

Des fissures dans la Zone de Libre –échange Continentale de l’Afrique

*Les points de vue sont demeurés divergents sur la substance et le processus de la Zone de Libre Echange Continentale (ZLEC) lors de la première édition de la Semaine Africaine du Commerce organisée à la Commission de l’Union Africaine, à Addis Abeba, du 28 novembre au 2 décembre 2016, écrit *Sylvester Bagooro.*

Un séminaire de trois jours sur la ZLEC tenu dans le cadre de la Semaine africaine du commerce co-organisée par la Commission de l’Union Africaine (CUA) et le Centre Africain des Politiques Commerciales (CAPC) de la Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique (CENUA) a confirmé cette forte divergence des points de vue sur la ZLEC.

Les principaux enjeux qui ont caractérisé la ZLEC depuis son lancement ont surgi une fois encore à Addis Abeba. Il s’agit du délai serré de mise en œuvre (la date butoir ambitieux et exigeant de 2017), du caractère exclusif des processus en prévision des négociations et du contenu de la ZLEC.

Lors de la session d’ouverture, l’un après l’autre, les intervenants parmi lesquels figuraient des experts éminents du commerce et du développement de l’Afrique comme M. Rob Davies, Ministre du Commerce et de l’industrie de l’Afrique du Sud, la plus grande économie de l’Afrique, le Dr Mukhisa Kituyi, Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), Son Excellence l’Ambassadeur Faizel Ismail, ancien ambassadeur de l’Afrique du Sud auprès de l’OMC, et actuellement Professeur à l’Université de Cape Town, le Dr Graham de Third World Network Africa, un groupe de recherche et de plaidoyers, ont ouvertement exprimé leurs préoccupations au sujet de la gestion de la question de la ZLEC.

Cependant, au niveau de la Commission de l’Union Africaine, du CAPC et de certains responsables, la plénière et les sessions parallèles indiquent un sentiment de satisfaction vis-à-vis le processus de négociations de la ZLEC. Cette satisfaction n’a pas pu empêcher certains participants et Etats membres d’exprimer sans équivoque leur désapprobation du processus en le qualifiant de défectueux.

Par conséquent, le refrain commun dans les salles de conférence était la nécessité d’ouvrir le processus pour le rendre plus participatif en impliquant les principaux acteurs dans la conception et la négociation de la ZLEC. En fait, les acteurs tels que le secteur privé, le monde universitaire et les organisations de la société civile participent à peine aux processus formels de la ZLEC. A titre d’exemple, les décisions sont structurées par les Ministres du Commerce de l’Union Africaine, le Comité des Hauts Responsables, le Forum de Négociations de la ZLEC et les Groupes de Travail Techniques. Dans ce processus, le rôle des OSC, du secteur privé et du monde universitaire n’est pas formellement reconnu.

A l'approche de la réunion d'Addis Abeba, les modalités de négociation des formules, les cibles ou des mesures spécifiques visant à orienter les négociations dans le domaine des marchandises et des services ont été rédigées et soumises aux Etats bien qu'elles ne soient pas encore convenues. À la suite du lancement des négociations sur l'harmonisation des tarifs en juin 2015 à Johannesburg, Afrique du Sud, lors de la 25^e Session Ordinaire des Chefs d'Etat, le Groupe de Travail Continental a été inauguré et s'est réuni quatre fois avant la Semaine Africaine du Commerce. L'un des résultats de ces réunions est le projet de texte qui n'a pas encore été rendu public.

Les délibérations de la semaine du commerce se sont déroulées en plénière et en sessions parallèles sur les diverses dimensions de la ZLEC et les instruments commerciaux négociés et ceux sont ouverts aux possibilités à l'avenir avec une participation diversifiée. C'était une assemblée des ministres du commerce et de l'industrie, de hauts responsables gouvernementaux, des représentants des communautés économiques régionales, du secteur privé regroupant les petites et moyennes entreprises et des sociétés multinationales comme DHL, des organisations de la société civile, du monde universitaire, des institutions de recherche, des décideurs, des partenaires au développement et de quelques représentants des médias.

Prenant la parole à la plénière d'ouverture, Son Excellence Fatima Haram Acyl, la Commissaire chargée du Commerce et de l'Industrie à la Commission de l'Union Africaine, a lancé un appel à la mise en place d'un processus ouvert, participatif et inclusif pour les négociations de la ZLEC. Elle a, en conséquence, préconisé la formation des comités nationaux et régionaux regroupant le secteur privé, des OSC, des syndicats et des responsables gouvernementaux.

Par ailleurs, en profitant l'occasion qu'a offerte la plénière d'ouverture, le Président le la Chambre Panafricaine de Commerce et d'Industrie n'a pas dissimulé les réserves du secteur privé à propos de sa participation limitée aux négociations de la ZLEC. *« A la fin de ce processus, nous du secteur serons les principaux agents de mise en œuvre de la ZLEC mais nous ne participons pas au processus de négociation. La participation à la Semaine Africaine du Commerce n'est pas assez inclusive »*, a déclaré le Dr Nana Appiagyei Dankawoso lors de l'ouverture officielle du séminaire sur la ZLEC à Addis.

Les organisations de la société civile africaine ont également revendiqué leur participation et de l'espace. Dans une déclaration émise à l'issu d'une réunion de stratégie de deux jours organisée sous l'égide du réseau d'Afrique sur le Commerce, les OSC ont lancé un appel à processus ouvert et participatif dans la conception et les négociations de la ZLEC. *« Le processus de conception et de négociation de la ZLEC sont jusque-là peu transparents et exclusifs. Les structures mises en place pour la ZLEC prévoient à peine de l'espace pour la participation de la société civile, du secteur privé et des groupements socioéconomiques dont les intérêts sont en jeu »* a ajouté la déclaration.

Prenant aussi la parole à la plénière d'ouverture, le Dr Yao Graham, Coordinateur de TWN-Africa, a fait remarquer que les négociations de la ZLEC prennent de plus en plus l'allure des tactiques notoires de la chambre verte dont se sert l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). A son avis, il est vraiment triste que le processus de la ZLEC ne soit pas une rupture avec le processus peu transparent tant déploré par l'Afrique, qui caractérise les négociations multilatérales et qui fait l'objet des plaintes de l'Afrique et d'autres pays en développement.

Certains Etats membres ont également exprimé leur mécontentement au sujet des modalités de négociation. L'un des hauts fonctionnaires a déclaré que les modalités qui doivent sous-tendre la base des négociations dans les deux principaux domaines des marchandises et des services ne sont pas connues, cependant, on parle déjà d'un projet de texte. Selon ce haut responsable, les modalités convenues éclairent les décisions et les questions de négociations et leur transformation en texte. Dans ce cas, c'est mettre la charrue avant les bœufs, a-t-il conclu. D'autres responsables avaient des points de vue contraires et ne trouvaient rien à redire au processus.

La date butoir prévue à titre indicatif au lancement des négociations était 2017. Les efforts visant à respecter cette date butoir semblent être la motivation de parvenir à un accord qui sera ratifié par l'Assemblée des Chefs d'Etat ou par les parlements nationaux. L'Assemblée assure une ratification rapide au niveau politique et c'est la méthode préférée par les responsables de la CUA et du CAPC. La majorité des participants estimait que cette option ne permettrait pas de mettre à profit les contributions inestimables de nombreux acteurs tels que les commerçants, les groupements féminins et les syndicats, entre autres, et que la ratification de l'accord au niveau national va améliorer l'appropriation de la ZLEC. Un député zimbabwéen a fait remarquer que la meilleure solution était de permettre aux institutions parlementaires nationales d'examiner et si possible de ratifier l'accord en vue d'assurer son appropriation et acceptabilité.

Cependant, en dehors des préoccupations et objections face au processus de négociations sur la ZLEC, il y avait des réserves au sujet du contenu de la ZLEC et son potentiel de jouer un rôle transformateur et servir de pilier essentiel pour accélérer la mise en œuvre du programme séculaire d'intégration régionale de l'Afrique. Le contenu émergent de la ZLEC semble privilégier l'harmonisation des tarifs au détriment du renforcement des capacités de production en Afrique. Bien que la Commission de l'Union Africaine reconnaisse que la productivité est primordiale, l'accent sur cette dernière semble limité. Certains participants ont remis en cause la justification du contenu de la ZLEC, compte tenu de l'histoire douloureuse de l'Afrique en matière de libéralisation des échanges et des réactions protectionnistes contre la mondialisation démontrées par le Brexit et le désir du Président élu des Etats-Unis de retirer le pays des accords méga régionaux comme le Partenariat Transpacifique (TPP).

Dans son discours à la plénière d'ouverture, le Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), Dr Mukhisa Kituyi, a souligné la nécessité urgente de renforcer les capacités productives des économies africaines. Sans cette mesure, les pays africains vont demeurer des spectateurs et non des acteurs actifs de la mondialisation, a-t-il estimé. « *Le commerce ne se déroule pas dans le vide. Il faudra développer les capacités productives avec tous les liens nécessaires* » a déclaré le Dr Kituyi. Il a également mis l'accent sur la nécessité de réaliser une intégration régionale inclusive.

L'une des questions majeures qui ont suscité de vives réactions parmi les participants était les modalités des négociations sur le commerce des marchandises. Quatre options ont été proposées comme modalités de négociation sur le commerce des marchandises. Il s'agit de l'approche linéaire suivant laquelle les membres pourront convenir de réduire les tarifs de 10% sur une période de cinq ans et l'approche de catégorisation des produits suivant laquelle la libéralisation suivra la catégorisation. Les autres sont la libéralisation progressive qui exige que les tarifs soient libéralisés au fil du temps ainsi qu'une approche linéaire à deux phases qui prévoit que les Etats membres ou l'union douanière libéralisent 70% des tarifs à l'entrée en vigueur de l'accord et le reste cinq ans plus tard.

Ces options ont suscité des réactions parmi les principaux experts du commerce. Son Excellence Faizel Ismail, ancien ambassadeur de l'Afrique du Sud auprès de l'OMC et actuellement, conférencier à l'Université de Cape Town, Afrique du Sud, a noté que les études d'impact doivent être réalisées au niveau national en fonction de chaque option proposée afin de faire ressortir les conséquences pour chaque pays et la région et de déterminer ce qui convient dans le contexte africain.

L'appel pour la réalisation des études d'impact a été corroboré par quelques intervenants qui ont fait allusion à l'expérience de l'Afrique en matière de libéralisation au fil des décennies. Ils ont ajouté que ces études étaient particulièrement essentielles car les pays africains se sont mal intégrés dans l'économie mondiale en tant que négociants de produits de base et continuent de payer un prix démesuré pour la libéralisation et de subir la domination des propriétaires de capitaux étrangers. En fait, les pertes africaines liées aux termes de l'échange sont énormes et, selon des estimations, s'élevaient à 120% du PIB total du continent à l'exclusion du pétrole.

Une source proche de la réunion des hauts fonctionnaires a signalé que les pays les moins développés ont remis en cause la non prise en compte de l'asymétrie et des niveaux de développement inégaux des pays en Afrique. Par conséquent, les Etats membres ont indiqué que le manque de traitement spécial et différencié pour les pays vulnérables était inapproprié.

Les OSC, sous l'égide du Réseau d'Afrique sur le Commerce, ont également soulevé des questions au sujet de la substance de la ZLEC. Elles ont mis l'accent sur cette préoccupation dans leur déclaration émise à l'issue de leur atelier préparatoire de deux jours tenu avant la Semaine Africaine du Commerce. « *A juger des expériences liées aux divers efforts entrepris et*

des politiques mises en application au cours des cinq dernières décennies dans le domaine de l'indépendance politique, une telle transformation et intégration des économies africaines exigent un ensemble de politiques qui se complètent afin de renforcer les capacités des producteurs africains et des capacités productives en général, de développer les infrastructures régionales et nationales et de créer des marchés nationaux et régionaux intégrés pour les produits, les producteurs et les investissements africains », ont –elles ajouté

Une autre question controversée a été évoquée lors de la session sur les droits de l'homme et la ZLEC. Il s'agissait d'une présentation sur étude exploratoire d'évaluation de l'impact de la ZLEC sur les droits de l'homme et en particulier le droit à l'alimentation. Bien que les auteurs estiment que la libéralisation du commerce agricole pourrait favoriser la sécurité alimentaire dans les pays importateurs de produits alimentaires, d'autres ont des points de vue contraires. Ces derniers ont fait allusion à des études qui ont démontré que la libéralisation du commerce agricole et l'effondrement ultérieur de l'agriculture ainsi que des économies africaines ne sont pas des hasards car le continent dépend essentiellement de l'agriculture. Même dans les pays développés, les tentatives visant à libéraliser le commerce agricole n'ont pas abouti en raison de sa nature sensible ont-ils souligné. A leur avis, le fait que les consultants chargés de la ZLEC concluent que la libéralisation du commerce agricole va promouvoir le droit à l'alimentation va à l'encontre des preuves disponibles.

En fin de compte, la nécessité de revoir le contenu, les délais et les modalités de la mise en place d'une ZLEC durable et fonctionnelle n'a pas échappé à tous. Il a été également convenu d'adopter une approche inclusive pour parvenir à une ZLEC globale qui implique tous les acteurs et permet de réaliser l'agenda de transformation et d'intégration de l'Union Africaine.

* Sylvester Bagooro est responsable de programme chargé de l'économie politique auprès de TWN-Africa.