

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT



Publication autorisée

MULTINATIONAL

**PROJET D'APPUI INSTITUTIONNEL A L'UNION AFRICAINE : MISE EN
ŒUVRE DE L'ACCORD RELATIF A LA ZONE DE LIBRE-ECHANGE
CONTINENTALE AFRICAINE (ZLECA)**

RAPPORT D'EVALUATION DE PROJET

Publication autorisée

RDGE/PIFD/PGCL

Mars 2019

Document traduit

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	v
Informations sur le financement	i
Informations sur le client	i
Fiche de projet	ii
CADRE LOGIQUE AXÉ SUR LES RÉSULTATS	iii
Calendrier d'exécution du projet (2019-2021).....	v
I ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET JUSTIFICATIONS	1
1.1 Liens du projet avec les stratégies et priorités régionales.....	1
1.2 Justification de l'intervention de la Banque	2
1.3 Coordination des actions des donateurs	5
II. DESCRIPTION DU PROJET	6
2.1 Objectifs proposés.....	6
2.2 Composantes du projet.....	7
2.3 Solution technique retenue et autres options alternatives étudiées	8
2.4 Type de projet.....	9
2.5 Coût du projet et mécanisme de financement	9
2.6 Domaine cible et bénéficiaires immédiats du projet	10
2.7 Processus participatif pour l'identification, la conception et l'exécution du projet	10
2.8 Expérience du Groupe de la Banque et prise en compte des enseignements tirés dans la conception du projet.....	11
2.9 Principaux indicateurs de performance.....	12
III. FAISABILITÉ DU PROJET	12
3.1 Performance économique et financière.....	12
3.2 Impact environnemental et social impact	13
IV. EXÉCUTION DU PROJET	15
4 Dispositions concernant l'exécution du projet.....	15
4.1 Dispositions institutionnelles	15
4.2 Dispositions en matière de passation de marchés	15
4.3 Dispositions en matière de gestion financière	15
4.4 Suivi et évaluation.....	16
4.5 Viabilité du projet	17
4.6 Gestion de risques	17
4.7 Accumulation de connaissances	18
V. CADRE JURIDIQUE ET CONFORMITÉ.....	19
5.1 Instrument juridique	19
5.2 Conditions attachées à l'intervention de la Banque	19
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	20
6.1 Conclusions	20
6.2 Recommandations	20

Tableau 1 Résumé des activités et leurs coûts connexes	8
Tableau 2 : solutions alternatives étudiées.....	9
Tableau 3 : Coût estimatif du projet par composante (FAD).....	9
Tableau 4 : Sources de financement	10
Tableau 5 : Incidences financières en équivalents USD.....	10
Tableau 6 : Tableau récapitulatif des enseignements tirés des précédentes opérations/d'autres rapports analytiques.....	12
Tableau 7 : Calendrier d'exécution du projet	17
Tableau 8 résumé des risques potentiels, taux d'évaluation et mesures d'atténuation	18

Sigles et abréviations

FAD	Fonds africain de développement
BAD	Banque africaine de développement
CEA	Communauté économique africaine
ZLECA	Zone de libre-échange continentale africaine
AFREXIM	Banque africaine d'import-export/UA Union africaine
CUA	Commission de l'Union africaine
BIAT	Renforcement du commerce intra-africain
ZLEC	Zone de libre-échange continental
ZLEC - FN	Zone de libre-échange continental – Forum de négociation
GTC	Groupe de travail continental sur la ZLEC
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
DCI	Département du commerce et de l'industrie (CUA)
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est
GF	Gestion financière
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HATC	Comité africain de haut niveau sur le commerce
SH	Système harmonisé (de classifications des produits et des tarifs)
CCI	Centre de commerce international
JPA	Accord de partenariat
S&E	Système de suivi & évaluation
BNT	Barrières non tarifaires
CEP	Cellule d'exécution de projet
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
CER	Communauté économique régionale
CSIR	Cadre stratégique d'intégration régionale
PMR	Pays membre régional
RO	Règles d'origine
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
MSPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
FAC	Facilité d'aide au commerce
TRALAC	Centre de conseil en droit commercial
TRAPCA	Centre de formation en politique commerciale
BTC	Barrières techniques au commerce
ATLE	Accord tripartite de libre-échange
GTT	Groupes de travail techniques
UC	Unité de compte
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
PA	Protocole d'accord
OMC	Organisation mondiale du commerce
AFC OMC	Accord de facilitation du commerce de l'OMC

Informations sur le financement

Informations sur le client	
Bénéficiaire du don :	Union africaine
ORGANE D'EXÉCUTION :	Commission de l'Union africaine

Source de financement

Composantes	UC (Total)	USD (Total)
FAD (RPG)	3 500 000,00	4 867 765,00
Contribution en nature de l'UA	229 885,06	322 000
Total général	3729 885,06	5 189 976,50

ÉQUIVALENCE MONÉTAIRE

(Au 8 février 2019)

Unité monétaire	=	Équivalent
1 UC	=	1,40 USD
1 UC	=	39,36 ETB
1 USD	=	28,10 ETB

Fiche de projet

<p>Aperçu du projet</p>	<p><u>Titre du projet</u> : projet d'appui institutionnel à l'Union africaine : mise en œuvre de Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)</p> <p><u>Objectif du projet</u> : mettre en place une solide structure institutionnelle pour la mise en œuvre efficace et efficiente de la ZLECA.</p> <p><u>Produits escomptés</u> : renforcement des capacités institutionnelles de l'UA en vue de la gestion de la mise en œuvre de la ZLECA ; amélioration de l'inclusivité, de l'engagement et de l'appropriation de l'accord de la ZLECA</p> <p><u>Champ géographique</u> : continental</p> <p><u>Calendrier global</u> : 24 mois (avril 2019 – mars 2021)</p> <p><u>Montant du don</u> : 3,5 millions d'UC /4,8 millions d'USD (Contribution BAD)</p> <p><u>Bénéficiaires directs du projet</u> : Les Pays Africains sont les bénéficiaires directs du projet. Le projet est également conçu de manière à permettre à la CUA d'apporter son appui aux CER et aux États membres, tout comme au secteur privé. C'est particulièrement le cas dans le domaine du renforcement des capacités des PMR pour leur permettre d'honorer leurs obligations en matière d'exécution, telles que la programmation des engagements, les processus internes d'appui donnant lieu à la ratification de la ZLECA. Pour ce qui est du secteur privé, ce sera une manière de sensibiliser les parties prenantes et de faire campagne pour la ZLECA, de manière à la mieux faire connaître, à s'engager en sa faveur et à tirer parti des immenses opportunités qu'elle crée, notamment l'appui à la mise en place d'un Conseil africain des affaires. Les retombées bénéfiques plus larges sont présentées plus en détail à la Section III sur la faisabilité du projet, dont les effets multiplicateurs sur les femmes et le commerce transfrontalier.</p> <p><u>Composantes du projet</u> : le projet comprend deux composantes majeures : i) la création du Secrétariat de la ZLECA et ii) le lancement des programmes de mise en œuvre de la ZLECA/des instruments et de la sensibilisation des parties prenantes.</p>
<p>Évaluation des besoins</p>	<p>L'accord de la ZLECA, pour la mise en place d'un secrétariat autonome chargé de la mise en œuvre, doté d'une personnalité juridique distincte, comparable à l'Organisation mondiale du commerce. L'UA n'a jamais eu à gérer la mise en œuvre d'un grand accord de libre-échange impliquant tous les pays africains. Une lacune majeure souvent imputée à l'UA concerne la création d'une institution durable, fiable et efficace quant à ses objectifs. Une institution dotée de capacités suffisantes pour entreprendre une mise en œuvre. L'UA est en train d'effectuer une tournée d'étude auprès de grandes institutions de commerce pour mieux appréhender leur mode de fonctionnement ; tirer des enseignements de leurs meilleures pratiques, tout en commandant des études pour compléter cette démarche. Le présent projet est destiné à matérialiser une structure institutionnelle susceptible de mieux faciliter une fourniture efficace de services et la mise en œuvre à grande échelle des programmes de la ZLECA. Il contribuera aussi à renforcer les compétences, à encourager les parties prenantes à opter pour l'inclusivité et l'appropriation, conditions préalables à la réussite de la mise en œuvre de la ZLECA.</p>
<p>Valeur ajoutée de la Banque</p>	<p>Les décisions respectives du sommet de l'UA concernant la ZLECA ont constamment invité la Banque et d'autres partenaires au développement à aider l'UA à assurer la bonne mise en œuvre de l'accord. À cet égard, la Banque est membre du groupe de travail continental de la ZLECA, qui a la charge de superviser la gestion du processus. En tant que membre du groupe de travail, la Banque a eu l'opportunité de contribuer à définir l'orientation et les résultats définitifs des négociations de la Phase 1. Ce projet d'appui institutionnel donnera par la suite à la Banque l'occasion de tirer parti des avantages bien connus, liés à son rôle de courtier en connaissances, de catalyseur de financements, de défenseur de politiques et de gestionnaire avisé de projets, pour contribuer à élaborer la structure et le mode opératoire du Secrétariat de la ZLECA.</p>
<p>Gestion de la connaissance</p>	<p>Les nouvelles connaissances seront dispensées à travers : i) des réunions, des ateliers, des consultations et le dialogue avec les parties prenantes. Par ailleurs, la recherche et l'analyse sur des études d'impact ciblées aideront les gouvernements nationaux à honorer leurs obligations en matière d'exécution, notamment dans le domaine essentiel de la ratification de l'accord. De plus, les initiatives de réformes des politiques et d'audits/vérifications connexes seront menées pour s'assurer des niveaux et de la réussite du programme de mise en œuvre. Elles donneront lieu également à de meilleures analyses approfondies sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques commerciales, aux niveaux national, régional et continental, entre autres.</p>

CADRE LOGIQUE AXÉ SUR LES RÉSULTATS

Projet d'appui institutionnel en faveur de l'Union africaine : mise en œuvre de Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)

Pays et titre du projet : Multinational (Afrique) – Projet d'appui institutionnel en faveur de l'Union africaine : Mise en œuvre de Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) But du projet : créer une solide structure institutionnelle pour la mise en œuvre efficace et efficiente de l'accord relatif à la ZLECA						
Chaîne de résultats	Indicateurs de performance			Moyens de vérification	Hypothèses/Risques/Mesures d'atténuation	
	Indicateurs (y compris ISC)	Situation de référence	Cible			
Impact	Impact : Mise en œuvre efficace de la ZLECA	Augmentation de la part du commerce intra-africain	18 % (2018)	2 % (2022)	Rapport BAD/CUA/CEA sur l'intégration rég. africaine	
Résultats	Résultat 1 : Renforcement des capacités institutionnelles en vue de gérer la mise en œuvre de la ZLECA	Créer le Secrétariat chargé de la mise en œuvre de la ZLECA	Cellule intérimaire d'appui au sein du Départ. du commerce de la CUA.	Secrétariat de la ZLECA pleinement opérationnel créé conformément aux dispositions de l'Accord de la ZLECA (Déc. 2019)	Rapports trimestriels CUA/Projet	Risques liés aux résultats : Risque : Appui insuffisant au niveau politique Atténuation : Rapports réguliers/Avancement de la présentation d'événements continentaux majeurs afin de maintenir la ZLECA à l'ordre du jour politique de l'UA. Risque : Ratification retardée de la ZLECA Atténuation : la CUA doit nommer des envoyés de haut niveau de la ZLECA pour parachever les actions du porte-drapeau de la ZLECA en mobilisant les gouvernements/les parties prenantes nationales en faveur d'une ratification dans les délais. Risque : retards de mise en œuvre au niveau national. Atténuation : évaluation de l'état de préparation /Fourniture d'un appui ciblé au bureau de coordination de la mise en œuvre stratégique.
	Résultat 2 : Renforcement de l'engagement, de l'inclusivité et de l'appropriation par les parties prenantes de l'accord de la ZLECA	Nombre de ratifications soumises	18 ratifications soumises (Janv. 2019)	30 ratifications soumises (juin 2020)	Rapports trimestriels CUA/Projet	
	Nbre de pays mettant en œuvre le régime tarifaire de la ZLECA.	Pas encore de mise en œuvre	30 programmations d'engagement soumises (Déc. 2020)			
Produits	Composante 1 : Création du Secrétariat de la ZLECA et renforcement des capacités connexes	Recrutement de personnel et de consultants sous contrat de courte durée	Pas encore recrutés	5 consultants recrutés et affectés au Secrétariat chargé de la mise en œuvre de la ZLECA (au moins 2 femmes), d'ici décembre 2019	Rapports trimestriels CUA/Projet	Risque : capacité : Capacités insuffisantes (humaines et institutionnelles) pour honorer efficacement les obligations Atténuation : pour évaluer efficacement les besoins en capacités, il convient de recruter des spécialistes appropriés, sous contrat de courte ou de longue durée, en vue de fournir les compétences/services requis pour entreprendre les activités/fonctions ciblées. Risques : des processus de suivi & évaluation inefficaces pour apprécier l'état d'avancement de la mise en œuvre
	Activités de formation et de renforcement des capacités au profit de la structure pertinente de mise en œuvre au niveau de la CUA, des CER et des PMR.	0	Au moins 5 activités de formation/(450 représentants de la CUA/des CER/des PMR et du secteur privé formés, dont 30 % de femmes)			
	Conception et création du site internet de la ZLECA	Pas encore créé	Site internet lancé et opérationnel (2020)			

Composante 2 : Déploiement des programmes de mise en œuvre de la ZLECA/de sensibilisation aux outils et aux parties prenantes.	Actualisation des calendriers tarifaires pour les adapter à la nomenclature de classification des tarifs & produits HS17	Seuls quelques pays ont migré au système HS17	Tous les tarifs ratifiés ont migré au HS 2017 (Déc. 2020)	Audits de vérification/Rapports trimestriels CUA/Projet Rapport d'évaluation	Atténuation : le projet doit mettre en place un système solide de S&E en tant que partie intégrante de l'appui institutionnel. Risque : libération tardive des fonds Atténuation : assurer la présentation de l'état de préparation des programmes de travail/de passation de marchés, en vue de la délivrance de l'autorisation bien avant les dates de mise en œuvre de l'activité.			
	Appui aux PMR/CER en vue de l'adoption de la libéralisation tarifaire pour le commerce des biens et des services	Régime de libéralisation pas encore en place	Tous les pays ayant ratifié l'accord ont programmé des engagements d'ici décembre 2020					
	Évaluation et suivi de l'utilisation de la préférence au moyen d'un instrument	Évaluations pas encore effectuées et instrument pas encore élaboré	Évaluations effectuées d'ici 2020 au moyen d'un instrument à élaborer					
	Élaborer et déployer la stratégie de sensibilisation des parties prenantes	Pas encore fait	Stratégie sera élaborée d'ici 2020					
	Créer un mécanisme de S&E	Mécanisme de S&E pas encore en place	Mécanisme de S&E élaboré et adopté par la CUA, les CER et les PMR					
Composantes				Contributions				
Principales activités			Million d'UC	SOURCE Montant (en millions d'UC)		Amount (in UA million)		
	1	Création du Secrétariat de la ZLECA et renforcement des capacités connexes • Création de la structure de mise en œuvre technique de la ZLECA • Recrutement de consultants sous contrat de courte/longue durée • Formation et renforcement des capacités au profit de la CUA/CER/PMR/organes du secteur privé • Conception, mise en place et lancement du site internet	(Comp.1)	1,35	FAD (GPR)	BR 3,5	RO (RPG)	3.5
			(Comp.2)	2,15				
	2	Déploiement des programmes/outils de mise en œuvre de la ZLECA et sensibilisation des parties prenantes • Mise en œuvre du programme de libéralisation tarifaire (programmation des engagements) • Vérification/audits des calendriers tarifaires/engagements spécifiques dans le secteur des services • Appui aux PMR en vue de la migration de leur administration douanière vers le HS 2017 • Évaluation de l'utilisation de la préférence de la ZLECA • Élaboration de la stratégie de sensibilisation • Lancement du dialogue avec les parties prenantes/des consultations dans chaque CER • Élaboration et facilitation de l'adoption de l'outil de S&E par les PMR et les CER			TOTAL		3,5	
			3,5					
COÛT DU PROJET (PLUS LES PROVISIONS POUR IMPRÉVUS)								

Calendrier d'exécution du projet (2019-2021)

Année	2019				2020				2021				Actions du RAP
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
Activités du cycle du projet													
Approbation du don													BAD
Entrée en vigueur													UA
Atelier de lancement													BAD & UA
Supervision et suivi conjoints													BAD
Revue à moyen terme													BAD
Décaissement des fonds													BAD
Présentation des rapports d'audit annuels													CUA
Rapport d'achèvement de projet BAD (RAP)													BAD
Toutes les composantes													
Avis général de passation de marchés publiés													CUA
Acquisition de biens et assistance technique													CUA
Mise en œuvre du programme général													CUA
Présentation des rapports d'activité													CUA

RAPPORT ET RECOMMANDATION DE LA DIRECTION AU CONSEIL D'ADMINISTRATION FAD RELATIFS AU DON EN FAVEUR DU PROJET D'APPUI INSTITUTIONNEL À L'UNION AFRICAINE : MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD RELATIF À LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTAL AFRICAINE (ZLECA)

La direction présente le rapport et la recommandation ci-après, relatifs au don FAD proposé de 3,5 millions d'UC (4,8 m d'USD) en faveur de l'Union africaine, en vue d'un appui institutionnel pour la création de la zone de libre-échange continental africaine et la réalisation des programmes liés à la mise en œuvre. Le projet contribuera à créer un Secrétariat durable et efficace chargé de la mise en œuvre de la ZLECA, dont l'objectif est de faciliter la bonne mise en application de l'Accord de la ZLECA visant à renforcer le commerce intra-africain et le commerce intrarégional ; à réduire les barrières et, de ce fait, à réduire les coûts de la pratique des affaires. D'autres dispositions visent à faciliter une circulation transfrontalière efficace des biens, des services et des personnes ; à renforcer la compétitivité ; et à rehausser la production et la croissance économique en général au profit des pays membres régionaux (PMR).

I ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET JUSTIFICATIONS

1.1 Liens du projet avec les stratégies et priorités régionales

1.1.1 L'intégration économique régionale est cruciale pour le développement de l'Afrique. La Zone de libre-échange continentale, tout comme d'autres composantes du projet « renforcement du commerce intra-africain » et de l'Agenda 2063, se sont vu confier le rôle fondamental de forger une intégration plus étroite sur le continent, à travers la promotion d'échanges commerciaux plus libres et développés, l'expansion du commerce et la réduction ou l'élimination d'autres barrières non tarifaires.

1.1.2 Par ailleurs, l'Afrique est confrontée à de graves déficits d'infrastructure. Les déficiences résultant de ces profonds déficits ajoutent au coût de la production et de la pratique des affaires, réduisent l'efficacité, minent la compétitivité et contribuent au piètre état du commerce intra-africain et des échanges commerciaux avec le reste du monde. Une partie des difficultés est imputable aux déficiences en termes d'infrastructures immatérielles. Les études réalisées¹ montrent qu'une amélioration sensible des mesures de facilitation du commerce (infrastructure immatérielle) peut aussi contribuer notablement à réduire les coûts de la pratique des affaires, et à accroître l'efficacité et la compétitivité.

1.1.3 Au cœur des aspirations générales et de la mission de la Banque figure également la réalisation des objectifs ci-dessus soulignés. Ces aspirations ont été amplifiées par les principaux programmes stratégiques de la Banque, en particulier les *High-5* : (Industrialiser l'Afrique ; Intégrer l'Afrique) et le Cadre stratégique d'intégration régionale (CSIR 2018 - 2025), dont les principaux piliers sont la « connectivité de l'infrastructure » et le « développement du commerce et des investissements ». La facilité d'appui à la ZLECA est donc solidement alignée sur les principaux objectifs de la Banque ainsi que sur les programmes et initiatives stratégiques mentionnés ci-dessus, tout comme sur l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Le projet vise à renforcer les capacités institutionnelles de l'UA, par la création du Secrétariat de la ZLECA en vue de coordonner les actions et de combler les écarts en ce qui concerne la mise en œuvre aux

¹ Mervel, S & Karingi S, (2013), "Towards a Continental Free trade Area in Africa: A CGE Modelling Assessment" in Cheong, D., Jansen, M. & Peters, R (eds.). 2013. *Shared Harvests: Agriculture, Trade, and Employment*. Bureau international du travail et Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

niveaux continental, régional et national, en vue d'une coordination des actions et une mise en application efficace de l'Accord de la ZLECA.

1.2 Justification de l'intervention de la Banque

Le contexte du développement du commerce

1.2.1 Le commerce est largement considéré comme le principal moteur ou le catalyseur de la promotion de la croissance et du développement économiques dans l'économie globalisée d'aujourd'hui. Aussi, un objectif majeur de l'intégration du continent africain, inscrit dans le Traité d'Abuja de 1991, portant création de la Communauté économique africaine (CEA), est le renforcement du commerce intra-africain. Malgré la haute importance accordée à l'intégration régionale dans la stratégie de développement de l'Afrique, au taux dérisoire de 15 %, le continent affiche le plus faible volume d'échanges commerciaux intrarégionaux, de toutes les principales régions du monde. (Comparativement, le commerce intrarégional en Amérique latine, en Asie et en Europe s'établit aux taux de 22 %, 50 % et 70 %, respectivement). En conséquence, l'Afrique n'a pas pu engranger les retombées bénéfiques d'un grand marché interne intégré et a été vulnérable face aux chocs commerciaux extérieurs.

1.2.2 Préoccupés par le faible volume des échanges commerciaux intra-africains, les dirigeants politiques d'Afrique ont consacré le 18^e Sommet de janvier 2012 au thème du « renforcement du commerce intra-africain » (BIAT). En complément à la décision de l'Assemblée de l'UA (Assemblée/UA/Déc. 394 [XVIII]), relative au renforcement du commerce intra-africain, les échanges commerciaux ont constitué le moyen le plus rapide de créer la zone de libre continentale africaine (ZLECA) à 2017. La ZLECA a néanmoins été lancée en mars 2018, après la conclusion des négociations de la Phase 1. En résumé, la ZLECA, le passeport commun africain², le marché unique du transport aérien africain³ et le réseau africain de trains à grande vitesse figurent parmi les initiatives à effets rapides/de mise en œuvre accélérée, au titre de l'ambitieux projet continental, l'Agenda 2063.

1.2.3 La ZLECA rassemblera tous les pays africains, avec une population globale de plus d'un milliard d'individus et un produit intérieur brut de plus de 2,2 mille milliards d'USD⁴. La ZLECA peut faire passer le taux des échanges commerciaux régionaux de 18 % à 25 % en une décennie. L'analyse montre par ailleurs que la ZLECA pourrait doper la valeur du commerce intra-africain à 35 milliards d'USD par an. Elle pourrait également entraîner une baisse des importations de 10 milliards d'USD, d'origine extérieure au continent, tout en intensifiant les exportations agricoles et industrielles à hauteur de 45 milliards d'USD (7 %) et de 21 milliards d'USD (5 %), respectivement. Les gains en revenus et en emplois réels pourraient être multipliés par 2 en général, si la ZLECA est complétée par des réformes de facilitation du commerce, de réduction des

² Bien que la situation s'améliore, les Africains ont encore besoin de visas pour se rendre dans 54 % d'autres pays africains. Le passeport commun lancé en 2016 est destiné à faciliter une circulation plus libre des personnes.

³ À 2014, le secteur de l'aviation de l'Afrique a représenté près de 72,5 milliards d'USD et a créé plus de 6,8 millions d'emplois, et ce, malgré les difficultés que connaissaient 55 pays, ayant différentes autorités de l'aviation civile et 55 séries de règles relatives au voyage, au commerce et au tourisme. Si ces règles étaient fondues en un seul cadre réglementaire commun, cela permettrait de doper le marché africain de l'aviation. Les rapports ont montré par ailleurs que l'impact immédiat, rien que sur 12 marchés majeurs des 55 pays d'Afrique, générerait un nombre supplémentaire de passagers potentiels de 5 millions de personnes par an, avec l'opportunité de voyager et de commercer, tout en créant 155 000 emplois supplémentaires et en rehaussant le PIB de 12 pays de 1,3 milliard d'USD supplémentaires. (Rapports établis par « Retombées bénéfiques de l'aviation au-delà des frontières », Groupe d'action du transport aérien, Genève).

⁴ Base de données de Perspectives économiques mondiales du FMI (voir Encadré 1.3 de Perspectives économiques régionales du FMI pour l'Afrique subsaharienne, mai 2018).

barrières non tarifaires, d'amélioration des infrastructures, et des mesures tendant à contrebalancer certains des effets négatifs liés aux réformes de libéralisation comme la perte de recettes tarifaires⁵.

1.2.4 Compte tenu de ce qui précède, un accent plus marqué est également mis sur l'intensification des interventions dans les domaines cruciaux des projets de corridors et de facilitation de transit. Les procédures inefficaces et inefficientes de facilitation du commerce ont sérieusement augmenté le coût de la pratique des affaires et rendent non concurrentiel un pays doté d'une piètre infrastructure de facilitation du commerce. Selon la CNUCED, la transaction douanière moyenne implique 20 à 30 parties différentes, 40 documents, 200 éléments de données (dont 30 sont répétées au moins 30 fois), et la réintroduction de 60 à 70 % de toutes les données au moins une fois. Aussi, avec la baisse croissante des tarifs dans le monde, il semble que le coût de l'application des formalités douanières, dans nombre de cas, a dépassé celui des droits versés. Compte tenu notamment de cette situation, l'Institut Peterson pour l'économie internationale estime que l'Accord de facilitation du commerce de l'OMC, s'il est bien mis en œuvre, pourrait générer des échanges commerciaux mondiaux d'une valeur de mille milliards d'USD, créer 21 millions de nouveaux emplois et réduire le coût de la pratique du commerce international de 10 à 15 %.

Contexte institutionnel

1.2.5 Pendant des décennies, plusieurs initiatives majeures ont été adoptées pour promouvoir le développement socioéconomique de l'Afrique. Malheureusement, nombre de ces initiatives n'ont pas permis d'atteindre les objectifs énoncés. Le chaînon manquant entre les objectifs et les réalisations a été la bonne mise en œuvre des programmes et des politiques. Très souvent, l'on relève l'absence d'un cadre stratégique et de dispositions institutionnelles efficaces, dont un mécanisme de suivi & évaluation, pour conduire le processus de mise en œuvre de l'initiative vers l'atteinte de ses objectifs énoncés. Un exemple qui vient tout de suite à l'esprit est l'ancien « Plan d'action de Lagos ».

1.2.6 Pour souligner davantage le problème de mise en œuvre qui a caractérisé la capacité d'intervention de l'UA, il convient de rappeler les préoccupations qui ont donné lieu à la mise en place d'un panel de haut niveau, sous la houlette du Président Paul Kagame du Rwanda, en vue de réformer l'Union africaine. En effet, on a exprimé le sentiment qu'il n'y avait pas de pénurie d'idées en Afrique quant aux modalités de création de la prospérité pour les peuples du continent, et qu'il existait un immense potentiel. Pour tirer parti des possibilités qui s'offriront à l'avenir, il faudra que les économies africaines renforcent leur coopération, et que leurs institutions améliorent leur gouvernance et leur performance. L'Union africaine a un rôle crucial à jouer à cet égard, mais elle doit devenir plus efficace. L'institution a lancé précédemment plusieurs initiatives de réformes qui ont finalement échoué, faute de bonne mise en œuvre. Le Président Kagame a dû déplorer la triste situation dans son propre discours, lors de la présentation du rapport à ses homologues en 2016, lorsqu'il a souligné que « de graves problèmes étaient identifiés à répétition. Des solutions étaient trouvées. Des décisions étaient prises pour appliquer ces solutions. Mais très peu de choses étaient réalisées »⁶.

⁵ Mervel, S & Karingi S, (2013), "*Towards a Continental Free trade Area in Africa: A CGE Modelling Assessment*". Voir également Tanyi KT (2015) *Assessing Africa's Two Billion Populated Market by 2063: The Facts and Fallacies of a Continental Free Trade Area (CFTA)*. Bus Eco J 6:154. doi:10.4172/2151-6219.1000154.

⁶ Tiré de l'ouvrage d'Acha Leke, "*Reforming the African Union: The vital challenge of implementation*" *Africa in Focus*, 5 mai 2017, Brookings Institution, Washington DC

1.2.7 Pour faire en sorte que la ZLECA atteigne ses objectifs louables d'intensifier le commerce intra-africain et d'accélérer l'intégration du marché africain, le sommet de l'UA a conçu une architecture de la ZLECA, qui comprend un Comité africain de haut niveau sur le commerce (HATC). Ce comité regroupe les Chefs d'État et de gouvernement (les présidents des différentes communautés économiques régionales (CER) afin qu'ils jouent un rôle de facilitateur et débloquent les situations d'impasse susceptibles de se présenter dans le cadre du processus de mise en œuvre. En outre, en entérinant le Plan d'action de la BIAT, le sommet a instruit la CUA, en collaboration avec les CER et les partenaires au développement, d'élaborer une stratégie de mise en œuvre du Plan d'action, ce qui impliquait des degrés de responsabilité aux niveaux national, régional et continental.

1.2.8 La CUA a été désignée comme secrétariat de transition de la ZLECA, en attendant la création formelle d'un secrétariat technique. L'UA compte un département du commerce et de l'industrie qui gère la politique commerciale du continent. Au sein de ce département existe une unité embryonnaire d'appui à la ZLEC dirigée par un coordinateur et qui compte environ 25 cadres. Le département en lui-même n'a pas plus de 25 cadres, y compris ceux de la Cellule d'appui à la ZLEC. La plupart des agents de la Cellule sont financés sur les fonds de donateurs, comme l'Accord de partenariat, l'Union européenne, le Département du commerce international du Royaume-Uni, la GIZ de l'Allemagne. Aussi bien le département que la Cellule d'appui à la ZLEC demeurent globalement en sous-effectif au regard de l'ampleur de la tâche à accomplir et de la responsabilité en termes de coordination qui leur incombe.

1.2.9 Entre temps, l'Accord de la ZLECA prévoit désormais la création d'un secrétariat distinct pour traiter des questions relatives à la mise en œuvre de la ZLECA. Un secrétariat à part entière nécessitera des effectifs complets d'au moins une centaine d'agents dotés de différentes compétences, et possédant un éventail de compétences et d'expertises qui couvrent les départements administratifs et techniques, un peu à l'instar de l'OMC. L'OMC traite de la réglementation du commerce des biens, des services et de la propriété intellectuelle entre les pays participants, en offrant un cadre de négociation des accords commerciaux et une procédure de règlement des différends, destinée à faire respecter par les participants les dispositions des accords de l'organisation. Elle employait 640 agents et disposait d'un budget de 197,2 millions de francs suisses (environ 209 millions d'USD) en 2018.⁷

1.2.10 Le rapport Kagame a formulé quatre recommandations majeures : i) l'UA doit s'autofinancer à long terme, ii) mettre l'accent sur l'agencement des principales priorités ayant une portée continentale (au nombre desquelles figure l'intégration régionale dont l'un des principaux moteurs est la ZLECA), iii) réorienter les institutions de l'UA de sorte que leurs interventions tiennent compte de ces priorités, iv) gérer efficacement les activités de l'UA aux plans politique et opérationnel. Compte tenu de ce qui précède, notamment des deux dernières recommandations, il devient nécessaire de rappeler que la ZLECA aura un secrétariat distinct, comparable à l'OMC. Cependant, il est essentiel de noter par ailleurs que l'UA n'a pas d'expérience en matière de mise en application d'un accord commercial majeur, dont la portée est très large et transsectorielle. Il est intéressant de noter que, même si les CER ont l'habitude de traiter des accords commerciaux et se trouvent à divers stades de mise en œuvre de leurs programmes d'intégration commerciale, elles ne s'occupent pas de 55 pays, et huit CER à la rigueur, dans le monde, sont parties aux plus importants accords relatifs à une zone de libre-échange.

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/World_Trade_Organization

1.2.11 Par conséquent, étant donné le manque d'expérience, entre autres, la CUA envisage d'effectuer une tournée d'étude auprès d'un certain nombre d'organisations internationales ayant des compétences analogues dans le domaine du commerce. Les principales organisations à cet égard sont l'OMC, la CNUCED et le Centre du commerce international de Genève, le Secrétariat de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN), à Jakarta (Indonésie), et auprès des CER, pour avoir une meilleure connaissance de leur structure et de leurs opérations. Cette démarche vient en complément à l'action de commander une étude qui peut donner des orientations quant à la structure, à la forme, au mode opératoire et à la dotation en effectifs du secrétariat de la ZLECA.

1.2.12 C'est compte tenu des raisons qui précèdent, en particulier l'instance du Président Kagame et la recommandation 3, que ce projet d'appui institutionnel devient crucial, dans la mesure où il place la Banque en meilleure position pour contribuer au processus de création d'un secrétariat durable, efficace, axé sur des objectifs concrets, en charge de la mise en application de l'accord de la ZLECA. Il est sans doute tout aussi nécessaire de souligner que l'objectif n'est pas de créer une institution gigantesque comme l'OMC ou la DG commerce de la Commission européenne, mais plutôt de mettre en place un fondement institutionnel durable, à partir duquel des progrès successifs peuvent être accomplis. En dépit de l'analyse qui précède, il importe, cependant, de souligner encore que dans l'approfondissement de l'objectif de mise en œuvre, la ZLECA est un accord « distinct », disposant d'un organe de supervision autonome, « le Secrétariat de la ZLECA », rattaché à l'ensemble des structures institutionnelles de l'UA. Par conséquent, c'est pour tenir compte de cette disposition du traité, pour créer une structure institutionnelle efficace et efficiente, capable de gérer la mise en œuvre, et pour combler les écarts entre les procédures nationales, régionales et continentales que ce projet est conçu, afin de mettre en place une structure d'appui institutionnel à l'UA. L'objectif est de soutenir la création du Secrétariat de la ZLECA et le lancement du programme de mise en œuvre de la ZLECA.

1.3 Coordination des actions des donateurs

1.3.1 Toutes les décisions du sommet relatives à la ZLECA ont toujours salué la contribution des partenaires au développement. En prélude au lancement de la ZLECA, la CEA a annoncé des plans visant à élaborer un « Indice des pays ZLECA », pour suivre l'état de mise en application de l'accord à l'échelle nationale. Le Centre du commerce international (CCI) basé à Genève appuiera l'élaboration d'un « Guide des affaires » pour orienter les entreprises à tirer parti des opportunités créées par l'accord. AFREXIM Bank (avec la BAD comme co-promoteur) a appuyé l'organisation d'une foire commerciale intra-africaine en décembre 2018, principal instrument de soutien à l'expansion des échanges commerciaux intra-africains. En effet, la foire commerciale est considérée comme le premier résultat majeur de la ZLECA.

1.3.2 D'autres partenaires au développement ont également mis à disposition des ressources destinées au financement d'objectifs commerciaux généraux et spécifiques, dont les négociations de la première phase de la ZLECA. Quatre partenaires : la Suède, le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni, l'Agence pour le développement international des États-Unis (USAID) et l'Union européenne (UE) ont signé un accord sur le programme conjoint (APC) en décembre 2014, pour appuyer les programmes du Département du commerce et de l'industrie (DCI), couvrant la période 2015 – 2017. L'accord est venu à expiration le 31 décembre 2017 et des négociations portant sur son renouvellement ou sa prorogation sont en cours.

1.3.3 Le montant total des contributions en faveur de l'APC de tous les quatre partenaires s'est élevé à 3 173 019,33 USD, plus une assistance technique d'un montant de 620 783 USD. Bien que le Canada ne soit pas signataire de l'APC, il fournit également un appui au DCI et copréside actuellement l'APC. Le Gouvernement allemand fournit aussi un appui aux activités de la ZLECA, à travers PTB et GIZ. Plusieurs autres partenaires, dont la CNUCED, le Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC), la TAF du Royaume-Uni, le Centre de droit commercial (TRALAC) et le TRAPCA, ont fourni une assistance technique et ont contribué au renforcement des capacités de la Commission de l'UA, des CER et des États membres de l'UA. Il ressort que d'autres partenaires comme la Turquie, la Corée, la Chine et AFREXIM Bank ont aussi manifesté leur intérêt en finançant l'appui à la ZLECA et aux programmes connexes.

1.3.4 Le problème majeur relevé dans tous ces processus a été la libération tardive des fonds en vue de la mise en œuvre et les longs processus de passation de marchés ayant entraîné des retards dans l'exécution du programme. Malgré ces difficultés, le taux d'exécution affiché par le département, compte tenu des dépenses engagées, grâce aux financements de tous les partenaires, est supérieur à 85 %. Un enseignement crucial à retenir en l'occurrence est que l'expérience de l'APC semble avoir très bien marché. L'APC a permis la rationalisation des activités, tout en servant de forum pour des consultations, la coordination et la définition de lignes d'action communes, en envisageant un appui au projet, entre autres. Comme il semble que d'autres partenaires envisagent d'adhérer au projet, malgré des objectifs divergents, l'idée de l'APC pourrait être enrichie dans le cadre de la prochaine phase de mise en œuvre de la ZLECA, en vue d'assurer une meilleure coordination, tout en déployant des efforts pour affiner le projet et remédier aux insuffisances observées avec la libération tardive des fonds.

II. DESCRIPTION DU PROJET

2.1 Objectifs proposés

2.1.1 Le principal objectif de l'intervention de la Banque est de contribuer au processus de création d'une base institutionnelle durable, à partir de laquelle des avancées progressives peuvent être réalisées. La ZLECA est un accord « distinct », disposant d'un organe de supervision autonome, « le Secrétariat de la ZLECA », rattaché à l'ensemble des structures institutionnelles de l'UA. Par conséquent, c'est pour tenir compte de cette disposition du traité, en charge de la mise en application de l'accord de la ZLECA, pour créer une structure institutionnelle efficace et efficiente, capable de gérer la mise en œuvre, et pour combler les écarts entre les procédures nationales, régionales et continentales que ce projet est conçu, afin de mettre en place une structure d'appui institutionnel à l'UA. L'objectif est de soutenir la création du Secrétariat de la ZLECA et le lancement du programme de mise en œuvre de la ZLECA. Les objectifs du projet seront atteints grâce : à la création de bases institutionnelles solides et efficaces de la ZLECA et au renforcement des capacités connexes, en vue de faciliter la bonne mise en œuvre, y compris dans les PMR et les CER, de mieux engager le processus de mise en application, ainsi qu'aux interventions qui ciblent la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires. On peut citer aussi les mécanismes efficaces de suivi & évaluation en vue d'apprécier le processus de mise en œuvre ; ainsi que la sensibilisation, la communication et l'action de persuasion, en particulier auprès des principales parties prenantes comme les parlementaires, le secteur privé, la société civile, les jeunes et les femmes, en vue de susciter l'adhésion, l'inclusivité et l'appropriation de la ZLECA.

2.2 Composantes du projet

2.2.1 Le projet comprend deux composantes majeures : **i) création du Secrétariat de la ZLECA et ii) mise en œuvre des programmes/instruments et sensibilisation des parties prenantes de la ZLECA.**

2.2.2 La composante 1, création du Secrétariat de la ZLECA, est la base de la mise en œuvre de la ZLECA. Elle traitera de la question fondamentale du renforcement institutionnel et du développement des capacités pertinentes. Elle facilite la création d'un secrétariat de transition et ensuite d'un secrétariat opérationnel chargé de la mise en œuvre de la ZLECA (comme déjà prévu dans l'accord), qui a la responsabilité de mettre en application les conclusions de l'accord relatif à la ZLECA. Il aura la charge de préparer la voie pour le lancement effectif du programme de mise en œuvre, et de s'accorder avec d'autres organes d'exécution pertinents, dont la Commission de l'UA, les CER, les partenaires et d'autres parties prenantes. Il s'occupera également des questions de renforcement des capacités en vue de la mise en œuvre de la ZLECA aux niveaux national (États membres), régional (CER) (sur demande) et continental.

2.2.3 La composante 2, mise en œuvre des programmes/instruments et sensibilisation des parties prenantes, traitera de la mise en œuvre effective de la ZLECA. En tant que partie intégrante du processus de mise en œuvre, l'un des principaux objectifs est d'appuyer le processus essentiel de ratification de l'accord. Il comportera aussi la mise en application du programme de libéralisation tarifaire, y compris la programmation des engagements nationaux en biens et services. Cela impliquera des évaluations et la vérification des données commerciales, les revues techniques (c.-à-d. l'évaluation effective par les structures de la ZLECA et l'évaluation politique, qui prévoient des discussions bilatérales et l'approbation des calendriers). Cela implique aussi l'analyse et l'actualisation des régimes et nomenclatures tarifaires ; l'élimination des barrières non tarifaires ; la création de points de notification et d'information ; la prise en compte de la ZLECA dans les politiques et stratégies commerciales ou de développement des CER et des pays. Pour assurer l'engagement, l'inclusivité et l'appropriation, la Composante 2 mettra également l'accent sur l'élaboration d'une stratégie efficace de promotion et de sensibilisation, en vue d'assurer une sensibilisation du grand public au lancement de la ZLECA et aux avantages qui s'y attachent. Un processus efficace de suivi & évaluation sera conçu pour contrôler l'évolution de la mise en œuvre de la ZLECA.

2.2.4 Un résumé des activités prévues et des coûts connexes est présenté ci-dessous :

Tableau 1: Résumé des activités et leurs coûts connexes

Composantes	Coûts en UC (Total) 3,5 millions	Description des activités
Composante 1 : création du Secrétariat de la ZLECA et renforcement des capacités connexes	1,35 million d'UC	<ul style="list-style-type: none"> • Appui au secrétariat de transition de la ZLECA • Création du Secrétariat chargé de la mise en application de l'accord relatif à la ZLECA • Installation de l'équipe du projet/de la cellule d'exécution du projet • Recrutement du personnel • Création de comités techniques et d'exécution compétents • Renforcement des capacités (couvrant toutes les composantes) <ul style="list-style-type: none"> ○ (humaines/réglementaires/institutionnelles) ○ (nationales, régionales, continentales) • Création de structures/comités nationaux de la ZLECA
Composante 2 : Lancement des programmes / instruments de mise en œuvre et sensibilisation des parties prenantes	2,15 millions d'UC	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre du programme de libéralisation tarifaire/du processus de ratification de la ZLECA : <ul style="list-style-type: none"> ○ analyser, amender et actualiser les régimes/nomenclatures tarifaires ○ programmer les engagements, les revues techniques et les audits de vérification ○ faciliter les négociations suivant les calendriers d'engagements spécifiques concernant les secteurs de services prioritaires et les cadres réglementaires ○ créer des points de notification et d'information ○ prendre en compte la ZLECA dans les politiques et stratégies commerciales ou de développement des CER et des pays ○ élaborer une stratégie de sensibilisation et de promotion ○ créer un mécanisme de suivi & évaluation ○ organiser des événements régionaux/nationaux de sensibilisation/des consultations et des dialogues avec les parties prenantes ○ procéder à des revues et des évaluations rétrospectives

2.3 Solution technique retenue et autres options alternatives étudiées

2.3.1 Lors de la préparation et de l'évaluation du projet, trois options ont été étudiées en ce qui concerne les modalités de réalisation de l'appui institutionnel pour la mise en œuvre de la ZLECA. La première option envisagée était l'octroi d'un don au titre du dispositif de l'assistance technique. La deuxième option consistait à mettre en commun des ressources, avec d'autres partenaires, dans le cadre du dispositif de partenariat (JPA) ; et la troisième option était l'octroi d'un appui sous forme de don au titre du dispositif de renforcement des capacités qui existe actuellement entre la Banque et l'UA. La première option a été retenue en raison de l'avantage qu'il présentait par rapport à la deuxième option, compte tenu de sa capacité à répondre rapidement au caractère évolutif des programmes de mise en œuvre de la ZLECA et des demandes connexes en vue d'une intervention rapide, pour appuyer et encourager la mise en application des obligations nationales par les États membres. L'option préférée a été choisie compte tenu du caractère exceptionnel du projet, qui vise à créer un nouveau "cadre institutionnel" pour gérer la mise en œuvre de la ZLECA. Les fonds dédiés à ce projet, tout en permettant l'obligation effective de rendre des comptes, disposent également de la souplesse nécessaire pour faire face à la dynamique de la mise en œuvre de la ZLECA, d'autant qu'ils sont destinés à des activités spécifiques. L'option retenue se fondait également sur les enseignements tirés de la mise en œuvre de projets relevant du Programme de renforcement des capacités commerciales et du dispositif de partenariat. Le dernier point pris en compte est que le dispositif de partenariat est venu à expiration. Les avantages et inconvénients relatifs des différentes modalités de financement sont résumés au Tableau 2, ci-dessous.

Tableau 2 : solutions alternatives étudiées

Modalités	Avantages	Inconvénients
Option 1 Octroi d'un don au titre du dispositif de l'assistance technique	<ul style="list-style-type: none"> • Décaissement rapide et accès facile aux fonds destinés au projet. • Réponses efficaces aux besoins de financement du projet • Affectation du chargé de finances dédié à la gestion des fonds du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut affaiblir les procédures comptables rigoureuses
Option 2 Exécution du projet sous l'égide du programme de renforcement des capacités en faveur de l'UA	<ul style="list-style-type: none"> • Haut degré de contrôle et de responsabilité des fonds mis à disposition • Utilisera les procédures de décaissement, de supervision, de gestion financière et de passation de marché de la Banque 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut entraîner des détournements de ressources • Comptabilisation inefficace des fonds destinés spécifiquement au projet
Option 3 Fourniture d'un appui sous forme de don reversé dans un cadre de mise en commun de ressources au titre de l'accord de partenariat	<ul style="list-style-type: none"> • Haut degré de contrôle et de responsabilité des fonds mis à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> • Susceptible d'être surchargée par la bureaucratie de l'Accord de partenariat • Disparité des procédures comptabilité et d'établissement de rapports financiers des parties à l'accord de partenariat • Le JPA a expiré maintenant

2.4 Type de projet

2.4.1 Ce projet est conçu pour renforcer les capacités institutionnelles à mettre en œuvre l'accord de la ZLECA. Le projet assurera le renforcement des capacités et le développement institutionnel de l'UA, à travers une série d'interventions qui faciliteront la bonne mise en œuvre des programmes, dont l'élaboration et l'accumulation de connaissances selon une approche pratique, l'amélioration de compétences analytiques et le renforcement des capacités aux niveaux continental, régional et national.

2.5 Coût du projet et mécanisme de financement

2.5.1 Le projet sera exécuté sur une période de deux (2) ans (avril 2019 – mars 2021). Les incidences financières globales seront de 3,5 millions d'UC (4,8 millions d'USD). Le projet sera financé sur le guichet « dons » du FAD-14 (Enveloppe des opérations régionales). L'UA apportera une contribution « en nature » estimée à 322 000 USD, pour faciliter l'exécution du projet. Elle prendra la forme d'une mise à disposition du coordonnateur du projet et des membres de l'équipe spéciale, d'espaces à usage de bureaux pour les consultants recrutés dans le cadre du projet, et de services consulaires pour faciliter l'entrée à Addis Abeba ou le déplacement vers toute autre destination où l'exécution des tâches ou la fourniture des services liés au projet pourraient être requises sous forme de contribution en nature, surtout lorsqu'il s'agit des aspects administratifs du projet. Les tableaux ci-dessous donnent un résumé des incidences financières du projet. La ventilation détaillée des composantes, des activités et implications financières connexes du projet sont présentées à l'Appendice B3 des Annexes techniques.

Tableau 3 : Coût estimatif du projet par composante (FAD)

Composantes	UC (Total)	USD (Total)
Composante 1	1 350 000,00	1 877 566,50
Composante 2	2 150 000,00	2 990 198,50
Total général	3 500 000,00	4 867 765,00

Tableau 4 : Sources de financement

Composantes	UC (Total)	USD (Total)
1. Création du Secrétariat de la ZLECA et renforcement des capacités connexes	1 350 000,00	1 877 566,50
2. Lancement des programmes/instruments de mise en œuvre de la ZLECA et sensibilisation des parties prenantes	2,150,000.00	2,990,198.50
Contribution en nature de l'UA	-	322 000
Total général	3 500 000,00	4 867 765,00

Tableau 5 : Incidences financières en équivalents USD

Composantes	USD (Total)	UC (Total)	Total %
1. Création du Secrétariat de la ZLECA et renforcement des capacités connexes	1 877 566,50	1 350 000,00	30
2. Lancement des programmes/instruments de mise en œuvre de la ZLECA et sensibilisation des parties prenantes	2 990 198,50	2 150 000,00	68,5
Total des coûts de référence	4 867 765,00	3 500 000,00	98,5
Provision pour imprévus			
Contribution de l'UA en nature	322 000,00	229,885,06	1,5
Grand Total	5 189 765,00	3 500 000,00	100

2.6 Domaine cible et bénéficiaires immédiats du projet

2.6.1 La portée de ce projet est continentale. La justification du projet a déjà souligné l'ensemble des retombées bénéfiques que pourrait générer la ZLECA. Cependant, seul le déploiement d'un mécanisme de mise en œuvre efficace et efficient peut assurer le succès du programme. Compte tenu de l'objectif de créer une institution solide et efficiente, capable d'assurer la mise en œuvre, le principal bénéficiaire du projet sera la Commission de l'Union africaine. Le projet est aussi conçu pour permettre à la CUA de fournir son appui aux CER, aux États membres et au secteur privé. Ce sera d'autant plus réalisable avec le renforcement des capacités des PMR pour leur permettre d'honorer leurs obligations en matière d'exécution, comme dans les domaines de la programmation des engagements, de l'appui aux processus internes devant conduire à la ratification de l'accord de la ZLECA. En ce qui concerne le secteur privé, il sera fait recours à la sensibilisation et au plaidoyer pour le familiariser avec la ZLECA, en vue d'une meilleure compréhension, d'un engagement et d'une exploitation des énormes opportunités que crée la ZLECA, dont l'appui à la mise en place d'un Conseil africain des affaires. Des retombées plus larges sont ensuite exposées dans la section relative à la faisabilité du projet.

2.7 Processus participatif pour l'identification, la conception et l'exécution du projet

2.7.1 Pendant les missions de préparation et d'évaluation du projet, des consultations ont été engagées avec l'institution bénéficiaire, l'UA, et avec une autre institution sœur continentale, la CEA. L'identification du projet a été induite essentiellement par la demande de l'UA, fondée sur les résultats des négociations de la ZLECA. La CEA, tout comme la Banque, est également membre du groupe de travail continental sur la ZLECA et a soutenu l'UA en lui fournissant un certain nombre d'analyses étayées par des preuves lors des négociations de l'accord de la ZLECA.

Les consultations avec la CEA devaient également permettre l'évolution plus précise des idées concernant les implications du projet.

2.8 Expérience du Groupe de la Banque et prise en compte des enseignements tirés dans la conception du projet

2.8.1 En ce qui concerne la Banque, bien que l'intention première de ce projet soit de fournir un appui matériel à la ZLECA dès ses débuts en 2012, il y a lieu de noter cependant que la Banque fournit un appui aux processus de la zone de libre-échange tripartite COMESA-EAC-SADC (ZLET). La ZLET est le précurseur de la ZLECA. Elle a accompli la noble tâche d'ouvrir la voie à la constitution d'un bloc commercial plus homogène. La ZLET couvre 29 pays, avec une population combinée de 530 millions d'habitants (57 % de la population de l'Afrique), et un PIB total de 630 milliards d'USD, soit 53 % du PIB total de l'Afrique. Il a également pour objectif de contribuer à atténuer l'expérience du « bol de spaghetti », que constitue l'écheveau des mécanismes d'intégration régionale, caractérisés souvent par des programmes disparates et des tendances à la dispersion, que l'Afrique a connus. Par ailleurs, elle a inspiré la ZLECA et sert base fondamentale pour la feuille de route de mise en œuvre de la ZLECA.

2.8.2 Aussi, pour assurer le succès de la ZLET et résoudre efficacement le problème de capacités du Secrétariat et des États membres, la Banque a conçu le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), d'un montant de 7,5 millions d'USD. La ZLET et le PRCC restent une expérience fondamentale pour la Banque et dont on peut s'inspirer pour le projet d'appui institutionnel proposé. En effet, le rapport d'achèvement conclu récemment pour le PRCC donne des enseignements essentiels à exploiter. Tout d'abord, le rapport confirme que le projet s'aligne manifestement sur les objectifs de la Banque. Ensuite, il est nécessaire de mesurer la grande importance d'un tel projet, dont les bénéficiaires ultimes sont les membres du "Bloc tripartite", et de ce fait, de veiller à ce que le projet soit conçu de façon judicieuse afin de répondre efficacement aux divers besoins du bloc. C'est tout aussi important pour le projet, compte tenu de la portée continentale et des exigences de coordination à plusieurs niveaux de mise en œuvre : continental, régional et national. Un élément important ici est que l'UA a déjà un cadre pour la coordination avec les communautés économiques régionales, sous les auspices duquel, entre autres, les deux côtés se rejoignent pour faire le point, examiner les faits, rationaliser les programmes et coordonner leurs activités.

2.8.3 En matière de gestion de projet, bien que des problèmes se posent, on a considéré que le Secrétariat du COMESA avait géré de façon satisfaisante le projet, en raison notamment des consultations et de l'engagement constants avec les parties prenantes. Dans ce projet, un élément clé pour une mise en œuvre efficace est de s'assurer de l'appropriation du projet par toutes les parties prenantes, une vision critique partagée par le PRCC. Cependant, une lacune observée était que, bien que parmi les problèmes traités figurent les négociations, les consultants, qui devraient être sous contrat de plus longue durée, avaient pour la plupart des contrats de courte durée, ce qui les mettait sous pression pour la réalisation des objectifs prévus. Dans les domaines cruciaux du budget et du financement, le projet a pâti des retards enregistrés par rapport aux dates supposées d'entrée en vigueur (de décembre 2013 jusqu'à fin 2014), un décalage qui a entraîné une perte de près de 10 % (700 000 USD) au regard du coût estimatif total initial (7,5 millions d'USD), en raison de l'appréciation du dollar par rapport à l'unité de compte de la Banque sur cette période. Il importe, en effet, que les fonds soient disponibles à bonne date, ce qui réduirait au minimum les pertes et permettrait un usage efficient des ressources.

Tableau 6 : Tableau récapitulatif des enseignements tirés des précédentes opérations/d'autres rapports analytiques

Enseignements tirés	Mesures prises pour intégrer ces enseignements dans le projet
La gestion et la coordination efficaces du projet, la nécessité d'un engagement constant des parties prenantes, dont la reconnaissance de la taille et du caractère diversifié des pays cibles du projet, une zone où le projet TCBP a été plébiscité pour avoir produit de bons résultats.	i) La conception du projet prend toute la mesure de la grande ampleur des tâches à accomplir, en particulier la création d'un nouveau Secrétariat institutionnel, la gestion et la coordination des programmes de mise en œuvre à travers le continent. L'UA dispose depuis longtemps déjà d'un cadre de coordination des actions UA-CER ainsi qu'un d'un grand pouvoir de mobilisation pour les engagements, les consultations, les réunions, etc. des parties prenantes. Le projet s'appuie donc sur ce cadre existant pour relayer les actions de coordination de la mise en œuvre aux niveaux respectifs de responsabilité. ii) Bien que le projet mette l'accent sur la dimension continentale, la conception tient compte du fait que la plupart des actions de mise en œuvre se feront au niveau national. Un nombre important des activités du projet impliquent consultations, dialogues, organisation d'ateliers, renforcement de capacités et réunions. Les procédures sont conçues de manière à prendre en compte les spécificités des régions et pays respectifs, en vue de renforcer leurs capacités à honorer leurs obligations.
La nécessité de prendre en compte la conservation du capital humain, étant donné le taux élevé de rotation du personnel dans ce domaine, malgré la longue période des négociations, comme on l'a connu avec le projet TCBP du COMESA.	Compte tenu des dépenses à effectuer, le projet est conçu de manière à entreprendre et exécuter des tâches et des missions spécifiques, qui sont censées être de courte durée. Cependant, conscient de l'ampleur des défis et de l'impact de la forte rotation des consultants par rapport aux activités en cours, le projet a prévu l'éventualité de recruter des consultants sous contrat de longue durée, pour faire face aux spécificités des tâches données et à la dynamique de la mise en œuvre du programme. Il est prévu d'envisager des nominations de longue durée à travers les processus réguliers d'établissement du budget de l'UA.
La libération tardive des ressources et les longs processus de passation de marchés, entraînant des retards dans l'exécution du programme, sont des facteurs connus qui ont entravé la bonne mise en œuvre du modèle autrement bien conçu de l'accord de partenariat.	Ce facteur a fortement impacté l'adoption de l'option "assistance technique" pour l'octroi du don, de manière à ne pas encombrer le projet avec la bureaucratie qu'impliquent la gestion, le rapprochement et la rationalisation des divers systèmes de passation de marchés, la gestion financière et les pratiques d'établissement de rapports financiers des partenaires.
Les retards liés à l'entrée en vigueur de l'opérationnalisation ont entraîné le lancement tardif du projet et les pertes subséquentes de fonds dues à la dépréciation de l'unité de compte (UC) de la Banque pendant cette période.	Les avantages de l'option « octroi de don » pour l'assistance technique sont déjà soulignés. L'UA nommera également un chargé de finances, affecté à la gestion des ressources du projet. Pour éviter des retards, l'UA, pour sa part, a été effectivement sensibilisée aux impératifs de la libération des fonds dans les délais. Il est prévu que toutes les conditions préalables seront rapidement réunies pour permettre le décaissement du don.

2.9 Principaux indicateurs de performance

Les principaux indicateurs de performance et les résultats escomptés à l'achèvement du projet sont présentés dans le cadre logique axé sur les résultats. Entre le court et le moyen terme, les résultats escomptés du projet sont les suivants : (i) capacités renforcées de l'UA en vue de la gestion de la mise en œuvre de la ZLECA ; (ii) engagement, inclusivité et appropriation améliorés au titre de l'Accord de la ZLECA.

III. FAISABILITÉ DU PROJET

3.1 Performance économique et financière

3.1.1 En tant que projet d'appui institutionnel, l'identification et la quantification des retombées économiques et financières directes et indirectes des interventions de renforcement des capacités institutionnelles sont un peu compliquées. Il est donc quelque peu difficile d'entreprendre une analyse rigoureuse des coûts-avantages économiques et financiers. S'il est vrai que les coûts sont quantifiables, les retombées bénéfiques sont indirectes, et les capacités institutionnelles renforcées,

acquises en fin de compte pour gérer la mise en œuvre de l'Accord de la ZLECA et les programmes connexes de renforcement du commerce intra-africain, touchent plusieurs niveaux de responsabilités, public, privé, national, régional et continental.

3.1.2 La justification économique élargie est que l'objectif général, à savoir la bonne mise en application de l'accord de la ZLECA, est atteint grâce à l'appui de ce projet. Un marché continental unique permettra des économies d'échelle, stimulera et attirera des investissements, améliorera la compétitivité des secteurs de production et développera les échanges commerciaux, avec des améliorations en termes de facilitation du commerce. Par extension, ces facteurs contribueront à réduire les coûts, permettront une libre circulation des biens, des services et des personnes, créeront des emplois, généreront des revenus et, d'une manière générale, réduiront la pauvreté. Tous les facteurs essentiels évoqués impacteront les petites et moyennes entreprises, le genre, les femmes et la jeunesse qui sont bien connus pour être activement engagés dans le commerce transfrontalier.

3.2 Impact environnemental et social impact

3.2.1 Impact environnemental : le projet n'aura pas d'impact négatif sur l'environnement

3.2.2 Impact social et réduction de la pauvreté : l'objectif ultime de la ZLECA est le développement socioéconomique et la réduction de la pauvreté grâce à l'expansion des échanges commerciaux et de la production. Elle pourrait stimuler le commerce intra-africain à hauteur de 35 milliards d'USD par an, et faire passer le taux du commerce intra-africain de 18 à 25 % en une décennie. Elle pourrait également entraîner une baisse de 10 milliards d'USD des importations d'origine non africaine. Tout comme elle pourrait dynamiser les exportations agricoles et industrielles de l'ordre de 45 milliards d'USD (7 %) et de 21 milliards d'USD (5 %), respectivement. L'amélioration des résultats commerciaux aurait un effet dynamisant sur une zone de libre-échange couvrant tous les pays africains, avec une population de 1,2 milliard d'habitants et un PIB combiné de 2,5 mille milliards d'USD. En effet, les analyses montrent que les retombées en termes de revenu réel et d'emplois pourraient être supérieures si la ZLECA pouvait s'accompagner de réformes de facilitation du commerce, de réduction de barrières non tarifaires, d'amélioration des infrastructures et de mesures visant à contrebalancer les effets négatifs liés aux réformes en matière de libéralisation. Compte tenu de ce qui précède, la ZLECA, si elle est mise en œuvre, peut contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement socioéconomique à travers l'Afrique.

3.2.3 Impact sur le genre : ce projet est classé dans la catégorie IV, selon le système de marqueurs du genre de la Banque. Le projet n'est pas conçu pour avoir un impact direct immédiat sur le genre, étant donné son objectif de renforcer les capacités institutionnelles en vue de la mise œuvre efficace de la ZLECA. Cependant, l'impact direct éventuel résultera des interventions ciblées programmées en faveur des groupes de parties prenantes de manière à assurer l'inclusivité et l'appropriation de la ZLECA, notamment en assurant la conformité avec les règles en vigueur de l'UA en matière de sensibilisation à la question du genre dans le recrutement du personnel sous contrat de courte durée ou les appels d'offres de services de consultants. Un second impact direct résultera du fait d'assurer que des groupes représentatifs de femmes (p. ex. les femmes entrepreneurs) soient représentés au Conseil africain des affaires, proposé en tant qu'organe institutionnel dans les structures de mise en œuvre de la ZLECA, représentant les intérêts du secteur privé sur le continent.

3.2.4 Cependant, par extension, la mise en œuvre efficace de la ZLECA aura sans doute un impact marqué sur l'égalité hommes-femmes. Le commerce transfrontalier est une caractéristique

majeure des paysages économiques et sociaux de l'Afrique. Selon certaines estimations⁸, il contribue aux revenus de près de 43 % de l'ensemble de la population de l'Afrique. Ce commerce appuie les moyens d'existence et crée des emplois, notamment pour les groupes défavorisés et marginalisés. Le commerce transfrontalier est également dominé par les produits agricoles et d'élevage et, de ce fait, il constitue un facteur essentiel de la sécurité alimentaire dans bien d'endroits. Par conséquent, d'une manière générale, ce commerce est essentiel pour le bien-être et la réduction de la pauvreté. En rapport avec ce qui précède, ces analyses montrent que la grande majorité des petits commerçants d'Afrique est constituée de femmes, jusqu'à 70-80 % dans certains cas. Le commerce transfrontalier est souvent leur seule source de revenus : environ 60 % des auto-emplois non agricoles des femmes en Afrique subsaharienne résultent du commerce. Les recettes tirées du commerce transfrontalier sont souvent la principale source de revenu des ménages de commerçants transfrontaliers. Des preuves anecdotiques montrent qu'en contribuant au revenu des ménages, les activités commerciales peuvent permettre d'autonomiser les femmes dans les ménages. Par conséquent, il est prévu que la ZLECA améliorera sensiblement les procédures relatives à la facilitation du commerce/au commerce transfrontalier, notamment la simplification du régime commercial en vue de favoriser un meilleur engagement des commerçants transfrontaliers.

3.2.5 Impact sur l'intégration régionale : les économies africaines sont modestes, fragiles et fragmentées. Une solution proposée pour remédier à cette situation a consisté à déployer des efforts soutenus pour approfondir l'intégration régionale. Par ailleurs, l'Afrique a connu toutes sortes de mécanismes d'intégration régionale qui ont conduit au fameux « bol de spaghetti », autrement dit, l'écheveau inextricable des mécanismes d'intégration régionale imbriquant toutes les régions, caractérisés souvent par des programmes disparates et des tendances à la dispersion. La ZLECA, comme déjà indiqué, rassemblera 55 pays africains qui auront un régime commercial unique, un marché continental unique, dont les objectifs sont notamment d'amplifier les échanges commerciaux et les effets multiplicateurs connexes sur les économies d'échelle, l'augmentation de la production, l'intégration en amont et en aval, l'industrialisation, la diversification et le développement des chaînes de valeur, l'amélioration des mesures de facilitation du commerce et l'amélioration subséquente de la compétitivité. L'on dénombre 16 pays enclavés sur le continent. Les obstacles à la facilitation du commerce tels que les procédures transfrontalières, les documents encombrants, les règlements, dont les contrôles de police, représentent 14 % des coûts du commerce dans les pays enclavés d'Afrique, contre 8,6 % en moyenne dans les pays en développement. Comparés aux 70 % à 85 %, que reçoivent les agriculteurs asiatiques, leurs homologues africains ne reçoivent généralement que 20 % à 25 % du prix final du marché pour leurs produits. La différence résulte du coût des transports. Les analyses montrent qu'une réduction de 5 % du temps passé aux frontières pourrait induire une augmentation sensible de 10 % du commerce intrarégional. La ZLECA favorisera l'élimination des obstacles au transport et au transit, dont pâtit en particulier ce groupe de pays, grâce à l'harmonisation et à la simplification des procédures. Toutes choses qui contribueront à l'approfondissement de l'intégration régionale sur le continent et à la dynamisation du développement, en général.

⁸ Paul Brenton and Carmine Soprano: *Small Scale Cross border trade in Africa: why it matters and why it should be supported*. Bridges Africa, 5 juin 2018

Voir également Lily Sommer et Chris Nshimbi: *The African continental Free trade Area: an opportunity for Informal cross border trade*, Bridges Africa, 5 juin 2018

IV. EXÉCUTION DU PROJET

4 Dispositions concernant l'exécution du projet

4.1 Dispositions institutionnelles

4.1.1 La Commission de l'UA sera l'organe d'exécution du projet et aura donc la charge de la coordination, d'une manière générale, et de l'exécution du projet. Cette disposition se fonde également sur l'interprétation selon laquelle le Secrétariat proposé de la ZLECA fait structurellement partie intégrante des organes institutionnels de l'UA. Le Commissaire de l'UA pour le commerce et de l'industrie donnera les orientations générales concernant l'exécution du projet. Le directeur de la Commission de l'UA pour le commerce et l'industrie en assurera la supervision. La CUA nommera un coordonnateur de projet qui sera chargé de la gestion immédiate du projet. Le coordonnateur dirigera l'équipe du projet. Il rendra compte au directeur pour le commerce et l'industrie ainsi qu'au Commissaire pour le commerce et l'industrie. Le projet sera exécuté sur une période de deux ans, commençant au deuxième trimestre de 2019 (avril 2019 – mars 2021).

4.1.2 Le coordonnateur du projet fera également fonction de chargé de liaison avec le chef du projet. Celui-ci continuera d'assurer la supervision immédiate de l'exécution du projet, notamment en faisant des recommandations au superviseur, concernant l'approbation des décaissements. Le Bureau national à Addis Abeba (Éthiopie) conseillera la CUA dans les domaines des passations de marchés, de la gestion financière, ainsi que des pratiques et procédures de décaissement, en vue d'assurer la cohérence et les synergies des pratiques des deux institutions.

4.2 Dispositions en matière de passation de marchés

4.2.1 Tous les marchés d'acquisition de biens, travaux et services de consultants, financés par la Banque, seront passés en conformité avec la politique d'octobre 2015 en matière de passation de marchés pour les opérations financées par le Groupe de la Banque, et avec les dispositions énoncées dans l'accord de financement.

4.2.2 La CUA, à travers sa cellule de passation de marchés, sera chargée de l'acquisition des articles identifiés dans le projet. Les capacités de la cellule de passation de marchés ont été évaluées et jugées suffisantes pour traiter les acquisitions. Le risque global en matière de passation de marchés dans le cadre du projet est modéré. Cependant, il est recommandé de recruter un spécialiste de passation de marché supplémentaire pour appuyer le projet. Le plan d'acquisition abrégé a été discuté et établi lors de l'évaluation et fait partie intégrante de l'annexe technique relative à la passation de marchés. L'équipe de la CUA établira un plan d'acquisition détaillé qu'il soumettra avant l'approbation du rapport d'évaluation du projet (RAP) par le Conseil d'administration. Les détails techniques des dispositions en matière de passation de marchés au titre du projet sont résumés à l'Appendice B1 des annexes techniques.

4.3 Dispositions en matière de gestion financière

4.3.1 Évaluation des capacités de gestion financière

4.3.2 La conclusion générale de l'évaluation est que le risque lié à la gestion financière au titre du projet est modéré. (Les analyses détaillées figurent à l'Annexe 2). La responsabilité d'enregistrer, de comptabiliser, de rendre compte et d'auditer les ressources financières du projet incombera au Département de la programmation, du budget, des finances et de la comptabilité

(PBFC) de l'UA. La Commission dispose de systèmes appropriés de gestion financière et du personnel qualifié pour traiter les transactions financières du projet. La Commission possède de l'expérience en matière de gestion des projets financés par la Banque. Elle intégrera les ressources financières du projet dans son budget annuel et effectuera des paiements en conformité avec le budget approuvé. Le PBFC affectera un chargé des finances au traitement des transactions financières du projet. La Commission présentera trimestriellement des rapports de gestion financière quarante-cinq (45) jours après la fin de chaque trimestre calendaire. La Banque fournira des formats de rapports trimestriels de gestion financière. Dans son système SAP, le Département PBFC tiendra des dossiers distincts pour traiter, comptabiliser et établir des rapports sur les transactions financières du projet.

Audit

4.3.3 Le département de l'audit interne de la Commission intégrera les transactions financières du projet dans son programme de travail annuel et effectuera l'audit des ressources du projet. La Commission présentera les états financiers audités annuels du projet à la Banque, six mois après la fin de l'exercice. Un bureau d'audit externe indépendant, agréé par la Banque, effectuera l'audit tous les ans. Les auditeurs procéderont à l'audit en conformité avec les termes de référence convenus entre la Commission et la Banque. Le projet pourrait financer les frais d'audit.

Dispositions en matière de décaissement

4.3.4 Le projet se conformera aux méthodes de décaissement applicables aux comptes spéciaux et de paiement direct en vue de décaisser les fonds du projet. La Commission ouvrira un compte spécial dédié en USD. L'ouverture du compte spécial constituera une condition préalable au premier décaissement. La Banque émettra une lettre de décaissement, qui indiquera les principales procédures et pratiques de décaissement. Les directives détaillées relatives au décaissement de fonds pourraient être trouvées dans le Manuel de décaissements de la Banque, accessible à partir du site internet de l'institution.

4.4 Suivi et évaluation

4.4.1 La CUA élaborera et présentera un plan de suivi et évaluation à la Banque, après l'approbation du don. Le cadre logique joint au présent rapport d'évaluation servira de base pour une « évaluation axée sur les résultats » des produits du projet lors de l'exécution et après l'achèvement. La Banque effectuera des missions de suivi et de supervision au moins deux fois par an en conformité avec ses normes concernant l'exécution de projet et l'établissement de rapport sur les résultats. Dans le cadre du plan, la CUA présentera des rapports d'activités trimestriels et annuels. Les rapports analyseront l'état d'avancement au regard du cadre logique axé sur les résultats du projet, et comprennent une présentation précise des activités entreprises pendant la période considérée. Les rapports détermineront également dans quelle mesure les activités entreprises ont contribué à la réalisation des produits et des objectifs escomptés du projet. La CUA sera tenue d'établir et de présenter à la Banque un rapport d'achèvement de projet dans les trois mois qui suivent le dernier décaissement du don. Le rapport tirera des enseignements pour les actions de suivi nécessaires. Le bureau national d'Éthiopie jouera un rôle actif dans le suivi et l'évaluation du projet.

Tableau 7 : Calendrier d'exécution du projet

Calendrier	Étapes	Processus de suivi
Mars 2019	Approbation du don	BAD
Mai 2019	Entrée en vigueur	CUA
Juin 2019	Lancement de l'atelier	BAD & CUA
Juillet 2019 – mars 2021	Passation de marchés de biens et services	CUA
Décembre 2019	Supervision et suivi	BAD
Juin 2020	Revue à mi-parcours	BAD
Mai 2019 – mars 2021	Décaissement de fonds	BAD
Juin 2021	Rapport d'achèvement de projet	BAD

4.5 Viabilité du projet

4.5.1 L'article 14 de l'Accord portant création de la ZLEC dispose que le Secrétariat sera un organe institutionnel opérationnellement autonome, doté d'une personnalité juridique indépendante, au sein du système de l'UA. En particulier, l'Article 14.4 énonce explicitement que les fonds du Secrétariat proviennent du budget général de l'UA. L'inscription formelle des dispositions du Traité dans la source de financement donne l'assurance quant à la viabilité, car le financement sera fourni à partir des processus réguliers de budgétisation de l'UA. À cet égard, il convient de souligner l'UA a régulièrement inscrit à son budget des dotations pour les processus préparatoires de la ZLECA, donnant lieu à une augmentation régulière du budget au fil des ans, qui est passé de 6 millions d'USD en 2016 à 8 millions d'USD en 2018. Le budget approuvé pour les activités de la ZLECA en 2019 est de 4 070 753,40 USD.

4.6 Gestion de risques

4.6.1 La ZLECA bénéficie d'un appui politique au plus haut niveau, c'est-à-dire celui des chefs d'État africains, dont la nomination du Président Mahamadou Issoufou de la République du Niger comme porte-drapeau présidentiel pour la ZLECA. Le défi se posera dans la mise en œuvre des conclusions des négociations, en particulier les capacités du principal organe en charge de la supervision de l'exécution, la CUA, à coordonner efficacement le processus de mise en œuvre. En outre se pose le problème de l'absence éventuelle de bonne volonté et de capacité des CER et, surtout, des États membres de l'UA d'honorer leurs propres obligations en termes de mise en œuvre. Ci-après, les principaux risques potentiels susceptibles d'entraver la bonne mise en œuvre du projet : i) appui, engagement et appropriation insuffisants au niveau politique, ii) retards dans la signature/ratification de l'accord de la ZLECA, iii) retard dans la mise en œuvre au niveau national, iv) capacités humaines et institutionnelles insuffisantes pour honorer efficacement les obligations, et v) insuffisance du processus de suivi & évaluation afin d'apprécier l'état d'exécution.

4.6.2 Pour atténuer les risques ci-dessus évoqués, des mesures ont été identifiées, au nombre desquelles : i) la ZLECA demeure active sur le radar des responsables politiques et présente dans les grands événements du continent, ii) la nomination des envoyés spéciaux de la ZLECA est accélérée pour mobiliser les dirigeants et les parties prenantes en vue de la ratification de l'accord dans les délais, iii) l'évaluation des besoins en capacités en vue de concevoir des interventions ciblées pour dynamiser les capacités d'exécution, iv) l'évaluation rapide de l'état de préparation et l'organisation des campagnes de consultations, de sensibilisation et de mobilisation au niveau des CER et des pays en vue d'assurer une l'inclusivité, l'appropriation et la participation à grande

échelle, v) la mise en place d'un processus/mécanisme bien articulé et fonctionnel de suivi & évaluation, et vi) la préparation anticipée des questions liées à la passation de marchés afin de faciliter la libération rapide des fonds. Le Tableau 3 ci-dessous présente un résumé des risques potentiels, leur taux d'évaluation et les mesures d'atténuation proposées.

Tableau 8 résumé des risques potentiels, taux d'évaluation et mesures d'atténuation

RISQUE	Impact sur les résultats du projet	Probabilité de survenance	MESURES D'ATTÉNUATION
Appui, engagement et appropriation insuffisants au niveau politique	ÉLEVÉ	FAIBLE	Appui politique de haut niveau, induit par les processus de la ZLECA depuis la décision du sommet en 2012 et nomination consécutive du porte-drapeau présidentiel (Président nigérien) pour assurer la supervision. Il est prévu que ce niveau d'engagement et d'élan continuera d'être entretenu en vue de la mise en œuvre. Pour entretenir l'élan actuel, il faut faire en sorte que la ZLECA reste inscrite à l'agenda politique de l'UA, avec des rapports réguliers / des présentations lors d'événements continentaux majeurs.
Retards dans la signature/ratification de l'accord de la ZLECA	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	Il est prévu de nommer des envoyés spéciaux pour la ZLECA. Le projet favorisera la nomination précoce d'envoyés spéciaux (dont les premiers responsables de la BAD/CEA) pour compléter les actions déployées par les défenseurs de la ZLECA pour mobiliser les gouvernements / les parties prenantes nationales en faveur de la ratification dans les délais.
Retards de mise en œuvre au niveau national	MOYEN	MOYEN	Procéder à une évaluation rapide de l'état de préparation nationale et fournir notamment un appui ciblé au bureau de coordination de la mise en œuvre stratégique ; et organiser, aux niveaux national et des CER des campagnes efficaces de consultations, de sensibilisation et de mobilisation, pour assurer l'inclusivité, l'appropriation et la participation à grande échelle.
Capacités (humaines et institutionnelles) insuffisantes pour honorer efficacement les obligations	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	Entreprendre une évaluation des besoins en capacités, recruter les spécialistes appropriés sous contrats de courte ou de longue durée afin de fournir les services, les compétences ou les prestations requises pour des activités ou des missions ciblées
Processus inefficaces de suivi & évaluation afin d'apprécier l'état d'exécution	ÉLEVÉ	MOYEN	Mettre en place un processus/mécanisme bien articulé et fonctionnel de suivi & évaluation
Libération tardive des fonds	FAIBLE	FAIBLE	Assurer la préparation/présentation de plans précis de travaux et de passation de marchés en vue de l'approbation bien avant les dates de réalisation des activités

4.7 Accumulation de connaissances

4.7.1 Le projet vise à jeter les bases institutionnelles pour la mise en application de l'accord de la ZLECA. Il convient de noter tout particulièrement que l'UA n'a jamais assuré la mise en œuvre d'un « accord commercial » auparavant, et n'a donc pas d'expérience suffisante en matière de gestion d'un accord commercial considéré comme le plus grand du monde. Non seulement il contribuera à la création d'un cadre institutionnel pour l'administration de la ZLECA, mais le projet renforcera également les connaissances et l'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques commerciales. Il contribuera aussi au renforcement des capacités. Les principales activités sont la mise en application d'un certain nombre d'engagements, qui requièrent des recherches et des analyses relatives aux impacts sur les pays membres ; la mise en œuvre d'audits de vérification, des cadres d'harmonisation de politiques et des tableaux de bord de mise en œuvre. Il est également prévu des dialogues, des consultations, des réunions, des ateliers, de la formation et des activités de renforcement des capacités, toutes choses qui auront une incidence les connaissances, renforceront les compétences, amélioreront les résultats, assureront le transfert

de connaissances, informeront et sensibiliseront les parties prenantes, tant publiques que privées, sans oublier l'impact aux niveaux continental, régional et national.

V. CADRE JURIDIQUE ET CONFORMITÉ

5.1 Instrument juridique

5.1.1 L'instrument qui servira à financer ce projet sera un protocole d'accord de don FAD, au titre du guichet des biens publics régionaux du FAD-14, d'un montant de 3,5 millions d'UC.

5.2 Conditions attachées à l'intervention de la Banque

A. Conditions préalables à l'entrée en vigueur du don

A.1 Conditions préalables à l'entrée en vigueur du don FAD

Chacun des protocoles d'accord entrera en vigueur à la signature du protocole d'accord entre le Fonds et le bénéficiaire.

B. Conditions préalables au premier décaissement

Les ressources du don seront assujetties au respect, par le bénéficiaire, des conditions ci-après, à la pleine satisfaction du Fonds :

B.1. Conditions préalables au premier décaissement du don FAD

Outre l'entrée en vigueur de l'accord de don, le premier décaissement des ressources du don sera assujetti au respect, par le bénéficiaire, des conditions ci-après, à la pleine satisfaction du Fonds :

- i) présentation de la preuve du recrutement, de la désignation et de la nomination du personnel de la cellule en charge de l'exécution du projet, dont le coordonnateur du projet, le spécialiste de passation de marchés et le chargé des finances, ayant des qualifications et des termes de référence acceptables pour la Banque ;

C. Autres conditions

Le bénéficiaire fournira la preuve concernant l'élément ci-après, acceptable quant à la forme et au fond pour le FAD, à savoir :

- i) l'ouverture d'un compte spécial libellé en USD, dans lequel seront déposés les produits du don.

D. Engagements

Le bénéficiaire prend l'engagement ci-après, au titre des accords de don :

- i) Mettre à disposition, dans les délais, les contributions de contrepartie pendant l'exécution du projet.

Conformité avec les politiques de la Banque

- Aucune exception prévue à ces politiques.
- Le projet proposé est conforme à toutes les politiques en vigueur de la Banque.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 Conclusions

6.1.1 La ZLECA est une initiative plutôt ambitieuse. Elle a de très fortes synergies avec les *High 5*. Le 21 mars 2018, la décision du sommet de l'UA, portant création de la ZLECA, invite notamment la Banque à appuyer la CUA dans la mise en œuvre de la ZLECA. Étant donné que la ZLECA entre désormais dans la phase critique d'exécution, cela place la Banque dans une position stratégique pour contribuer à mettre en place un cadre institutionnel solide et influencer positivement et définir l'orientation de la mise en œuvre de l'accord de la ZLECA. L'utilisation du potentiel de la Banque présente des qualités connues – l'institution est catalyseur financier, un défenseur de politiques, un courtier du savoir et un gestionnaire de projet astucieux. Le projet proposé contribuera à une mise en application efficace de l'accord portant création de la ZLECA.

6.2 Recommandations

6.2.1 La Direction recommande au Conseil d'administration du FAD d'approuver la proposition de don FAD de 3,5 millions d'UC à l'Union africaine pour financer le projet décrit dans le présent rapport, et en conformité avec les conditions ci-dessus énoncées.

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Résolution N° F/21/2019/08

Adoptée par le Conseil d'administration selon la procédure de non-objection, le 1^{er} avril 2019

Multinational: Octroi d'un don à l'Union africaine pour le financement d'une partie des coûts du Projet d'appui institutionnel à l'Union africaine : mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION,

VU : (i) les articles 1, 2, 11, 12, 14, 15, 16, 26 et 30 de l'Accord portant création du Fonds africain de développement (le « Fonds » ou « FAD ») ; (ii) le Rapport sur la quatorzième reconstitution générale des ressources du Fonds (« FAD-14 ») ; (iii) l'Allocation des ressources du FAD-14 par pays applicable ; (iv) les directives pour le financement des opérations multinationales ; (v) le cadre stratégique et opérationnel des opérations régionales ; et (vi) le rapport d'évaluation contenu dans le document ADF/BD/WP/2019/34/Approbation (le « Rapport d'évaluation ») ;

NOTANT la disponibilité de ressources suffisantes permettant au Fonds d'engager le montant du don ;

DECIDE ce qui suit :

1. de consentir à l'Union africaine (le « Donataire »), sur les ressources du Fonds, un don d'un montant maximum équivalant à trois millions cinq cent mille unités de compte (3 500 000 UC) (le « Don ») pour le financement d'une partie des coûts du Projet d'appui institutionnel à l'Union africaine : mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) ;
2. d'autoriser le Président à conclure un protocole d'accord entre le Fonds et le Donataire (le « Protocole d'accord »), selon les modalités et conditions définies dans les Conditions générales applicables aux protocoles d'accord relatifs aux dons du Fonds africain de développement et dans le Rapport d'évaluation ;
3. le Président peut annuler le Don si le Protocole d'accord n'est pas signé dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la date d'approbation du Don par ce Conseil ; et
4. la présente résolution entre en vigueur à la date susmentionnée.