



**MINISTRE
DU COMMERCE
EXTERIEUR**

Cabinet du Ministre

« La RDC dans la ZLECAf : enjeux et perspectives »

RÉSUMÉ

*La Zone de Libre Échange Continentale Africaine, **ZLECAf** en sigle, est un accord commercial continental visant à créer un marché unique pour les biens et services à travers toute l'Afrique, avec l'objectif d'améliorer l'intégration économique des pays africains. Elle demeure le projet phare de l'agenda 2063 de l'Union Africaine.*

*Le protocole d'accord de la **ZLECAf** a été signé en mars 2018 à Kigali, et a officiellement été mis en place en janvier 2021 après sa ratification par la majorité des États membres.*

*La **ZLECAf** vise un certain nombre d'objectifs généraux parmi lesquels : créer un marché unique pour les marchandises et les services facilités par la circulation des personnes afin d'approfondir l'intégration économique du continent africain et conformément à la vision panafricaine d'une « Afrique intégrée, prospère et pacifique ».*

*La **ZLECAf** a son siège à Accra, capitale de la République du Ghana.*

*Pour son bon fonctionnement, la **ZLECAf** est régie par cinq instruments opérationnels, notamment les Règles d'origine, le Portail de négociation tarifaire en ligne, le Mécanisme des obstacles non tarifaires (ONT), le Système de paiement et de règlement panafricain (PAPSS) et l'Observatoire africain du commerce.*

*La RDC est devenue, le 9 juillet 2021, le 40ème Etat signataire de l'accord de la **ZLECAf** et les instruments de ratification ont été déposés auprès du Secrétariat, à Accra, le 20 avril 2022.*

*Le 15 avril 2025, Kinshasa a accueilli la 16ème réunion des Ministres africains en charge de la mise en œuvre de la **ZLECAf**. Cette réunion ministérielle de la **ZLECAf** avait examiné plusieurs questions, notamment : les droits de douanes, les systèmes de garantie du transit, le système panafricain de paiement, le commerce des services, les dispositions relatives au règlement des différends, le pacte africain sur le secteur automobile, et bien d'autres.*

L'une des décisions prises lors de cette réunion était que les pays africains, à travers leurs Ministres du Commerce, s'engageaient désormais à mettre en place une politique commerciale unifiée pour avoir des positions communes, et cela, pour faire face aux droits de douane imposés par l'administration Trump, malgré l'existence l'AGOA et aux menaces des autres unions politiques- économiques dont l'Union Européenne.

*Le Gouvernement congolais a initié plusieurs instruments qui préparent la RDC à l'ouverture prochaine et totale des frontières des pays de la **ZLECAf** d'ici 2036, entre autres : le Plan National Stratégique de Développement, le Plan Stratégique de Transformation Agricole ;le Plan Directeur d'Industrialisation ; le Plan National des Infrastructures Routières ;le Plan National Stratégique de Promotion des Exportations et de Diversification des Marchés (PNSPDM).*

Introduction

Une zone de libre-échange est un bloc commercial où les pays membres signent un accord de libre-échange pour conserver peu ou pas d'obstacles au commerce sous la forme de tarifs (droits de douane) ou de quotas entre eux. Cet accord comprend généralement une coopération entre les pays pour réduire les obstacles non tarifaires au commerce et augmenter le commerce entre eux.

La Zone de Libre Échange Continentale Africaine, ZLECAf en sigle, est un accord commercial continental visant à créer un marché unique pour les biens et services à travers toute l'Afrique, avec l'objectif d'améliorer l'intégration économique des pays africains.

En effet, la décision de lancer le projet de la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine a été prise en janvier 2012, lors de la 18ème session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine, tout en demeurant le projet phare de l'agenda 2063 de cette structure continentale.

Les négociations de la ZLECAf ont débuté en 2015, sous l'égide de l'Union Africaine. Elles ont été intensifiées en 2017, lors du sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba, où plusieurs pays ont exprimé leur soutien à l'initiative. Le protocole d'accord a été signé en mars 2018 à Kigali, et la ZLECAf a officiellement été mise en place en janvier 2021 après sa ratification par la majorité des États membres.

Au 11 mai 2025, 54 des 55 pays africains avaient signé l'accord (l'Érythrée étant le seul pays non signataire). Parmi ces pays, 48 ont déposé leurs instruments de ratification, officialisant ainsi leur engagement envers l'accord. Les six pays (Bénin, Libye, Madagascar, Somalie, Soudan et Soudan du Sud) signataires restants n'ont pas encore finalisé ce processus.

Des objectifs et principes de la ZLECAf

Dans ses objectifs généraux, la ZLECAf vise à :

- Créer un marché unique pour les marchandises et les services facilités par la circulation des personnes afin d'approfondir l'intégration économique du continent africain et conformément à la vision panafricaine d'une « Afrique intégrée, prospère et pacifique » telle qu'énoncée dans l'Agenda 2063 ;
- Créer un marché libéralisé pour les marchandises et services à travers des cycles successifs de négociations ;
- Contribuer à la circulation des capitaux et des personnes physiques et faciliter les investissements en s'appuyant sur les initiatives et les développements dans les États parties et les CER (Communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine) ;
- Poser les bases de la création d'une union douanière continentale à un stade ultérieur ;
- Promouvoir et réaliser le développement socio-économique inclusif et durable, l'égalité de genres et la transformation structurelle des États parties ;

- Renforcer la compétitivité des économies des États parties aux niveaux continental et mondial ;
- Promouvoir le développement industriel à travers la diversification et le développement des chaînes de valeurs régionales, le développement de l'agriculture et la sécurité alimentaire ; et
- Résoudre les défis de l'appartenance à une multitude d'organisations qui se chevauchent, et accélérer les processus d'intégration régionale et continentale.

En outre, la ZLECAf est régie par un certain nombre des principes¹, dont notamment l'action conduite par les Etats membres de l'UNA, les zones de libre-échange (ZLE) des CER (Communauté économique Régionale) comme pilier de la ZLECAf, la flexibilité et traitement spécial et différencié, la transparence et diffusion de l'information, la préservation des acquis, le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), le traitement national, la réciprocité, la libéralisation substantielle et le consensus dans la prise de décision.

Du siège de la ZLECAf

La ZLECAf a son siège à Accra, capitale de la République du Ghana. En effet, le Ghana a été choisi par rapport à son rôle clé dans l'unité africaine. Il fut l'un des premiers pays à accéder à son indépendance en 1957 et un fervent défenseur du panafricanisme sous la direction de Kwame Nkrumah, connu pour sa célèbre formule : « *Africa must unite* ».

Outre la raison historique, le Gouvernement ghanéen a proposé des infrastructures modernes et un soutien financier pour héberger le siège du Secrétariat. Déjà en 2020, il avait officiellement remis le bâtiment du Secrétariat de la ZLECAf à l'Union africaine.

Que contient la ZLECAf ?

L'Accord-cadre instituant la zone de libre-échange continentale africaine comprend huit (8) Protocoles, qui sont : le protocole sur le commerce des marchandises, le protocole sur le commerce des services, le protocole sur le règlement des différends, le protocole sur les droits de propriété intellectuelle, le protocole sur la politique de concurrence, le protocole sur l'investissement, le protocole sur l'e-commerce et le protocole sur les femmes et les jeunes.

En effet, les protocoles de la ZLECAf définissent le programme, les objectifs de libéralisation, les modalités et les indicateurs de libéralisation des domaines thématiques, avec les biens, les services, la politique de la concurrence, l'investissement, la propriété intellectuelle et le commerce électronique.

Instruments de la ZLECAf

Pour son bon fonctionnement, la ZLECAf est régie par cinq instruments opérationnels, décrits ci-dessous :

- 1) **Règles d'origine** : sont les critères qui confèrent à un produit déterminé « une nationalité économique ». Les règles d'origine de la ZLECAf déterminent le niveau minimal de transformation d'un produit sur le continent. Et pour la ZLECAf, un produit est déclaré être originaire d'un pays si 70 % d'intrants qui entrent dans sa fabrication sont locaux.
- 2) **Portail de négociation tarifaire en ligne** : est un outil visant à faciliter et à accélérer l'harmonisation des données nécessaires aux négociations ainsi qu'à soutenir la préparation et la soumission d'offres en fonction des priorités des pays, conformément au calendrier de libéralisation tarifaire de la ZLECAf.
- 3) **Mécanisme des obstacles non tarifaires (ONT)** : est un Mécanisme en ligne pour la notification, le suivi et l'élimination des ONT dans le cadre de la ZLECAf. L'outil est accessible sur www.tradebarriers.africa/
- 4) **Système de paiement et de règlement panafricain (PAPSS)** : est un système de paiement numérique qui aidera les entreprises à compenser et à régler les transactions commerciales intra africaines pour les biens et services en utilisant les devises locales.
- 5) **Observatoire africain du commerce** : est une plate-forme en ligne qui collecte, traite et analyse les données du commerce intra-africain ainsi que d'autres informations connexes.

Cadre institutionnel de mise en œuvre de la ZLECAf

Pour assurer l'administration, la mise en œuvre, le suivi et évaluation de la ZLECAf, il est prévu le cadre institutionnel composé d'organes ci-après : la Conférence ; le Conseil des Ministres ; le Comité des hauts fonctionnaires du Commerce et le Secrétariat technique.

En effet, la Conférence, entant qu'organe suprême de prise de décisions de l'UA, exerce un contrôle et donne des orientations stratégiques sur le fonctionnement de la ZLECAf, y compris le plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT).

Le Conseil des Ministres, composé des Ministres Africains en charge du Commerce, ou d'autres Ministres, autorités ou fonctionnaires dûment désignés par les Etats parties, rend compte à la Conférence par l'intermédiaire du Conseil exécutif. Dans le cadre de son mandat, il prend des décisions conformément à l'Accord, assure et veille à la mise en œuvre effective de l'Accord, prend les mesures nécessaires pour la promotion des objectifs de l'Accord et d'autres instruments y afférents, travaille en collaboration avec les organes et institutions compétents de l'UA, encourage l'harmonisation des politiques, institue des comités, groupes de travail ou groupe d'experts ad hoc ou permanents et leur délègue des responsabilités, etc.

Enjeux de la RDC dans la ZLECAf

La République Démocratique du Congo est devenue, le 9 juillet 2021, le 40ème Etat signataire de l'accord de Zone de Libre-Echange Continentale Africaine et les instruments de ratification ont été déposés auprès du Secrétariat, à Accra, le 20 avril 2022. Depuis lors, la RDC participe activement aux activités de la ZLECAf.

C'est dans ce cadre que Kinshasa a accueilli, le 15 avril 2025, la 16ème réunion des Ministres africains en charge de la mise en œuvre de la ZLECAf comme cela est devenu la tradition et ce, à la suite de la demande formulée par la RDC lors de la réunion similaire organisée à Zanzibar, en Tanzanie, au mois de juin 2024. En effet, cette réunion ministérielle de la ZLECAf a été l'aboutissement de 5 réunions d'experts et Hauts Fonctionnaires tenues à Kinshasa du 7 au 13 avril 2025. Elle avait examiné plusieurs questions, notamment : les droits de douanes, les systèmes de garantie du transit, le système panafricain de paiement, le commerce des services, les dispositions relatives au règlement des différends, le pacte africain sur le secteur automobile, et bien d'autres. Un point de chute avait été fait sur les mesures américaines relatives à la hausse des droits de douane et l'incidence sur les économies africaines.

Dans son mot de bienvenue, le Ministre du Commerce Extérieur de la RDC, Julien PALUKU KAHONYA, avait réitéré, au nom du Gouvernement congolais, la demande de la RDC adressée au Secrétariat de la ZLECAf de pouvoir établir à Kinshasa le siège du Système de Paiement et de Règlement Panafricain (PAPSS).

A l'issue de cette 16ième réunion du conseil des Ministres du Commerce de la Zone de Libre Échange Continentale Africaine-ZLECAf, le Secrétaire Général de cette structure, WAMKELE MENE et le Ministre congolais du Commerce Extérieur, Julien PALUKU KAHONGYA avaient co-animé un point de presse le même 14 avril 2025. Au cours de ce point de presse, les deux personnalités avaient relevés la décision selon laquelle les pays africains, à travers leurs Ministres du Commerce, s'engageaient désormais à mettre en place une politique commerciale unifiée pour avoir des positions communes, et cela, pour faire face aux droits de douane imposés par l'administration Trump, malgré l'existence l'AGOA et aux menaces des autres unions politiques- économiques, dont l'Union Européenne; mais aussi, d'accélérer la mise en œuvre de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine-ZLECAf qui augure la création d'un marché commun africain avec une union douanière.

Par contre, la ratification par la RDC de l'accord de la ZLECAf a suscité des inquiétudes et des craintes dans le chef de ceux qui pensent que certains pays, y compris le pays de Patrice Lumumba, pourraient être absorbés par d'autres plus puissants et mieux organisés. Ces craintes, soient-elles légitimes ou non, ne tiennent pas pour deux raisons : la ZLECAf couvre un marché africain de plus de 1,3 milliard de personnes, une opportunité à capitaliser par les pays africains, d'une part et la période d'ouverture totale des frontières africaines est de 15 ans, soit de 2021 à 2036, car la mise en œuvre de cet accord n'est pas immédiate mais progressive, d'autre part.

Par ailleurs, les 54 Etats parties à l'Accord ont convenu que chaque pays doit établir une liste complète de tous ses produits devant faire l'objet des échanges inter-africains, avec la latitude de choisir 3% des produits qui ne seront pas concernés par le démantèlement tarifaire au regard de leur importance dans la construction de l'économie nationale. C'est ainsi que pour la RDC, sur la liste de 6.439 produits figurant sur ses listes de concessions tarifaires déposées à la ZLECAf, après un travail participatif coordonné par la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), 3%, soit 209 produits congolais, ne seront pas concernés par la suppression des droits de douanes.

Également, il y a lieu de rappeler que les règles d'origine, clairement définies dans le cadre de la ZLECAf, conditionnent à 70% d'intrants locaux qui entrent dans la fabrication d'un produit pour qu'il ait la nationalité d'un pays. Ceci évacue une autre crainte car un assemblage des pièces détachées importées de l'extérieur ne fait pas du produit obtenu un produit originaire du pays d'assemblage. Et donc un tel produit ne bénéficie pas des avantages liés à la Zone de Libre E change.

Perspectives d'avenir

En perspective, la RDC doit se préparer efficacement pour qu'elle tire profit de son intégration dans la ZLECAf. Ainsi, le Gouvernement congolais a initié plusieurs instruments qui préparent la RDC à l'ouverture prochaine et totale des frontières d'ici 2036, entre autres :

- 1) **Le Plan National Stratégique de Développement (PNSD) de la RDC 2024-2028.**
En tant qu'instrument de pilotage de l'action gouvernementale, il s'inscrit dans la continuité du PNSD 2019-2023 et s'appuie sur les six engagements du Chef de l'Etat contenus dans son Discours Programme, les Objectifs du Développement Durable (ODD), l'Agenda 2063 ainsi que d'autres initiatives de développement. Il prend en charge toutes les initiatives nationales de développement (le Plan National du Numérique « PNN », le Programme de Développement des 145 Territoires « PDL-145T », le Programme quinquennal des infrastructures, le Programme de Transformation Agricole « PTA-RDC », le Programme d'Urgence Intégré de Développement Communautaire « PUIDC », les programmes de Couverture Santé Universelle et de gratuité de l'éducation de base, que la Contribution Déterminée au niveau National « CDN » révisée ...).
- 2) **Le Plan Stratégique de Transformation Agricole**
En ligne parfaite avec la vision de la RDC exprimée par le Président de la République de la RDC « de la revanche du sol sur le sous-sol », ce plan vise à transformer structurellement le secteur agricole du pays, en particulier en améliorant la productivité et en augmentant la valeur ajoutée des chaînes de valeur du riz, du maïs et du manioc. L'objectif principal est de réduire l'insécurité alimentaire et les importations alimentaires tout en augmentant la résilience face aux crises alimentaires.

3) Le Plan Directeur d'Industrialisation

Il est un document opérationnel qui met en exergue la cartographie des zones industrielles, les orientations du processus de transformation industrielle et le schéma du processus d'industrialisation des filières prioritaires. Ce plan est axé sur six composantes : routière, énergétique, ferroviaire, portuaire, aéroportuaire et le développement des zones économiques spéciales.

4) Le Plan National des Infrastructures Routières

Ce Plan vise à améliorer le réseau routier national, à renforcer l'intégration nationale et régionale, et à soutenir le développement économique de la RDC. Il comprend la réhabilitation et la modernisation des principaux axes routiers, notamment les routes d'intérêt général. L'objectif est de connecter les provinces et les pays limitrophes, tout en facilitant le transport de marchandises et de personnes.

En effet, le réseau routier de la RDC couvre au total 153.209 km, et joue un rôle important dans le transport par rapport à d'autres infrastructures de transport. Ce réseau routier est classifié en 3 catégories, à savoir les axes routiers d'un linéaire de 58.129 km¹, les voiries urbaines d'un linéaire de 7.401 km et les routes d'intérêt local ou de desserte agricole d'un linéaire de l'ordre de 87.300 km.

Les efforts considérables sont en train d'être consentis pour la réhabilitation et la modernisation des infrastructures routières afin de consolider l'intégration économique du pays.

5) Le Plan National Stratégique de Promotion des Exportations et de Diversification des Marchés (PNSPDM).

C'est un document de planification qui vise à améliorer les performances exportatrices des entreprises et à diversifier les marchés d'exportation de la RDC. Il s'agit d'une stratégie globale qui aborde non seulement la promotion du commerce, mais aussi la capacité de production, l'environnement économique, les conditions d'accès aux marchés et les questions de développement.

Rappelons que c'est au cours de la cinquième réunion du Conseil des Ministres, du vendredi 12 juillet 2024, que le Ministre du Commerce Extérieur, Julien PALUKU KAHONGYA, avait présenté la stratégie nationale des exportations et de diversification des marchés entre l'AGO et la RDC. Une stratégie qui retient 21 filières pour le secteur non minier : *Café, Cacao, Tabacs et succédanés de tabac fabriqué, Huile de palme, Sucres de canne ou de la betterave et saccharose chimiquement pur, à l'état solide, Thé, même aromatisé, Racines/plantes douces et autres, Fèves de soja, Poivre/Piment, Gingembre, Soja, Sésame, Banane, Quinquina, Manioc, Ananas, Légumes, Mangoustans et autres fruits, Produits de pêche/poissons, Produits d'élevage/viande, Produits culturels/sacs à raphia et autres; et 5 filières pour le secteur minier : Cuivre, Diamant, Or, Cobalt, 3T(Cassiterite, Wolframite et Coltan).*

Moise MBULUKU

Rédacteur en Chef/ Site Web et Réseaux

Références bibliographiques :

1. Accord portant création de la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine, signé à Kigali, le 21 mars 2018
2. Comprendre la ZLECAf : Guide pour les petites et moyennes entreprises dans la région de la CEDEAO
3. Mot de bienvenue du Ministre congolais du Commerce, Son Excellence Julien Paluku Kahongya : cérémonie d'ouverture de la réunion ministérielle des Ministres africains du commerce de la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine, ZLECAf ,Kinshasa, le 15 avril 2025.
4. Jacques BIPELE KEMFOUEDIO, « La zone de Libre-Echange Continentale Africaine (ZLECAf) : Une institution d'intégration éprouvée” in Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique Afrilex Septembre 2024