

LA ZONE DE LIBRE ECHANGE CONTINENTALE (ZLEC)

Le processus et l'essence politique

Notions de Bases

Réalisé par Regions Refocus et Third World Network Africa

Avril 2016

CONTEXTE

L'Accord de Libre-échange Continental (ALEC) est une initiative phare de l'Afrique qui vise à faire évoluer avec urgence le programme séculaire d'intégration régionale et de développement du continent. L'ALEC qui devrait être finalisé en 2017 représente une opportunité importante pour aborder les vulnérabilités des économies africaines dans l'ordre économique mondiale qui se sont manifestées et renforcées par les déséquilibres à l'OMC et dans les accords bilatéraux et multilatéraux sur le commerce.

L'ALEC vise à créer en Afrique un marché continental des biens et services pour une population de plus d'un milliard d'habitants et dont le PIB s'élève à 3 mille milliard de dollars EU. La Commission de l'Union Africaine estime que si elle s'ajoute aux mesures complémentaires de facilitation du commerce en vue d'accélérer les procédures douanières et portuaires et de réduire leur cout, la ZLEC pourrait permettre de plus que doubler la part du commerce intra-africain et le porter à 22% du commerce total d'ici 2022. Ce serait une réalisation très importante pour un continent dont le commerce intra régional d'environ 12% est très faible par rapport au commerce intra-région qui se déroule en Asie, en Amérique Latine ou en Europe. Elle sévirait également d'un contrepoids pour la part de 4% de l'Afrique dans le commerce mondial.

La décision du Sommet de l'Union Africaine de 2012 de créer la ZLE est une tentative d'accélérer la mise en place de la composante continentale de libre-échange de la Communauté Economique Africaine (CEA) créée par le Traité d'Abuja en 1991). La CEA prévoit six étapes successives qui impliquent le renforcement de la coopération sectorielle et la création des zones de libre-échange régionale (ZLER), une union douanière continentale, un marché commun et une Union économique et monétaire panafricaine d'ici 2018. Les progrès au niveau de ces étapes sont lents et n'ont pas pu aboutir dans certains cas. La décision d'accélérer la composante du libre-échange de ce projet d'intégration régionale à travers la ZLEC a pour objectif de relancer le processus.

Dans le cadre des évolutions qui ont abouti à la décision de janvier 2012 sur la ZLEC, l'Union Africaine a adopté un plan d'action, un document sur la ZLEC comprenant une matrice d'activités et de programmes considérés comme des compléments nécessaires à la ZLEC. Les soi-disant domaines prioritaires d'actions portaient notamment sur les actions concernant la politique commerciale, le financement du commerce, les infrastructures, les informations commerciales et l'intégration du marché des facteurs. Depuis lors, aucun progrès notable n'a été réalisé quant à la mise en œuvre de ces mesures. Le processus de la ZLEC s'est surtout penché sur le programme plus étroit de la

libéralisation du commerce soit les négociations sur la suppression des tarifs sur les marchandises et la déréglementation des services à conclure d'ici 2017.

CALENDRIER

2012 : Approbation du Plan d'Action pour Doper le Commerce Intra-Africain lors du Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Décision sur la création d'une Zone de Libre-échange Continentale (ZLE)

2014 : La Finalisation de la ZLE tripartite CAE-COMESA-SADC au plus tard

2015 : Sommet de l'Union Africaine qui a abouti au lancement des négociations de la ZLEC : a adopté les principes de négociation, les dispositions institutionnelles, les termes de référence et une feuille de route à titre indicatif pour les négociations de la ZLEC

2015 -2016 : Consolidation de la ZLE tripartite et d'autres ZLE en une ZLEC (si possible)

2016 -2017 : Réunions du Groupe de Travail de la ZLEC et du Forum de Négociation ; Accord sur la Phase 1 de la portée de la ZLEC (voir ci-après)

2017 : Création de la ZLEC.

Après 2017 : Peaufinement juridique, ratification, entrée en vigueur, accord de la Phase de la portée de la ZLEC.

OBJECTIFS DECLARES

- L'objectif de la ZLEC est de créer un seul marché continental de biens et de services, d'établir la libre circulation des gens d'affaires et donc d'ouvrir la voie à l'accélération de la mise en place de l'union douanière ,
- Elargir le commerce intra-africain à travers une meilleure harmonisation et coordination de la des régimes et instruments de libéralisation et de facilitation du commerce au niveau des Communautés Economiques Régionales (CER) et en Afrique en général ;
- Relever les défis d'adhésion multiples qui se chevauchent (selon les recommandations et les ZLE tripartite) et accélérer les processus d'intégration régionale et continentale ;
- Améliorer la compétitivité au niveau de l'entreprise et de l'industrie en exploitant les possibilités de production à grande échelle, l'accès au marché continental et une meilleure redistribution des ressources.

LES ACTEURS

- Le Forum de Négociation (FN) de la ZLEC est le groupe de base des responsables gouvernementaux qui va déterminer les paramètres de l'Accord sur la ZLEC. Le FN a été créé lors du Sommet de l'UA en 2012. Les Groupes de Travail Techniques (GTT) traitent sous la direction du FN des questions spécifiques qui feront l'objet de la ZLEC. Le FN se réunit au moins quatre fois par an.

- Il n'existe pas encore de dispositif officiel pour la participation de la société civile ; des représentants individuels des organisations de la société civile peuvent faire pression sur leurs gouvernements en vue de leur inclusion dans les délégations destinées aux négociations.
- Le processus de la ZLEC inclut aussi le Groupe de Travail Continental comprenant les membres des Communautés Economiques Régionales (CER). Le Groupe de Travail gère les négociations et contribue à la priorisation des questions, et ce bien avant le démarrage des négociations
- La ZLEC compte engager le Parlement Panafricain ainsi qu'une gamme d'acteurs : la société civile, les parlementaires et le secteur privé. Des colloques seront organisés pour recueillir les différents points de vue lors du processus de la ZLEC.
- Le Comité Africain de Haut Niveau sur le Commerce (HATC) regroupant les Présidents en exercice des CER est également pertinent pour la ZLEC. Ce Comité devrait jouer un rôle de facilitateur, débloquer les blocages et examiner les progrès au niveau de la ZLEC, de l'OMC et d'autres cadres pertinents pour l'Afrique comme l'AGOA.

PRINCIPES DE NEGOCIATION

1. Dirigé par les Etats membres de l'UA/CER/Territoires Douanières avec l'appui de la CUA
2. Les ZLE des CER serviront de composantes de la ZLEC
3. Réserve des acquis (renforcer les niveaux existants d'intégration, les tarifs doivent être réduits au delà de ce qui a été déjà convenu au niveau du système multilatéral ou de l'APE
4. Géométrie variable (permettre des niveaux et vitesse variées d'intégration)
5. Flexibilité et Traitement Spécial et Différencié
6. Transparence et divulgation des informations
7. Libéralisation substantielle
8. Traitement de la Nation la Plus Favorisée (NPF) – le commerce entre les pays africains doit être suivant des termes plus favorables que ceux qui sont offerts aux tierces parties
9. Traitement national – Interdit la discrimination entre les biens et services internes et ceux des tierces parties
10. Réciprocité
11. Décisions prises par consensus
12. Adoption des bonnes pratiques

CHAMP D'ACTION

L'ALEC devrait englober des accords dans les domaines suivants. La première phase aura une date butoir qui sera déterminée par le Forum de Négociation de la ZLEC. La deuxième phase n'a pas encore de calendrier pour les négociations.

PHASE 1 (date butoir : 2017)

Commerce des marchandises

- Libéralisation des tarifs,
- Barrières non tarifaires

- Règles d'origine
- Facilitation du commerce
- Coopération douanière
- Harmonisation des documents.
- Transit & Installations de transit
- Recours commerciaux
- Sauvegardes
- Normes,
- Barrières techniques au commerce
- Sanitaires et phytosanitaires
- Règlement des différends
- Arrangements Institutionnels

COMMERCE DES SERVICES

- Transport
 - Aérien,
 - maritime
- Assurance
 - Tourisme,
 - Services financiers,
- . Services bancaires,

PHASE 2

- Politique de concurrence,
- Droits de Propriété Intellectuelle
- Investissement
- Circulation des personnes d'affaires (à travers les frontières)

QUEL EST L'ENJEU DE LA ZLEC

La ZLEC est en proie à des incohérences internes et externes qui menacent la réalisation de sa vision ultime. Sur le plan interne, bien qu'il y ait assez de clarté (même s'il y a un manque de réalisme) pour ce qui concerne les tarifs et d'autres questions de politique commerciale, les interrelations avec les principaux piliers sectoriels du développement économique, y compris l'agriculture et l'industrie manufacturière restent à développer. Sur le plan externe, les gouvernements africains continuent de prendre des engagements dans des domaines comme l'OMC, l'APE et les traités bilatéraux qui sont

susceptibles de miner leur capacité à exécuter l'agenda propre au continent. La recherche de solution à ces défis de cohérence interne et externe est essentielle à la capacité de la ZLEC à diriger un cadre régional de commerce et d'investissement qui soutient les impératifs de la transformation économique structurelle en Afrique.

En dehors de la libéralisation, dans quelle mesure la ZLEC peut-elle renforcer la capacité productive

Selon les paramètres actuels, la ZLEC porte essentiellement sur la réduction ou la suppression des barrières tarifaires et non tarifaire ainsi que la déréglementation du commerce transfrontalier des services à travers l'Afrique. Compte tenu de l'interprétation du principe de négociation suivant lequel les pays africains doivent s'accorder le même niveau de libéralisation et de déréglementation qu'ils offrent aux pays non africains, le niveau de libéralisation des tarifs sera au moins un accès en franchise et sans contingent à 80% accordé à l'Union Européenne dans le cadre des négociations des APE.

Une telle libéralisation et déréglementation des services va probablement créer la taille de marché et les économies d'échelle qui vont promouvoir et/ou attirer les investissements nécessaires pour stimuler la croissance, créer des emplois et développer les économies africaines.

Toutefois, cette approche dépend excessivement de l'agrégation des marchés existants et leurs limites. Par ailleurs, cela réduit les défis complexes et inter reliés en matière de production et d'infrastructure et de marché qui englobent l'agenda de l'intégration économique de l'Afrique dans une seule composante de libéralisation de tarifs. Bien qu'ils aient un rôle à jouer, la suppression des tarifs et la déréglementation des services ne vont pas créer des marchés, surtout dans de nombreux cas dans les économies africaines où les marchés essentiels n'existent pas. Ils ne vont pas non plus éliminer les contraintes liées à la production et aux infrastructures qui se posent aux producteurs africains. Sans un examen minutieux et un ordonnancement qui assurent des interfaces entre la libéralisation du commerce et les solutions aux contraintes sur le plan de l'offre, la ZLEC va exacerber les problèmes existants et détruire les fondements précaires de la capacité interne de production de l'Afrique. Pour établir des liens positifs, il faudra aborder les questions telles que la manière dont les politiques agricoles et industrielles sont liées aux politiques commerciales, d'investissement et de financement et la manifestation de ces liens sur le plan national, régional et continental. Il s'agit de l'approche étape par étape déjà prévue dans le Traité d'Abuja suivant laquelle la création des zones de libre-échange régionales était fondée et étroitement lié aux progrès concrets dans les domaines tels que la politique industrielle, l'investissement et la coopération parmi les parties.

Une Zone de Libre-échange continentale, des points de départ différents

Comme il est largement reconnu, la croissance du commerce dans le cadre de la ZLEC va évoluer de manière inégale, en fonction des facteurs tels que la capacité d'offre, les infrastructures et la compétitivité des pays. Selon la CNUCED, les avantages de la libéralisation des échanges peuvent engendrer des gains inégaux ou des pertes suivant le développement, les ressources et la capacité de production du pays. A titre d'exemple, la libéralisation des tarifs entre les pays voisins du Nigeria et le

Niger serait plus bénéfique au Nigeria (la première économie africaine) qu'au Niger qui a une capacité de production relative faible et des infrastructures limitées, etc. La libéralisation des tarifs tout court peut aggraver les déséquilibres économiques parmi les pays africains et entraîner des pertes de recettes fiscales et la destruction des industries locales dans certains pays.

Pour éviter cette situation, la conduite des négociations de la ZLEC sur les tarifs, y compris les niveaux de tarif, l'ordonnement des réductions et d'autres questions, doit être en corrélation avec des mesures et politiques de fond visant à remédier aux contraintes d'offre et à promouvoir la productivité et l'emploi décent tout en prenant en compte les différents points de départ économique des diverses économies africaines.

Les menaces externes

Cette préoccupation est très urgente compte tenu des engagements pris par les gouvernements africains au niveau des accords externes et leurs implications pour les producteurs et investisseurs locaux. Une illustration concrète est l'Accord de Partenariat Economique (APE) signé avec l'UE. Les APE qui ont été déjà conclus accordent un accès en franchise et sans contingent à 80% des produits européens exportés vers les marchés régionaux de l'Afrique. Ils éliminent également l'espace qui permet l'utilisation des tarifs comme des instruments politiques pour le développement des capacités (locales et régionales) productives surtout dans l'industrie manufacturière. Si la ZLEC est un marché commun africain sans changement aux conditions des APE existants, les marchandises européennes qui arrivent dans les pays africains vont circuler dans toute la région au détriment des produits fabriqués en Afrique. La ZLEC va tout simplement élargir les marchés pour les produits moins chers au lieu de renforcer les capacités productives en stimulant la demande des biens et services en provenance du continent africain.

Les déséquilibres sociaux et en matière de genre

Les menaces des résultats déséquilibrés de la ZLEC ne se posent pas seulement des pays. En réalité, ces déséquilibres se traduisent par des coûts de vie réels pour les populations ordinaires grâce aux inégalités parmi les groupes sociaux. Le déséquilibre le plus notable est l'inégalité des sexes quant à l'accès et au contrôle des ressources économiques, humaines et sociales qui demeure très répandue en Afrique subsaharienne et une dimension clé de la pauvreté dans la région. Les femmes africaines contribuent entre 60 et 80% de la main d'œuvre de la production vivrière. Par ailleurs, l'agriculture est dominée par le secteur informel où la majorité des travailleurs sont des femmes.

Les accords commerciaux ont des impacts sur les relations entre hommes et femmes et les inégalités basées sur le genre limitent à leur tour la productivité et affectent les implications des politiques commerciales. Les politiques de libéralisation du commerce qui réduisent les prix des produits agricoles locaux ont des effets négatifs sur les revenus et les moyens de subsistance des petits exploitants agricoles et influence le secteur informel, une source primaire d'emploi pour les femmes.

La CNUCED a mis en relief les contraintes structurelles auxquelles font face les femmes dans le domaine du commerce et de la production qui seront aggravées par une libéralisation accrue du commerce : (a)

une segmentation dans une faible valeur ajoutée ou un travail de subsistance ; (b) un accès inégal aux ressources productives ; (c) un faible accès à la formation et au renforcement des compétences en raison de la segmentation basée sur le genre dans le domaine de l'éducation et sur le marché du travail et le manque de ressources (temps et revenu) ; et d) le fardeau des soins et des travaux ménagers.

Une analyse basée sur le genre du commerce et de la ZLEC est essentielle en vue de permettre aux gouvernements africains de négocier un accord commercial qui est bénéfique aux travailleurs et aux consommateurs, et en cas de défaut, d'inclure des sauvegardes pour compenser les pertes subies par les commerçants et producteurs africains, avec un accent particulier sur les femmes.

Complications liées au processus

Comme le démontre l'ensemble du processus d'intégration régionale en Afrique, les différentes Communautés Economiques Régionales sont à divers stades de leur intégration. Au départ, la ZLEC devrait regrouper les ZLE existants mis en place par les CER mais étant donné que plusieurs régions vont rater la date butoir pour la création des ZLE, la ZLEC est devenu un processus parallèle. La ZLE tripartite – englobant la COMESA, l'EAC et la SADC représente l'intégration des trois plus grandes CER en Afrique mais cet accord n'a pas encore remplacé les dispositions existantes dans les sous régions. Est-ce la ZLEC pourra harmoniser (remplacer) les arrangements commerciaux existants, la circulation des personnes, etc. ou viendra t-elle tout simplement ajouter une couche de complexité à ces arrangements ?

Ces défis liés au processus et à la substance ont suscité la question de savoir si la date butoir de 2017 pour la ZLEC est réaliste et quels sont les éléments à inclure dans le processus.