Etat est libre de déterminer la manière dont il

³¹ Alhousseini Mouloul, L'intégration économique et juridique en Afrique, L'harmattan, Paris, 2017, Page 31.

devra réformer son cadre juridique et institutionnel, en fonction de ses spécificités nationales. Cependant, certains Etats les moins avancés comme l'Union des Comores auront besoin d'une assistance technique et financière pour entamer des réformes et renforcer leurs capacités pour mettre en œuvre un accord de libre-échange. Mais pourquoi faut-il assurer une assistance technique surtout à l'Union des Comores ? La réponse à cette question nous renvoie premièrement à son statut d'un Etat sous-développé où le niveau de vie est très bas par rapport à d'autres pays en Afrique. Deuxièmement, l'Etat souffre d'un manque de capacité technique et juridique sur le droit communautaire en général. De plus, c'est un Etat où le critère de recrutement dans la fonction publique n'est pas pris en compte par les administrations. Par exemple une personne titulaire d'une formation qui n'a rien avoir avec la diplomatie ou la science politique, peut se retrouver dans les plus hautes fonctions du ministère des affaires étrangères (sans formation professionnelle, ni académique dans ce domaine). C'est pourquoi la pratique administrative est relativement très faible en Union des Comores. Et troisièmement, en octobre 2024, lors d'un atelier national l'Union des Comores est déclarée comme étant un Etat vulnérable qui est confronté à des problèmes de développement spécifique. Donc ce statut précipite sa sortie dans la catégorie des pays les moins avancés vers un niveau très inférieur³². L'Union des Comores est avant tout un Etat insulaire qui fait face aux défis de l'intégration au niveau régional et continental. On se pose justement des questions sur les avantages qu'il peut avoir par rapport à ses spécificités nationales. En effet, l'intégration économique est un processus qui donne beaucoup d'opportunités et de complémentarités aux Etats (en matière de coopération). Néanmoins elle expose également des difficultés sur le plan économique et politique, lorsqu'il existe peu d'intérêt commun entre les Etats (insulaires, enclavés etc.). Donc, les Etats insulaires africains sont toujours confrontés à des contraintes en matière de libre-échange au sein des CER. Et maintenant ces contraintes sont beaucoup plus élevées, lorsqu'il s'agit surtout d'une intégration continentale. C'est la raison pour laquelle, cette mise en œuvre de la ZLECAF représente également des enjeux pour l'Union des Comores. L'Etat est dans une position où il peut gagner un milliard de consommateurs, là où c'était vraiment difficile de vendre des produits non transformés dans une population très réduite. Mais il s'expose également à des obstacles à cause de ses caractéristiques uniques, comme les risques de catastrophes naturelles ou l'éloignement des marchés continentaux (manque

³² CNUCED, Atelier national de validation du profil de vulnérabilité des Comores et de l'étude sur l'impact de la ZLECAF sur les perspectives de transformation structurelle des Comores, Moroni, 2024, Page 1.
https://unctad.org/system/files/information-document/atelier_validation_comores_2024-10-03_note_fr.pdf

d'infrastructures adéquates, coûts commerciaux élevés, retard de livraison).³³ Cependant, les raisons qui poussent à demander une assistance technique à l'Union des Comores sont plus qu'évidentes. Son statut d'Etat insulaire vulnérable est très alarmant, qui conduit à le faire une priorité par rapport aux autres PMA. Mais dans quel domaine l'Union des Comores doit être assistée pour maximiser les opportunités offertes par la mise en œuvre de la ZLECAF ? Il faut renforcer les capacités de l'Etat dans certains domaines bien spécifiques à l'accord. Par ailleurs, l'Union des Comores doit commencer par le renforcement des mécanismes nationaux d'intégration économique. Ces mécanismes comprennent plus précisément les principales institutions chargées de mettre en œuvre la ZLECAF sur l'ensemble du territoire national. Dans ce cas de figure, nous recommandons aux autorités comoriennes de créer une structure interministérielle chargée de gérer la multi-appartenance de l'Union des Comores dans les CER. Cette structure doit être composée par les points focaux des CER au niveau national, un membre du ministère de l'économie, des représentants de l'Union des chambres de commerce et un haut fonctionnaire de la douane. Cette structure doit être introduite au sein du comité national, dans le but d'assurer une cohérence entre l'accord portant création de la ZLECAF et les autres accords commerciaux régionaux (COMESA, SADC). Cette structure peut également apporter une coordination inter-agence gouvernementale qui peut décharger les engagements multiples de l'Union des Comores. Ainsi ce mécanisme permet justement de maintenir une collaboration entre les différentes institutions afin de créer des synergies qui convergent ensemble³⁴. Dans ce travail, nous avons pointé le manque de capacité juridique et technique de l'Etat sur le droit communautaire africain. En effet, il est plus que nécessaire de renforcer les capacités humaines par des formations spécialisées et des ateliers nationaux. Ces formations spécialisées peuvent éclairer les professionnels du droit, en leur donnant une meilleure appropriation intellectuelle sur la ZLECAF et le droit communautaire africain³⁵. Dans ce cadre académique, une formation sur la négociation commerciale sera plus que nécessaire pour défendre les intérêts de l'Etat et aussi la prise en compte des spécificités nationales. Et enfin, l'Union des Comores doit développer ses capacités productives afin de résister à la concurrence et éviter une domination des entreprises continentales dans les marchés intérieurs. Pour cela, il faut accompagner le secteur privé, par la mise en place de plusieurs partenariats (public-privé). Sa position géographique lui conduit surtout à investir dans les infrastructures afin de réduire les coûts

³³ HEC Paris & Policy center, Les défis de la navalisation et de la maritimisation du monde l'insularité au sein de l'Union africaine, Rabat, 2020, Page 116.

³⁴ CNUCED, La contribution potentielle de la zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive, Genève, 2021, Page 164. https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2021_references_fr.pdf

³⁵ Alioune Sall, L'état du droit communautaire africain, L'harmattan, Dakar, 2025, Page 150.

commerciaux et assurer la connectivité des marchés. En revanche, si des difficultés entravent toujours la mise en œuvre effective de l'accord, un traitement spécial et différencié pourrait offrir un environnement commercial favorable à l'Union des Comores.

Conclusion générale

La question de savoir si les chevauchements entre les CER et la ZLECAF peuvent freiner leur mise en œuvre effective au niveau national, nos recherches ont démontré que cela dépend de la volonté politique de l'Union des Comores et de sa capacité à gérer plusieurs engagements multiples. Car si l'Etat trouve des difficultés à coordonner plusieurs accords de libre-échange au niveau national, c'est qu'il existe des anomalies entre le cadre juridique interne et le droit international. Ceci limite les avantages qu'il peut tirer dans sa participation à différentes échelles d'intégration (régionale et continentale). Toutefois, des réformes institutionnelles et juridiques s'imposent obligatoirement à l'Union des Comores pour s'ouvrir davantage aux échanges commerciaux intra-africain. Et enfin, on peut dire que l'Afrique n'a pas un modèle théorique d'intégration qui lui est propre. Il s'agit des modèles importés (Bella Balassa, David Mitrany), qui n'ont pas pris en compte nos réalités. A l'heure de la mise en œuvre de la ZLECAF, la théorie du pluralisme juridique se veut une solution, pour configurer l'intégration Africaine. S'interroger sur la mise en œuvre de la ZLECAF suppose au préalable de prendre en compte aussi les différents ordres juridiques (CER) qui coexistent sur le plan régional et national.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages Spéciaux :

De Nanteuil Arnaud. (2024). *Droit du libre-échange et de l'investissement en Afrique*. A. Pedone.

Diangitukwa, Fweley. (2021). *L'Afrique dans la dynamique de l'intégration régional*. L'harmattan.

Fau-Nougaret Matthieu. (2012). *La concurrence des organisation régionales en Afrique*. L'harmattan.

Mbarga Emmanuel. (2021). *Sur le chemin de l'intégration comprendre la zone de libre-échange continentale africaine*. L'harmattan.

Minda Benjamin Allahmne. (2022). *La coopération intra-africaine étude à l'aune de l'accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine*. L'harmattan.

Mouloul Alhousseini. (2017). *L'intégration économique et juridique en Afrique*. L'harmattan.

Sall Alioune, (2025). *L'état du droit communautaire africain*. L'harmattan.

Dictionnaire :

Serge Guinchard. (2012). *Lexique des termes juridiques*. Dalloz..

Article :

Comtois-Dinel Eve-Lyne. (2006). La fragmentation du droit international : Vers un changement de paradigme ? Lex Electronica. vol.11 n°2. 22 p.

<file:///C:/Users/lenovo/Downloads/la%20fragmentation%20du%20droit%20international.pdf>

Textes juridiques :

Accord instituant une Zone de Libre-échange Tripartite (COMESA-CAE-SADC) de 2015.

Accord portant Amendement du traité de la SADC de 2001.

Accord portant création de la Zone de Libre-échange Continentale Africaine de 2018.

Constitution comorienne de 2018.

Décret Portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf). 2023

Traité d'Abuja créant la CEA de 1994.

Traité créant le COMESA en 1981.

Rapports :

CNUCED. (2024). *Atelier national de validation du profil de vulnérabilité des Comores et de l'étude sur l'impact de la ZLECAF sur les perspectives de transformation structurelle des Comores*.

https://unctad.org/system/files/information-document/atelier_validation_comores_2024-10-03_note_fr.pdf

CNUCED. (2021). *La contribution potentielle de la zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive*. https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2021_references_fr.pdf

HEC Paris & Policy center. (2020). *Les défis de la navalisation et de la maritimisation du monde l'insularité au sein de l'Union africaine*.