

**THIRD WORLD NETWORK-AFRICA**  
**Consultation multi acteur sur la ZLECA**  
**12-14 juin 2018**  
**Accra, GHANA**

**RESUME DES DISCUSSIONS ET DES CONCLUSIONS**

1. La consultation multi-acteur continentale sur la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) a regroupé plus de 40 participants venant de toutes les régions de l'Afrique pour trois jours de discussions riches et diverses sur l'accord adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à Kigali, au Rwanda, le 21 mars 2018. Parmi les participants figuraient de hauts fonctionnaires des gouvernements nationaux, des communautés économiques régionales, de la Commission de l'Union africaine, des opérateurs du secteur privé, des représentants des syndicats et d'autres organisations syndicales, des groupements d'agriculteurs, des organisations féminines et des organisations non gouvernementales.

2. Les discours liminaires ont été prononcés par Dr Yao Graham, Coordinateur de Third World Network Africa et Mme Treasure Maphanga, la Directrice du Commerce et de l'Industrie auprès de la CUA, représentée par M. Million Habre. Dans son discours, le Dr Graham a noté que bien que la ZLECA représente une aspiration de longue date pour l'intégration de l'Afrique, les citoyens africains ont soulevé des préoccupations fondamentales au sujet de la substance et des processus de l'accord et a exprimé l'espoir que la réunion constitue l'une des nombreuses occasions destinées à la discussion de ces préoccupations. Le Directeur a souligné que bien que la ZLECA soit un processus dirigé par les Etats membres, les OSC et la CUA peuvent collaborer sur plusieurs questions lors des négociations et des processus de ratification et de mise en œuvre de l'accord.

3. Les trois jours de discussions ont placé la ZLECA et son accord-cadre dans le contexte des aspirations africaines de longue date et des traditions d'engagement autour de l'intégration du continent et ont examiné dans quelle mesure la ZLECA contribuerait à la réalisation de ces aspirations et les défis à relever. Les discussions ont été éclairées par les conclusions préliminaires des études commanditées par TWN-Africa sur les implications de l'accord de la ZLECA pour les sous-régions et les économies de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et de la Communauté de l'Afrique Australe pour le développement (SADC). Ces études ont été complétées par des commentaires faits par des responsables officiels venant de pays dans les régions susmentionnées ainsi que par les perspectives des groupements du secteur privé, des syndicats, des groupements de femmes et d'autres organisations de la société civile. Le résumé des discussions et des conclusions se trouve ci-après.

4. Il n'existe aucun doute quant à l'engagement des populations africaines envers l'intégration économique de l'Afrique dans le cadre du processus de la transformation structurelle des économies africaines en vue d'un développement équitable qui répond à leurs besoins et aspirations. La ZLECA offre une occasion pour faire avancer le programme d'intégration. Cependant, pour que ce programme d'intégration se concrétise, les conditions prévues doivent être en phase avec les impératifs de la transformation économique structurelle du continent. Sinon, la ZLECA serait un pas en arrière.

5. Dans cette perspective, les discussions ont examiné le contenu de l'accord de la ZLECA tel qu'adopté, en particulier, les dispositions des protocoles relatives au commerce des marchandises et des services, y compris les négociations ultérieures des protocoles sur l'investissement, le droit de propriété intellectuelle et la politique de concurrence.

6. La réunion estime que le défi global de l'accord-cadre de la ZLECA réside dans l'interface entre les dispositions des protocoles déjà adoptés et les autres politiques et initiatives existantes et celles qui doivent être mises au point afin de renforcer les capacités productives des économies et d'assurer que les producteurs, les commerçants, les travailleurs, les agriculteurs et d'autres opérateurs locaux au sein des économies africaines sont les principaux bénéficiaires et moteurs de la transformation de l'Afrique. Certaines de ces politiques et initiatives déjà disponibles sont notamment les politiques continentales telles que la Vision minière africaine (VMA), le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), le Plan d'action pour le développement industriel accéléré en Afrique (AIDA) et l'Initiative pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT) ainsi que d'autres politiques continentales, régionales relatives aux infrastructures telles que l'énergie, le transport, la finance, entre autres.

7. En parlant de l'interface appropriée, la réunion ne préconisait pas l'inclusion de ces politiques connexes dans les dispositions des protocoles déjà adoptés sur le commerce des biens et services. Les participants étaient plutôt préoccupés par le fait que les dispositions des protocoles sur les biens et services ne renferment pas les souplesses ou l'espace appropriés qui permettraient les types d'action nécessaires à prendre au niveau de ces autres politiques connexes. Là où ces politiques existent, d'autres politiques et conditions et engagements techniques compromettent leur mise en œuvre. Ce qui est important, c'est que les conditions des protocoles sont plus susceptibles d'entraver les politiques connexes qui visent à permettre aux producteurs et d'autres opérateurs économiques locaux, surtout les plus vulnérables et fragiles, à bénéficier de la libéralisation du commerce sur le plan continental. La préoccupation est que, si l'on ne remédie pas à cette situation, les dispositions des protocoles dans leur forme actuelle sont plus susceptibles d'œuvrer en faveur des économies plus fortes et plus diversifiées en Afrique ainsi que les opérateurs économiques étrangers et africains dans les économies dans toute l'Afrique.

8. Dans le domaine spécifique du commerce des marchandises, quelques préoccupations ont été exprimées. Parmi celles-ci figure notamment la décision d'éliminer les tarifs sur 90% des produits importés laissant ainsi 10% pour la protection des secteurs ou produits sensibles et/ou stratégiques. Les participants estiment que les 10% ne suffisent pas pour assurer l'espace et l'appui nécessaire aux petites et moyennes entreprises locales ainsi que celles qui exercent leurs activités dans des circonstances relativement plus difficiles et ont besoin de l'espace pour développer leur capacité à concurrencer avec les opérateurs plus grands et plus nantis d'autres pays. (Ceci est en dépit de la mise en garde par certains participants que la marge de 10% pour les produits sensibles peut entraver le commerce intra-africain, car un faible pourcentage d'exclusion peut réduire de manière significative le commerce).

9. Par ailleurs, les participants sont conscients de la disponibilité des mesures de sauvegarde dans le protocole sur les marchandises. Cependant, l'expérience dans le domaine de ces mesures de sauvegarde ainsi que la capacité des pays africains à les mettre en œuvre montre qu'elles ne conviennent pas pour relever les défis en jeu.

10. A la lumière de ce qui précède, il importe de réexaminer le seuil de la libéralisation tarifaire ainsi que la date de démarrage de la mise en œuvre des concessions tarifaires en vue de prévoir assez d'espace et de temps de préparation. Il est également important, en outre, que le processus réel d'échange de concessions tarifaires mette un accent particulier sur la façon dont les 10% alloués aux produits sensibles et la liste des exclusions peuvent être constitués afin de garantir l'espace et l'appui appropriés aux secteurs vulnérables et stratégiques.

11. A cet égard, les participants craignent que certaines incertitudes puissent freiner le processus. L'une des préoccupations est qu'il n'est clair si les négociations des concessions tarifaires vont se dérouler au niveau des pays ou des communautés économiques régionales. Cette incertitude est une source particulière de préoccupation, car les CER ont déjà atteint un stade avancé en matière de tarif commun en plus d'autres progrès dans les processus d'intégration régionale. Selon les participants, les CER

constituent une meilleure plateforme pour des négociations détaillées par rapport aux pays membres individuels et doivent donc jouer un rôle prépondérant dans ces négociations.

12. Outre les questions tarifaires, il y a d'autres qui ont trait aux annexes sur les règles d'origine, les normes, et les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). Dans ces domaines, les participants ont proposé que la nature des règles soit flexible en vue de garantir un accès continental pour les entreprises africaines et assez robustes face aux produits et entreprises non africains. Par conséquent, la créativité est importante dans la formulation de ces règles au lieu de tout simplement copier les règles d'autres pays et économies.

13. Compte tenu de cette gamme complexe de questions qui exigent des solutions au niveau national et régional et pour que les questions tarifaires soient abordées de manière efficace, les participants ont exprimé leurs préoccupations au sujet des délais courts prévus pour les concessions tarifaires et de l'espace limité pour la participation d'autres acteurs au processus.

14. Concernant le commerce des services les participants reconnaissent l'importance du secteur des services tels que les infrastructures, la finance, l'énergie dans l'intégration et le développement économique de l'Afrique. Parallèlement, ils estiment, cependant qu'il existe d'autres moyens plus durables de fournir ces besoins stratégiques et essentiels par rapport à la libéralisation dans ces domaines et d'attirer les investissements étrangers.

15. En outre, dans les domaines qui sont considérés comme prioritaires pour la libéralisation du commerce des services, il n'est pas évident si les pays ont choisi ces domaines à cause de la capacité leurs propres prestataires à fournir ces services de manière concurrentielle ou si l'on s'attend à ce que les prestataires étrangers renforcent les capacités locales. Les décisions des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur le plan d'action du BIAT qui aurait orienté la justification du choix de ces secteurs ne tiennent pas compte de cette ambiguïté, étant donné en particulier que ces décisions soulignent seulement l'importance de ces secteurs pour le développement de l'Afrique et ne considèrent nécessairement pas la libéralisation comme le seul moyen de répondre à ces priorités. Par conséquent, cette ambiguïté fait ressortir une confusion des motifs qui doit être clarifiée afin de favoriser une prise de décision fondée sur des preuves.

16. Les participants craignent également que compte tenu des décennies de programme d'ajustement structurel et de la libéralisation autonome à grande échelle entreprise par de nombreux pays africains, la plupart des secteurs des services, en particulier, ceux qui ont été choisis comme domaines prioritaires d'action sont dominés par des prestataires non africains. Cela peut impliquer qu'une libéralisation plus poussée des services va renforcer les positions dominantes de ces fournisseurs à travers l'Afrique au détriment des fournisseurs nationaux et locaux. Cette libéralisation est très probable, étant donné que les mesures prévues dans les protocoles pour assurer l'origine africaine et l'éligibilité des prestataires de services ne renferment pas des moyens adéquats de différencier sur une base économique les prestataires non africains. Cette situation peut favoriser les sorties de ressources financières hors de l'Afrique au lieu de leur réinvestissement dans les économies africaines.

17. Il y a aussi la question de la disponibilité des données et des informations de base pour constituer le profil réel du secteur des services, les types d'opérateurs, leurs liens avec les secteurs stratégiques des économies etc. en vue d'éclairer les décisions sur les niveaux d'engagement à prendre dans les différents secteurs.

18. A cet égard, les participants ont également exprimé leur préoccupation au sujet des délais très courts dans lesquels les prochaines mesures doivent être prises dans le cadre du protocole sur les services. Il faut assez de temps au niveau national et régional pour préparer un engagement significatif et assurer l'adoption des mesures optimales.

19. Une gamme de questions transversales a aussi fait l'objet des discussions. La plus importante question a trait au traitement spécial et différencié. Les participants ont noté à quel point la conception du TSD adopté est calquée sur celle de l'OMC et d'autres régimes commerciaux en éloignant le concept du traitement différencié plus favorable élaboré et mis en application par la CNUCED avant la création de l'OMC. Suivant cette conception antérieure, les pays ayant des capacités différentes adoptent des obligations différentes et de divers niveaux et les économies plus fortes s'engagent à aider les économies les plus faibles. Cependant, dans sa forme plus étroite, qui s'applique actuellement, tous les pays assument les mêmes obligations quelle que soient leur force et n'ont que des délais différents pour leur mise en œuvre. Les participants se demandaient si l'ancienne conception n'était pas plus appropriée compte tenu du caractère particulier des conditions africaines. Il a été également souligné que l'expérience a montré qu'un délai de mise en œuvre plus long tout court n'a pas pu permettre aux PMA d'atteindre le niveau requis. Parallèlement, les participants sont conscients du fait que le TSD ne doit pas devenir un outil qui finit par créer des pistes différentes pour les différents pays. A cet égard, une autre préoccupation est la manière dont les dispositions de TSD prévues dans l'accord sur la ZLECA peuvent être alignées sur celles des CER afin de garantir des avantages optimaux.

20. Les participants ont attiré l'attention sur les évolutions hors de l'Afrique comme le Brexit ainsi que les engagements des pays africains envers des tierces parties comme l'Europe dans le cadre des Accords de Partenariat Economique (APE). Etant donné qu'elles peuvent compliquer ou mettre en péril les éléments positifs réalisables dans le cadre de la ZLECA, il est nécessaire que la ZLECA constitue une occasion pour revoir ces évolutions et soumettre les APE à une révision.

21. Par ailleurs, les participants ont convenu de la nécessité de reconnaître que les politiques du commerce et du développement ont des aspects, des implications et des impacts sexospécifiques tout comme elles ont des effets différenciés sur les groupes sociaux en matière de classe et de relations de pouvoir. Par conséquent, toutes les mesures proposées doivent être évaluées en fonction de leurs implications pour les déséquilibres sociaux fondés sur le genre et les relations de pouvoir et les moyens nécessaires pour les aborder.

21. Certaines propositions ont été faites pour relever les défis discutés ci-dessus. Il s'agit notamment:

- a) d'un rôle accru pour les CER dans les prochaines négociations sur les protocoles relatifs aux biens et services ainsi que dans les négociations proposées sur d'autres questions ; au même moment, les consultations au niveau national doivent être mieux structurées et renforcées en vue des contributions plus efficaces au rôle des CER ;
- b) une séquence appropriée des décisions sur les concessions tarifaires et en particulier, leur mise en œuvre ensemble avec les politiques et stratégies nationales et régionales en vue d'assurer le maximum d'avantages aux économies et citoyens africains dans leurs divers rôles dans l'économie ;
- c) la nécessité de réaliser des études nationales et régionales appropriées sur les questions et mesures proposées afin d'éclairer les négociations ;
- d) un audit des politiques existantes, surtout dans le domaine des services, et du profil des prestataires de services nationaux et étrangers, africains et non africains ;
- e) une meilleure reconnaissance du commerce informel et son inclusion dans les négociations ;
- f) une diffusion systématique et délibérée des informations sur les processus et la substance de la ZLECA parmi les citoyens par les gouvernements, les CER et la CUA ;
- g) la nécessité de mettre en place un mécanisme structuré pour une participation efficace et systématique de tous les acteurs, y compris les organisations de la société civile, le secteur privé et les CER, aux prochains processus de la ZLECA. Ce mécanisme doit fonctionner du niveau national vers le niveau régional et doit consentir des efforts particuliers pour inclure

les groupements de femmes, d'agriculteurs, de travailleurs et de petites et moyennes entreprises, des producteurs nationaux et locaux ainsi que d'autres groupements socioéconomiques stratégiques et très vulnérables.

23. Par-dessus tout, tous les participants ont recommandé qu'il ait une pause dans le rythme du programme de la ZLECA aux fins d'une évaluation. Le rythme ambitieux fixé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement qui ont chargé les fonctionnaires à réaliser la ZLECA à une date indicative de 2017 a déjà abouti à des décisions à la hâte et à des incohérences. Par conséquent, avant les prochaines étapes, il serait important de prendre une pause afin d'effectuer une évaluation des mesures en place sur les plans nationaux et régionaux pour que la ZLECA joue un rôle significatif dans la transformation économique structurelle de l'Afrique. Il faudra assouplir le délai d'août à septembre 2018 pour les concessions tarifaires, les offres dans le domaine des services et les négociations ultérieures relatives aux protocoles sur l'investissement, la propriété intellectuelle et la politique de concurrence.

24. La réunion a recommandé davantage d'actions dans les domaines des études supplémentaires, de la disponibilité et de la dissémination des informations, du réseautage et du renforcement des capacités. Pour ce faire, les participants se sont engagés à collaborer entre pays et avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales sur le plan continental et régional.