

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

VOLUME 18, NUMÉRO 6 – SEPTEMBRE 2017



Bâtir une Zone de libre-échange continentale inclusive

INTERVIEW

Discussion sur la ZLEC avec le commissaire au commerce et à l'industrie de l'UA

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE

Quelles sont les clés du succès?

AFRIQUE

S'assurer que la ZLEC réponde aux besoins des populations africaines



International Centre for Trade
and Sustainable Development



enda

PASSERELLES

VOLUME 18, NUMÉRO 6 – SEPTEMBRE 2017

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Fabrice Lehmann et Kiranne Guddoy

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

ÉDITEUR

Alexandre Gomis

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via passerelles@ictsd.ch ou passerelles@endacacid.org

INTERVIEW

- 4 **Discussion sur la ZLEC avec Albert Muchanga, commissaire au commerce et à l'industrie de l'Union africaine**

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE

- 7 **Mettre la ZLEC sur pied : quelles sont les clés de la réussite ?**
David Luke et Jamie MacLeod

AFRICA

- 13 **La contribution des droits humains à une ZLEC solide**
Caroline Dommen

ASEAN

- 18 **L'ASEAN 50 ans après : quels enseignements pour le processus de la ZLEC ?**
Mia Mikic

INTÉGRATION RÉGIONALE

- 22 **Les négociations de la ZLEC face au défi de la cohérence?**
Jacob Kotcho

DERNIER MOT

- 26 **La ZLEC, une réponse attendue à l'épreuve de ses propres défis ?**
Cheikh Tidiane Dieye

- 29 **Publications et ressources**

Bâtir une Zone de libre-échange continentale inclusive



En janvier 2012, les dirigeants africains adoptaient une décision visant à créer une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) d'ici l'échéance indicative de 2017, une étape importante vers l'objectif plus ambitieux de l'Union africaine (UA) de créer une véritable Communauté économique africaine. Depuis le lancement des négociations, des progrès significatifs auraient été accomplis, mais les informations sur la teneur effective des pourparlers restent limitées. Selon les déclarations de plusieurs responsables africains, les membres de la ZLEC seraient en bonne voie pour parvenir à conclure la première phase des négociations, qui porte sur le commerce des marchandises et des services, et signer un accord d'ici la fin de l'année. C'est avec cet objectif à l'esprit que les négociateurs se réuniront de nouveau début octobre.

Sur un continent qui commerce très peu avec lui-même, beaucoup espèrent que la ZLEC stimulera de manière significative les échanges commerciaux intra-régionaux. Sachant que le commerce intra-africain est plus diversifié que celui de l'Afrique avec le reste du monde, la ZLEC pourrait ainsi jouer un rôle décisif dans les efforts d'industrialisation du continent.

Si le potentiel de la ZLEC est prometteur, la tâche à accomplir est également immense. Au vu des difficultés rencontrées par la plupart des communautés économiques régionales africaines dans le cadre de leur processus d'intégration, on réalise vite que la mise en place d'un marché unique opérationnel entre les 55 États de l'Union africaine (UA) sera éminemment complexe. De plus, la ZLEC aura un impact variable selon les pays concernés. Dans un contexte de scepticisme croissant à l'égard du commerce, il est donc essentiel de veiller à bien comprendre les effets distributionnels de la ZLEC et de mettre en place des mesures d'accompagnement appropriées pour minimiser ses répercussions défavorables et garantir une large répartition de ses retombées positives. Quels seront les facteurs clés dans la mise en place d'une ZLEC opérationnelle ? Comment les États membres peuvent-ils veiller à ce que l'accord réponde de manière inclusive aux besoins de la population du continent ?

Ce numéro s'ouvre par une interview spéciale d'Albert Muchanga, le Commissaire au commerce et à l'industrie de l'UA, qui fournit des informations exclusives sur le processus de négociation de la ZLEC et ce qui reste à accomplir d'ici la fin de l'année et au-delà. Cette interview est complétée par quatre articles. David Luke et Jamie MacLeod soulignent un certain nombre d'éléments clés pour bâtir avec succès une ZLEC qui bénéficie à tous, tandis que Caroline Dommen présente les principales recommandations d'une récente étude d'impact sur les droits humains de l'accord prévu. Mia Mikic se penche, quant à elle, sur l'expérience de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) et réfléchit à la manière dont elle pourrait guider le processus de la ZLEC. Jacob Kotcho, enfin, analyse les défis en termes de cohérence des politiques publiques auxquels les négociations de la ZLEC sont confrontées

Comme toujours, nous sommes heureux de recevoir vos commentaires et suggestions. Écrivez-nous à passerelles@ictsd.ch.

INTERVIEW

Discussion sur la ZLEC avec Albert Muchanga, commissaire au commerce et à l'industrie de l'Union africaine



Albert Muchanga est le commissaire au commerce et à l'industrie de l'Union africaine.

Passerelles a rencontré Albert Muchanga, commissaire au commerce et à l'industrie de l'Union africaine, pour discuter de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) actuellement en cours de négociation.

Les négociations en vue de la création de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) ont démarré en février 2016. Alors que six réunions du Forum de négociation de la ZLEC ont déjà eu lieu, quels sont les progrès réalisés jusqu'à présent ?

[Commissaire Albert Muchanga] Les négociations de la ZLEC se trouvent à un stade critique et d'importants progrès ont été accomplis. Lors de la dernière réunion des ministres africains du commerce, qui a eu lieu à Niamey, au Niger, les ministres ont adopté les modalités concernant la libéralisation du commerce des marchandises et des services. Pour le commerce de marchandises, ils ont adopté un objectif de libéralisation de 90 pourcent des lignes tarifaires, avec des dispositions complémentaires concernant des listes de produits sensibles ou exclus. Une approche a également été convenue pour la libéralisation de secteurs prioritaires dans les services, ainsi que pour la coopération réglementaire dans ces secteurs. Un travail technique important a également été réalisé sur les textes de l'Accord sur la ZLEC, dont la majorité ont déjà été acceptés, ou sont très proches de l'être, y compris s'agissant du texte de l'accord principal, ainsi que des annexes et autres questions clés, notamment les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce (OTC), la coopération douanière et la facilitation des échanges. Une feuille de route existe également pour la finalisation d'ici fin 2017 des textes restants sur les questions en suspens, ainsi que des offres sur les droits de douane et le commerce des services.

La date prévue de conclusion des négociations de la ZLEC avait été fixée à fin 2017. Qu'est-ce que les membres de la ZLEC prévoient d'accomplir d'ici cette date ? Quelles seront les étapes suivantes dans la mise en place d'une zone de libre-échange opérationnelle ?

[AM] Comme indiqué dans les décisions de l'Assemblée de l'Union africaine, les États membres de l'UA qui négocient actuellement la ZLEC prévoient de conclure les négociations sur la première phase de la ZLEC (couvrant le commerce des marchandises et celui des services) d'ici fin 2017. Il est donc prévu que les dirigeants africains signent l'accord début 2018 lors d'une occasion appropriée, qui sera suivie d'une démarche volontariste pour obtenir le nombre requis de ratifications et permettre ainsi à l'accord d'entrer en vigueur pour les membres qui l'auront ratifié. En parallèle, le travail se poursuivra en 2018 sur les questions de la première phase toujours en suspens ainsi que sur celles de la seconde phase, à savoir l'investissement, la politique de la concurrence et la propriété intellectuelle. En parallèle du travail technique, la Commission de l'union africaine (CUA) prendra les dispositions institutionnelles et administratives nécessaires pour l'administration et la mise en œuvre de l'accord.

Quels seront les principaux défis à relever pour que la ZLEC soit une réussite, et qu'elle soit efficace sur le plan économique ? Comment les surmonter ?

[AM] Les principaux obstacles à la réussite de la ZLEC sont liés à la complexité technique des négociations en elles-mêmes, ainsi qu'au nombre et à l'hétérogénéité des États membres participant aux négociations, qui couvrent tout l'éventail des pays en développement et des pays les moins avancés, avec des situations économiques diverses.

Il est donc nécessaire de trouver un équilibre subtil entre les ambitions de libéralisation de la ZLEC et la nécessité de répondre aux vulnérabilités économiques et aux sensibilités des pays participants. Il n'existe pas de raccourci pour surmonter ces obstacles. Pour y répondre, des préparatifs techniques et de la flexibilité sont nécessaires pour répondre aux préoccupations des pays concernés. Il est également nécessaire de mobiliser la volonté politique indispensable à la conclusion d'un accord. Les chefs d'État et de gouvernement ont clairement indiqué que la volonté politique de conclure la ZLEC était là. Les négociateurs et la CUA, ainsi que le secrétariat des négociations, jouent leur rôle dans le travail technique nécessaire au succès de l'accord.

Il est prévu que la ZLEC s'appuie sur les réalisations des communautés économiques régionales et de la Zone de libre-échange tripartite. Pouvez-vous expliquer cette construction par blocs ?

[AM] Les Principes directeurs de la ZLEC expliquent cette fonction d'éléments constitutifs, la construction de la ZLEC s'appuyant sur les programmes d'intégration et de libéralisation du commerce des communautés économiques régionales (CER). Dans ce contexte, la ZLEC ne cherche pas à revenir sur la libéralisation déjà atteinte au niveau des CER, mais plutôt à consolider ces réalisations à l'échelle du continent. Sur le plan pratique, la ZLEC cherche à s'appuyer sur les engagements de libéralisation pris au niveau des CER de manière graduelle jusqu'à ce que la libéralisation au niveau du continent soit égale à celle des CER, et finisse par la dépasser lorsque cela est possible. Le texte de la ZLEC s'inspire en outre des meilleures pratiques et approches ayant fonctionné au niveau régional pour définir le cadre juridique du commerce au niveau du continent.

Avec 55 États membres, la ZLEC représente un projet de grande ampleur. Certains experts affirment qu'il serait plus productif de donner la priorité à l'intégration économique au sein de blocs de plus petite taille, tels que les communautés économiques régionales, notamment parce qu'un nombre plus limité de membres est susceptible de faciliter une intégration plus poussée. Quelle est votre réponse à ce type d'argument ?

[AM] L'intégration au sein de blocs régionaux de plus petite taille tels que les CER dans le but d'aboutir à une intégration au niveau continental a été l'approche d'intégration de l'Union africaine, et repose sur l'idée d'utiliser les CER comme blocs de base pour l'intégration africaine. Avec la création de la ZLEC, nous faisons avancer le programme d'intégration économique de l'Afrique. S'il existe effectivement un rôle et une place pour une intégration plus poussée au sein de blocs de plus petite taille au niveau régional, cela n'élimine pas la nécessité d'une intégration continentale pour profiter pleinement des avantages de l'intégration. Il est clair qu'en termes de taille de marché, les marchés régionaux comme le COMESA, la CAE, la SADC ou la CEDEAO restent relativement petits par rapport à des acteurs comme les États-Unis, l'Inde, la Chine ou l'UE. Par conséquent, l'intégration africaine n'est pas suffisante si elle se limite à des groupements économiques régionaux. Le but a été et reste de continuer à approfondir l'intégration africaine et continentale. Bien que plus difficile, l'intégration continentale offre un retour sur investissement plus important que l'intégration au niveau des CER en termes de taille de marché, ce qui permettra d'attirer des investissements plus importants en provenance à la fois de l'intérieur et de l'extérieur de l'Afrique.

Une étude d'impact sur les droits humains de la ZLEC a récemment été publiée. Elle souligne la nécessité de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte. Comment les membres de la ZLEC ont-ils abordé la question de l'inclusion jusqu'à présent, et est-ce qu'il est possible d'en faire davantage pour que la ZLEC soit un outil de développement qui bénéficie à l'ensemble des africains ?

[AM] La nécessité d'être inclusif et de veiller à ce que tous les africains bénéficient de la ZLEC a été l'une des préoccupations qui ont guidé les négociations de la ZLEC. Les membres ont essayé d'y parvenir en prévoyant des flexibilités adéquates dans l'accord et en prenant des engagements permettant de garantir que les aspects de vulnérabilité et d'inclusion soient pris en compte, notamment par le biais de délais allongés pour faciliter la transition et la mise en œuvre des engagements. Des études sont actuellement en cours

pour nous aider à élaborer des politiques garantissant des résultats inclusifs et avantageux pour tous dans le processus d'intégration de la ZLEC.

Certaines études ont montré que le fait de compléter la ZLEC par des mesures de facilitation des échanges pourrait augmenter de manière significative son impact sur les flux commerciaux. La facilitation des échanges sera-t-elle prise en compte dans le cadre de la ZLEC, et si oui, de quelle manière ?

[AM] La facilitation des échanges est l'une des priorités de l'Accord sur la ZLEC. L'accord contiendra des annexes portant sur la coopération douanière, la facilitation des échanges, le transit et l'élimination des barrières non-tarifaires, ainsi que sur les aspects SPS et OTC. Cela reflète l'importance accordée à la facilitation des échanges par les parties aux négociations de la ZLEC. Grâce aux dispositions figurant dans ses annexes, l'accord sur la ZLEC représentera l'engagement africain ayant force obligatoire le plus important en matière de mesures de facilitation des échanges et de coopération administrative depuis que la question de la facilitation des échanges a gagné en importance dans les sphères de la politique commerciale.

Le développement économique est un processus complexe qui exige plus que l'intégration du commerce et des marchés. L'initiative tripartite comporte par exemple deux piliers supplémentaires se rapportant aux infrastructures et au développement industriel. Comment la ZLEC prend-elle en compte cette dimension plus large du développement ?

[AM] L'initiative de la ZLEC doit être replacée dans le contexte des autres initiatives de l'UA. La Zone de libre-échange tripartite est une initiative indépendante entre les États membres concernés, ce qui explique le besoin de mettre en place des initiatives spécifiques en matière d'infrastructures et d'industrialisation. La ZLEC est l'un des programmes phares de l'Agenda 2063 de l'UA en vue de la transformation structurelle du continent. Parmi ceux-ci figurent également le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), le Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA), ainsi que le Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT). Ces initiatives sont pilotées par leur cadre institutionnel respectif jusqu'au niveau ministériel.

La ZLEC n'essaie donc pas de dupliquer, d'écarter ou de réinventer les initiatives continentales existantes en matière d'industrialisation et de développement des infrastructures. Elle cherche plutôt à compléter ces initiatives en s'attaquant aux aspects critiques relatifs au marché qui entravent le développement industriel du continent. De manière plus spécifique, la ZLEC est négociée dans le cadre du « régionalisme de développement ». Le commerce est considéré comme un moyen de parvenir à une fin – dans le cas présent, la fin espérée est la transformation structurelle de l'Afrique. L'Accord sur la ZLEC comporte ainsi des dispositions susceptibles d'accompagner et de soutenir les efforts d'industrialisation de l'Afrique. De plus, les engagements pris par les États membres dans le cadre de la ZLEC en matière de services relatifs aux infrastructures contribuent également à créer un environnement favorable à des solutions fondées sur le marché pour les problèmes d'infrastructures de l'Afrique.

La ZLEC n'est pas une fin en soi, mais plutôt un jalon important vers l'objectif plus large de création d'une Communauté économique africaine. Pouvez-vous nous donner un bref aperçu de la voie menant à cet objectif ?

[AM] La mise en place de la ZLEC est une première étape nécessaire vers une intégration économique plus poussée, dans le cadre notamment de la création de l'Union douanière africaine et de la Communauté économique africaine. La meilleure façon de décrire la ZLEC est qu'elle jette les bases nécessaires à la création de la Communauté économique africaine en libéralisant le commerce des marchandises et des services au sein du continent.

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE

Mettre la ZLEC sur pied : quelles sont les clés de la réussite ?

David Luke et Jamie MacLeod

Comment garantir le succès de la ZLEC ? En vue de la publication imminente du Rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique 2017, cet article en résume les messages et recommandations clés pour guider les négociateurs et les dirigeants africains dans la conception et la mise en œuvre d'une ZLEC qui bénéficie à tous.

Projet phare de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA), la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) constitue une initiative majeure pour l'industrialisation et le développement économique de l'Afrique. Il s'agit d'un projet ambitieux, qui réunit 55 États membres représentant toute la diversité du continent. Le principal défi consiste à s'assurer que la mise en œuvre soit à la hauteur de cette ambition. C'est la raison pour laquelle le Rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique (ARIA) se penche cette année sur la question de savoir comment « mettre sur pied » la ZLEC. Les rapports ARIA ont déjà, par le passé, contribué à orienter le programme d'intégration régionale de l'Afrique. En particulier, les recommandations du rapport ARIA V ont sans doute joué un rôle dans la décision de lancer les négociations de la ZLEC en parallèle de l'adoption du plan d'action de l'UA pour le renforcement du commerce intra-africain (ou BIAT, de l'anglais *Boosting Intra African Trade*). Nous espérons donc que ce nouveau rapport ARIA VIII contribuera à façonner la mise en place de la ZLEC.

Cet article résume les principaux messages et recommandations politique du rapport ARIA VIII dans le but de favoriser la conception et la mise en œuvre d'une ZLEC qui bénéficie à tous. Nous les adressons aux négociateurs et dirigeants politiques africains, aux parties prenantes à tous les niveaux, ainsi qu'à nos partenaires de développement.

Une approche « gagnant-gagnant » : L'importance du Plan d'action BIAT

Le partage des retombées de la ZLEC est important, non seulement dans un souci d'équité, mais également pour garantir le bon fonctionnement de l'accord dans des pays se situant à différents niveaux de développement. Les accords commerciaux déséquilibrés ne sont souvent pas appliqués, ou périssent parce que les pays concernés ont peu à gagner de leur mise en œuvre¹.

Les pays africains présentent une grande diversité de configurations économiques et devraient donc être affectés de différentes manières par la ZLEC. Il existe, en outre, autant de diversité à l'intérieur des pays africains qu'entre eux. Il est donc important de veiller à ce que les différentes parties prenantes de chaque pays, et notamment les groupes de population sensibles ou vulnérables, bénéficient tous de la ZLEC.

On s'attend à ce que la ZLEC génère d'importantes opportunités économiques. La libéralisation des échanges commerciaux entre deux pays ou plus s'accompagne généralement de retombées positives pour les pays concernés, favorisant la croissance économique et la réduction de la pauvreté². Les analyses empiriques qui se sont intéressées à la ZLEC prévoient des avantages de cette nature : Mevel et Karingi estiment que les échanges intra-africains augmenteront de 52,3 pourcent (34,6 milliards US\$) d'ici 2022 par rapport au scénario de référence sans la ZLEC³; Chauvin et al. prévoient d'importantes retombées positives à long terme, avec un accroissement de 2,64 pourcent du bien-être économique d'ici 2027⁴.

Certains pays auront probablement besoin d'un soutien supplémentaire pour profiter de ces opportunités. Les États membres ont la possibilité de s'appuyer sur le cadre fourni par le Plan d'action BIAT pour déterminer l'ordre de priorité des réformes politiques requises pour tirer le meilleur parti de la ZLEC. Le Plan d'action BIAT a été adopté en 2012 par la

même décision de l'UA que celle instaurant la ZLEC. Il répertorie les principales politiques d'accompagnement, portant notamment sur la facilitation des échanges, les capacités productives, les infrastructures liées au commerce et le financement du commerce (encadré 1).

Encadré 1. Résumé des sept axes prioritaires du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain (BIAT)

Axe	Actions
1 Politique du commerce	Intégration du commerce intra-africain dans les stratégies nationales ; renforcement du rôle du secteur privé organisé, des femmes et du secteur privé informel ; promotion du commerce des produits alimentaires à l'échelle intra-africaine ; engagements de libéralisation des échanges liés au secteur des services ; harmonisation des règles d'origine et simplification des régimes commerciaux ; promotion des concepts « acheté en Afrique » et « fabriqué en Afrique »
2 Facilitation des échanges	Réduction des barrages routiers ; harmonisation et simplification des procédures douanières et de transit et des formalités documentaires ; mise en place de postes frontières à guichet unique ; gestion intégrée des frontières
3 Capacités productives	Mise en œuvre des programmes « Développement industriel accéléré de l'Afrique », « Initiative pour le renforcement des capacités productives de l'Afrique » et « Initiative accélérée pour l'industrie agro-alimentaire » (communément appelés 3ADI) ; mise en place de systèmes d'information commerciale intégrés et interconnectés ; promotion de l'investissement ; création de centres régionaux d'excellence
4 Infrastructures liés au commerce	Mise en œuvre des projets du Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) ; mobilisation de ressources pour des projets multi-pays ; instauration d'un environnement propice à la participation du secteur privé ; création de mécanismes innovants (juridiques, financiers, etc) pour les projets multi-pays
5 Financement du commerce	Amélioration des systèmes de paiement ; instauration d'un environnement favorable aux services financiers pour offrir des crédits à l'exportation et des garanties ; création et renforcement accélérés des institutions financières régionales et continentales (Banque Afrexim, Eastern and Southern African Trade and Development Bank et Agence africaine d'assurance commerciale)
6 Informations commerciales	Création de centres interconnectés d'échanges d'informations commerciales
7 Intégration des marchés de facteurs	Opérationnalisation des protocoles et politiques en vigueur ; circulation facilitée des hommes et femmes d'affaires ; harmonisation des règles régissant l'établissement transfrontalier ; accords de reconnaissance mutuelle des compétences

La mise en œuvre du Plan d'action BIAT est fondamentale. Elle nécessitera une structure institutionnelle de mise en œuvre, qui pourrait être combinée avec celle de la ZLEC pour éviter la duplication des institutions, un cadre de suivi et d'évaluation à l'échelle du continent, qui pourrait lui-aussi être combiné avec celui de la ZLEC, ainsi que des ressources pour mener à bien les initiatives du plan d'action.

Recettes douanières et conséquences pour les groupes vulnérables

La ZLEC réduira les recettes douanières collectées par les pays africains sur les échanges intra-africains. On estime toutefois que les pertes de recettes douanières dues à la ZLEC devraient être modestes et pourraient être réparties de façon plus équitable entre pays en autorisant certaines flexibilités, telles que des listes d'exclusions, sachant que celles-ci doivent rester limitées pour ne pas compromettre les gains attendus de la ZLEC.

La ZLEC entraînera des coûts d'ajustement structurel à court terme, liés aux changements structurels subis par les économies en raison du transfert des facteurs de production d'un secteur à l'autre pour s'adapter aux nouvelles opportunités commerciales et à la concurrence. Des mesures spéciales seront nécessaires pour les groupes de population vulnérables susceptibles d'être pénalisés par ces ajustements. La ZLEC et ses mesures d'accompagnement doivent veiller à ce que ces groupes bénéficient des avantages de la ZLEC et soient protégés lorsque cela s'avère nécessaire.

Les petits exploitants agricoles (qui représentent près de 53 pourcent des producteurs agricoles africains) peuvent être soutenus par des mesures de promotion de leur intégration au sein de chaînes de valeur plus importantes, telles que la simplification des

exigences liées aux règles d'origine ou le soutien en matière de conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires à l'export. Ces exploitants peuvent également avoir besoin de capitaux et d'une aide à la reconversion pour adapter leur production aux opportunités d'exportation.

En réduisant les droits de douane, la ZLEC réduira le coût d'utilisation des canaux formels pour les commerçants transfrontaliers informels. Elle pourrait également aider ce groupe par le biais des mesures portant sur la facilitation des échanges et les informations commerciales, dans l'esprit du « régime commercial simplifié » mis en place au sein du COMESA, qui simplifie les procédures de dédouanement et les critères de qualification pour les droits de douanes préférentiels sur une liste de produits courants.

Les femmes peuvent être soutenues par des mesures visant à favoriser leur participation explicite à la conception et aux processus de la ZLEC, dans le cadre notamment de consultations nationales et par l'implication d'un nombre plus important de négociateurs de sexe féminin. En Afrique, les femmes représentent environ 70 pourcent des commerçants transfrontaliers informels, et à cet égard, elles peuvent être soutenues par l'amélioration des installations de stockage, de l'éclairage et des installations sanitaires des zones frontalières. Elles pourraient également bénéficier d'initiatives visant à connecter les agricultrices aux marchés d'exportation de produits alimentaires.

Pour les jeunes, la ZLEC contribuera à stimuler la transformation structurelle nécessaire à la création de nouvelles opportunités d'emploi, à l'intégration des nouveaux entrants à la population active et à la transition des économies africaines du secteur des matières premières (à forte intensité de capital) vers des secteurs à plus forte intensité de main d'œuvre. Le soutien à la jeunesse africaine passera par un accès facilité au crédit et par des initiatives telles que les incubateurs et accélérateurs technologiques, ainsi que par une refonte des politiques d'éducation et de formation professionnelle.

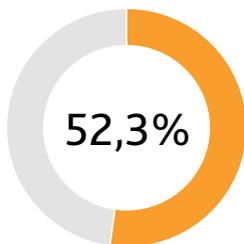
Même si la priorité réside dans la mise en place des mesures d'accompagnement évoquées ci-dessus, il est également possible de recourir à des listes d'exclusion et à des mesures de sauvegarde pour protéger les groupes de population vulnérables en cas de besoin. Un mécanisme suffisamment accessible permettant l'adoption de mesures de sauvegarde pourrait, par exemple, permettre aux pays de réagir aux flux commerciaux susceptibles de les menacer. Ces groupes devront faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation attentives pour mesurer l'impact des mesures de libéralisation.

Un approche « gagnant-gagnant » pour la ZLEC : six éléments clés

La réussite de la ZLEC passera par six éléments clés : (1) les barrières non-tarifaires, (2) les règles d'origine, (3) l'investissement et la circulation transfrontalière des personnes, (4) les services en général, (5) les recours commerciaux et (6) le suivi et l'évaluation.

Pour bien faire les choses en matière de barrières non-tarifaires, la ZLEC doit prévoir un mécanisme spécifique. Plutôt que de dupliquer les mécanismes existant dans le cadre des communautés économiques régionales (CER), le dispositif de la ZLEC devrait s'appuyer sur leurs réussites en étendant leur fonctionnement à l'ensemble de l'Afrique, afin d'inclure l'intégralité du commerce entre les RECs et à l'intérieur de celles-ci. Le mécanisme de la Zone de libre-échange tripartite, qui est une réussite, pourrait ainsi être étendu à l'ensemble des échanges commerciaux du continent.

En ce qui concerne les règles d'origine, il sera nécessaire de trouver un équilibre entre le souhait des pays plus avancés d'avoir des règles spécifiques par produit et la préférence des pays moins avancés pour des règles plus accessibles. Les règles spécifiques par produit devraient être limitées aux produits les plus controversés ou sensibles, afin de donner la priorité autant que possible à l'application de règles simples. Si les règles spécifiques à certains produits prenaient trop longtemps à être négociées, les négociateurs pourraient suivre l'exemple de l'accord de libre-échange panarabe, et ainsi profiter des avantages de la ZLEC avec des règles d'origine simplifiées sur une période de transition de cinq ans, durant laquelle des règles plus complexes pourraient être définies. Il est enfin possible de



Selon les estimations de Simon Mevel et Stephen Karingi, la ZLEC pourrait accroître le commerce intra-africain de 52,3 pourcent d'ici 2022, par rapport à un scénario de référence sans celle-ci.

définir des règles d'origine préférentielles pour permettre aux pays africains moins avancés de se conformer plus facilement aux exigences en matière de règles d'origine, comprenant notamment des critères simplifiés pour les pays concernés.

Pour ce qui est de l'investissement et de la circulation transfrontalière des personnes, deux aspects souvent traités dans le cadre des chapitres consacrés aux services dans les accords commerciaux, il est recommandé de prévoir des chapitres dédiés et exhaustifs sur ces sujets dans l'accord sur la ZLEC. Cela permettrait de couvrir de manière complète les différents aspects relatifs à la fourniture de services dans le cadre de l'établissement d'une présence commerciale. En ce qui concerne la circulation transfrontalière des personnes, les négociateurs devraient retenir une approche qui préserve les avantages dont les entrepreneurs africains bénéficient déjà au sein de leurs CER, tout en créant de nouvelles opportunités de circulation inter-CER.

Pour les services en général, il est nécessaire d'adopter une approche inspirée des réussites et des difficultés existantes dans le cadre des CER en matière de libéralisation des services et de coopération réglementaire. En matière de libéralisation, les États membres doivent s'appuyer sur les engagements déjà pris au sein des CER tout en se préparant à aller plus loin, comme le nécessitent les modalités déjà convenues de libéralisation des services. En matière de coopération réglementaire, cela passe par la mise en place du mécanisme le plus approprié (formel ou informel) selon les paramètres de chaque secteur concerné : harmonisation dans certains secteurs, accords de reconnaissance mutuelle dans d'autres, traités ou approches plus informelles.

Les recours commerciaux constituent une mesure de sauvegarde cruciale pour les pays préoccupés par les effets de la concurrence sur certaines industries nationales. Dans le cadre de la ZLEC, la bonne solution passera par des autorités régionales chargées des enquêtes, qui aideront à étendre les recours aux petits pays et aux pays les moins avancés d'Afrique.

Enfin, un mécanisme de suivi et d'évaluation sera nécessaire pour garantir le respect de la ZLEC par chaque pays, pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan d'action BIAT et pour veiller à ce que la ZLEC contribue à la réalisation des objectifs de développement de l'Afrique. L'adoption d'une « fiche » de suivi par auto-évaluation est recommandé, ainsi que la collecte de données permettant de discerner les effets en fonction du genre ainsi que pour les groupes vulnérables.

Le financement de la genèse de la ZLEC

En Afrique, la collecte de financements devra s'appuyer de plus en plus sur les ressources publiques et privées du continent. Cette évolution aidera à surmonter les difficultés liées à l'aide publique au développement (APD), qui présente le risque d'entretenir des initiatives pilotées par les bailleurs de fonds plutôt que par l'Afrique et d'encourager un comportement tourné vers ces derniers, dans lequel des mesures superficielles sont prises pour s'acquitter des obligations imposées par les bailleurs de fonds plutôt que pour faire avancer le développement. L'autofinancement contribuera également à renforcer un sentiment d'appropriation et de responsabilisation à l'égard des projets, et donc à faire avancer leur mise en œuvre.

Une forme innovante d'autofinancement réside dans la proposition de l'UA d'instaurer un prélèvement de 0,2 pourcent sur les marchandises importées en Afrique. À l'heure actuelle, 44 pourcent seulement du budget de l'UA provient des États membres⁶. Cette taxe permettrait de collecter un montant estimé de 1,2 milliards US\$ pour financer la totalité du budget de fonctionnement de l'organisation, 75 pourcent du budget de ses programmes, 25 pourcent du budget de ses opérations de paix et de sécurité, ainsi que le fonds pour la paix⁶. Il convient toutefois de veiller à ce que cette taxe respecte les règles de l'OMC. La ZLEC permettrait notamment de garantir le respect du principe NPF, les règles de l'OMC autorisant l'exemption du traitement NPF pour la création d'accords commerciaux régionaux. Un problème de calendrier pourrait toutefois subsister si la taxe était mise en place avant la mise en œuvre de la ZLEC. Elle risque également de se heurter

à d'autres problèmes de compatibilité en matière d'engagements tarifaires contractés à l'OMC, bien que des mesures *ad hoc* pourraient permettre d'éviter une violation de ces engagements. Face à toutes ces questions, les pays africains ont également la possibilité de déposer une demande de dérogation auprès de l'OMC.

Quoi qu'il advienne, l'aide pour le commerce continuera de jouer un rôle important pour la mise en place de la ZLEC, notamment pour les pays africains les plus pauvres qui ont peu accès aux financements privés et possèdent des ressources intérieures limitées. Elle continuera également de jouer un rôle important à court terme pour les pays africains à revenu intermédiaire, pendant la phase de mobilisation de leurs propres ressources intérieures. L'aide pour le commerce, et notamment l'aide pour le commerce régionale, constitue un véhicule tout indiqué pour canaliser l'APD en direction de la ZLEC. Les versements d'aide pour le commerce en faveur de l'Afrique ont atteint 14 milliards US\$ en 2015, plus de deux fois le montant annuel moyen durant la période de référence 2002-2005, et se sont notamment dirigés vers le renforcement des infrastructures économiques et des capacités productives.

Gouvernance de la ZLEC

Dans le cadre de sa restructuration actuelle, l'UA a l'opportunité de se reconfigurer pour améliorer l'institutionnalisation et la mise en œuvre de grands projets phares tels que la ZLEC. La conception du cadre institutionnel de la ZLEC sera toutefois difficile si les principaux aspects de la réforme de l'UA ne sont pas encore finalisés.

Cinq principes peuvent néanmoins guider la création des institutions de la ZLEC : (1) utilisation du traité d'Abuja comme base de la forme institutionnelle de la ZLEC, (2) utilisation et octroi de pouvoirs supplémentaires aux structures existantes de l'intégration africaine, lorsqu'elles existent, (3) accessibilité des institutions de la ZLEC au peuple africain, (4) mise en œuvre conjointe du Plan d'action BIAT en parallèle de la ZLEC et (5) élaboration de formes institutionnelles pratiques plutôt qu'idéales.

Ce qui importe avant tout, c'est que chaque État partenaire de la ZLEC désigne une agence ministérielle chargée de la mise en œuvre et de la communication concernant les questions relevant de la ZLEC. Cette recommandation s'inspire de l'approche suivie avec succès au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), dans laquelle une institution « chef de file » (« lead ») a été chargée au sein de chaque pays de coordonner la mise en œuvre et l'application des engagements de la CAE au niveau national.

À plus long terme, la ZLEC devrait s'efforcer de simplifier et rationaliser « l'enchevêtrement » des accords de libre-échange des CER. Ce processus permettra au continent d'économiser les ressources consacrées aujourd'hui aux activités de politique commerciale au sein des CER. Ces CER pourront ensuite contribuer à la politique commerciale du continent dans le cadre de leur rôle au sein de l'architecture institutionnelle de la ZLEC.

En ce qui concerne les dispositions de règlement des différends, il est recommandé que les États membres recourent d'abord à une méthode non contentieuse de résolution des différends. Celle-ci pourrait inclure des négociations diplomatiques directes, suivies d'une procédure de médiation et de conciliation dans le cadre des institutions de la ZLEC. Si les méthodes non contentieuses ne permettent pas d'arriver à un résultat dans un délai de six mois, un Comité de règlement des différends de la ZLEC pourrait être chargé de la résolution du litige. Les appels pourraient ensuite être entendus par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, qui convoquerait une chambre commerciale ou mettrait en place des comités ad hoc à cette fin.

Phase 2 des négociations : Concurrence, propriété intellectuelle et e-commerce

La concurrence et la propriété intellectuelle feront partie de la seconde phase des négociations de la ZLEC, qui devrait être lancée après la conclusion des négociations sur les biens et services. Il devrait également être possible d'y intégrer les questions relatives au commerce électronique (e-commerce).

Pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles, une approche régionale est nécessaire pour gérer les questions relatives aux cartels transfrontaliers, aux fusions et acquisitions et aux abus de position dominante. La ZLEC pourrait servir de véhicule pour traiter les questions touchant à la concurrence transfrontalière, tout en aidant également les pays dépourvus de lois relatives à la concurrence à en adopter dans le respect de l'approche retenue au niveau continental en matière de concurrence.

En matière de propriété intellectuelle, l'approche retenue devra tenir compte du fait que l'innovation africaine est différente ; elle se produit principalement au sein du secteur informel, en l'absence de solides institutions chargées de la propriété intellectuelle. Un accord dans ce domaine devra tenir compte des chevauchements entre organisations au sein de chaque région et de la prolifération des questions relatives à la propriété intellectuelle au sein des CER, tout en veillant au respect des objectifs généraux de développement du continent. Il pourra y parvenir en répondant aux besoins particuliers de l'innovation africaine dans le cadre de principes fondamentaux et procéduraux appropriés.

Le commerce en ligne et l'essor de l'économie digitale sont en train de changer la donne dans les secteurs économiques traditionnels, avec l'émergence de nouveaux produits et services numériques. La mise en place d'une stratégie numérique africaine est recommandée pour répondre aux opportunités et aux défis générés par l'économie digitale. La ZLEC devrait fournir une plateforme permettant de consolider une position commune sur les règles du commerce en ligne et de favoriser l'émergence d'un marché intégré pour les entreprises africaines du numérique.

Conclusions

La ZLEC offre aux pays d'Afrique une occasion sans précédent d'harmoniser l'environnement commercial du continent et de développer le commerce intra-africain. Elle doit toutefois être conçue de manière à bénéficier à tous les pays africains, ainsi qu'aux catégories de population les plus vulnérables. Pour concrétiser cette opportunité, un large éventail de questions de fond relatives à la ZLEC devront être abordées avec le plus grand soin. Il sera également nécessaire de mettre en œuvre le Plan d'action de l'UA pour le renforcement du commerce intra-africain (BIAT), qui prévoit une série de politiques d'accompagnement qui seront indispensables au succès de la ZLEC. Cela exigera de faire preuve d'innovation dans le financement et la gouvernance du commerce, avant de pouvoir s'attaquer aux questions de la phase 2 des négociations de la ZLEC, à savoir la concurrence, la propriété intellectuelle et le e-commerce.



David Luke

Coordinateur, Centre africain pour la politique commerciale, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA).



Jamie MacLeod

Spécialiste de politique commerciale, Centre africain pour la politique commerciale, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA).

- ❶ Jones, Emily, « Moves at the Negotiating Table », dans *Negotiating Against the Odds*, 79-116. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2013.
- ❷ Commission économique pour l'Afrique (CEA), Union africaine (UA) et Banque africaine de développement (BAD), *État de l'intégration régionale en Afrique IV : Développer le commerce intra-africain*. Addis-Abeba : CAE, UA et BAD, 2010.
- ❸ Karingi, Stephen et Simon Mevel, « Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union », document de présentation lors de la 15^{ème} conférence du *Global Trade Analysis Project* (GTAP), Genève, 27-29 juin 2012
- ❹ Depetris Chauvin, Nicolas, Ramos, Priscila et Guido Porto, « Trade, Growth, and Welfare Impacts of the CFTA in Africa », 2016. Disponible ici : <http://bit.ly/2vy3mD8>.
- ❺ UA, *Assembly of the Union: Decisions and Declarations*. Vingt-septième session ordinaire, 17 – 18 juillet. Addis-Abeba, UA, 2016.
- ❻ UA, *Guidelines on the Implementation of the Decision on Financing the Union*. Addis-Abeba: UA, 2016.

AFRICA

La contribution des droits humains à une ZLEC solide

Caroline Dommen

Est-il possible pour les pays africains de conjuguer libéralisation du commerce, croissance économique et droits de l'homme dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) ? Une récente étude affirme qu'ils le peuvent, et qu'ils y trouveront un intérêt économique et politique.

La Zone de libre-échange continentale (ZLEC) offre aux pays africains l'opportunité de développer le commerce intra-africain et de renforcer leurs économies grâce à la diversification, à une transformation structurelle et à une efficacité accrue. Elle pourrait ainsi les aider à réaliser les objectifs de l'Agenda 2063 relatifs à la réduction de la pauvreté et aux droits humains ainsi que les Objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Dans ce contexte, la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et la Friedrich-Ebert-Stiftung ont réalisé une étude d'impact sur les droits humains (EIDH) de la ZLEC, avec le soutien du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme¹. La prise en compte des droits humains à un stade précoce permet de s'assurer que les nouvelles politiques commerciales seront robustes, inclusives et propices au développement durable. Plusieurs raisons militent en ce sens.

Nous savons que les impacts de la libéralisation du commerce et de l'investissement sont distribués de manière inégale entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. Ces effets distributifs ne sont pas suffisamment pris en compte dans les politiques commerciales et les politiques d'investissement. Tenir compte de la situation particulière des différentes catégories de population du continent et anticiper la manière dont la libéralisation est susceptible de les affecter permet aux dirigeants politiques d'élaborer des mesures commerciales qui en minimisent les effets négatifs. Tenir compte des droits humains dans l'élaboration de stratégies de développement économique permet de mieux comprendre les effets distributifs de ces stratégies et ainsi d'éviter des répercussions discriminatoires à l'encontre des populations les plus vulnérables². Cette approche permet également de concevoir des mesures d'accompagnement en vue d'aider les personnes lésées. Cela est important tant du point de vue économique et politique que de celui des droits humains : les inégalités peuvent conduire à des instabilités économiques et politiques, entravant l'efficacité, et freinant la croissance économique. De plus, elles peuvent être source de troubles sociaux³.

La reconnaissance des vulnérabilités et des besoins des personnes susceptibles d'être négativement affectées par la libéralisation offre à ceux qui militent en faveur de la ZLEC une opportunité de mettre en évidence les avantages économiques et sociaux du commerce et d'engager un dialogue constructif avec ceux qui s'inquiètent de ses conséquences défavorables. Cela est d'autant plus important aujourd'hui que les sentiments populistes anti-mondialisation alimentent un scepticisme croissant dans le monde à l'égard de l'intégration régionale et des accords commerciaux. Ces sentiments s'expliquent souvent par la crainte que les retombées positives du commerce et de la mondialisation soient injustement concentrées sur quelques-uns, tandis que la grande majorité en subit les conséquences négatives en termes d'emploi et de conditions de vie.

Le cadre des droits de l'homme

Tous les États négociant la ZLEC se sont engagés à respecter, protéger et à mettre en œuvre les droits humains, que ce soit dans le cadre de la ratification de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ou de traités internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ainsi

que dans le cadre des communautés économiques régionales (CER) et d'engagements politiques tels que l'Agenda 2063.

À mesure que les économies et les sociétés évoluent, les populations doivent s'adapter. Même les changements les plus inclusifs et avantageux sont toujours susceptibles de léser certaines personnes. Les droits humains ne s'opposent pas aux changements, mais exigent qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie délibérée et ciblée pour la réalisation des droits humains, en veillant à ce qu'il y ait un suivi continu des politiques en question, et que toute discrimination soit évitée.

Les droits humains imposent des obligations de comportement ainsi que des obligations de résultat. Les obligations de comportement imposent que les actions en question soient conçues de façon à ce qu'on puisse rationnellement s'attendre à ce que la jouissance d'un droit donné soit garantie. Les obligations de résultat obligent les États à réaliser des objectifs précis pour respecter une norme détaillée. Les normes et procédures à respecter ont été définies en détail dans des documents élaborés par des organes africains de droits humains⁴ et par des mécanismes internationaux. Ces documents fournissent des lignes directrices utiles pour l'action des gouvernements en matière de politique économique.

Le droit relatif aux droits humains reconnaît que les États ne peuvent pas toujours assurer le respect immédiat des droits économiques, sociaux et culturels. Certaines obligations sont toutefois immédiates, comme par exemple l'obligation d'agir, c'est-à-dire de prendre des mesures qui doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des droits humains. La lutte contre la discrimination, et le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des droits humains sont deux autres obligations ayant un effet immédiat. Les droits humains imposent en outre le respect de principes procéduraux, tels que le droit à l'information, à la liberté d'expression, à la participation au processus décisionnel et aux affaires publiques, ainsi que le droit à des recours efficaces.

Méthodologie et centres d'intérêt

La méthodologie suivie dans l'étude d'impact sur les droits humains (EIDH) de la ZLEC associe analyse documentaire, entretiens avec des parties prenantes et des experts, études de cas et examen par les pairs. L'analyse se concentre sur les femmes, les jeunes et les producteurs ruraux de denrées alimentaires, car ces personnes sont particulièrement susceptibles de bénéficier de nouvelles opportunités économiques, tout en étant particulièrement exposées aux éventuelles conséquences négatives de la ZLEC.

Les impacts potentiels de la ZLEC ont été examinés dans le cadre d'études de cas portant sur le commerce transfrontalier informel et la production de denrées alimentaires. Le commerce transfrontalier informel contribue de manière significative à l'intégration régionale et joue un rôle essentiel pour la subsistance de certaines des populations les plus vulnérables d'Afrique, dont notamment les femmes et les jeunes. L'agriculture est le principal moyen de subsistance d'une majorité d'africains. Elle restera d'une importance cruciale avec la croissance de la population du continent. Les études de cas de l'EIDH s'appuient sur des recherches de terrain ainsi que sur les résultats d'enquêtes qualitatives et quantitatives.

L'EIDH analyse les impacts en matière de droits humains de la libéralisation du commerce des biens, qui fait l'objet de la première phase des négociations de la ZLEC. Bien qu'ils aient eux-aussi d'importantes implications en matière de droits humains, l'investissement, la concurrence et la propriété intellectuelle ne sont pas analysés dans cette EIDH, car ces questions seront couvertes par la seconde phase des négociations de la ZLEC.

Principales conclusions et recommandations

S'appuyant sur les analyses réalisées dans le cadre de l'étude, le rapport de l'EIDH formule un certain nombre de recommandations précises. Certaines d'entre elles s'adressent aux négociateurs de la ZLEC et comprennent des indications spécifiques sur le contenu potentiel des dispositions de la ZLEC ; d'autres portent sur des mesures d'accompagnement et de complément de la ZLEC pour aboutir à un résultat plus inclusif, plus favorable au

développement durable et plus respectueux des droits humains. La section qui suit résume certaines des principales recommandations.

Prévoir des consultations et une large participation du public, ainsi qu'une meilleure collecte de données

L'absence de participation et de consultation du public est une critique récurrente des accords commerciaux, et la ZLEC n'y échappe pas. Les recherches réalisées pour l'EIDH montrent que les consultations autour du projet de texte, lorsqu'il y en a eu, ont été limitées à un groupe restreint d'acteurs déjà impliqués, et cela malgré le fait que le projet de cadre stratégique de la ZLEC souligne que le processus doit être inclusif et impliquer « non seulement les gouvernements et les CER, mais également d'autres parties prenantes telles que le secteur privé, la société civile, les médias, les parlementaires et les partenaires de développement ».⁶

La prise en compte d'un large éventail de points de vue préalablement à la conclusion d'un accord commercial permet d'aboutir à un résultat plus solide et plus durable. Les processus inclusifs permettent aux pays de définir une politique commerciale qui reflète mieux leurs intérêts, en s'appuyant sur une meilleure compréhension du contexte national. Les groupes de la société civile africaine peuvent partager leur expertise et leurs connaissances, renforçant ainsi la capacité des gouvernements à présenter des options de négociation qui répondent à l'ensemble des besoins de leur pays.

L'EIDH recommande que les acteurs concernés, qu'il s'agisse des gouvernements nationaux, des communautés économiques régionales ou des institutions accueillant les forums de négociation de la ZLEC, intensifient leurs efforts de dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et veillent à ce que les groupes de personnes les plus vulnérables et marginalisés soient représentés. Certaines d'entre elles, comme par exemple les opérateurs de petite taille du secteur privé, les femmes ou les populations rurales, peuvent avoir du mal à accéder aux forums de négociation. Il convient donc de prendre des mesures proactives pour que les voix de ces groupes puissent être entendues.

Le rapport recommande à ce titre que les gouvernements et les agences internationales améliorent l'accessibilité et la qualité des statistiques. Celles-ci forment une base essentielle de l'élaboration de politiques soigneusement formulées et clairement ciblées. Certains acteurs importants de l'économie africaine, tels que les femmes ou les commerçants transfrontaliers informels, sont souvent peu représentés dans les données disponibles. Une collecte de données plus détaillée et de meilleure qualité permettrait de minimiser les effets négatifs sur ces groupes et de maximiser les retombées économiques en s'appuyant sur leur potentiel insuffisamment reconnu.

Prendre en compte les effets désagrégés des mesures relatives au commerce et à l'investissement

L'angle des droits humains nous rappelle que le fait d'accorder une grande importance aux indicateurs économiques traditionnels de mesure des gains potentiels de la libéralisation à l'échelle d'une économie entière peut en éclipser les effets distributifs. Certaines modélisations économiques récentes confirment que les impacts de la ZLEC varieront selon les pays et les catégories socio-économiques.⁶ La libéralisation du commerce risque, par exemple, d'exacerber les inégalités existantes entre hommes et femmes et de dégrader le statut économique et social des femmes.⁷ Il est pourtant démontré que l'égalité des sexes entraîne une accélération de la croissance économique et une réduction des taux de pauvreté.

Le processus de la ZLEC offre aux pays africains l'opportunité de s'attaquer aux inégalités existantes ainsi qu'à celles susceptibles de résulter de la libéralisation des échanges commerciaux. Il faudra pour cela veiller à ce que les impacts des dispositions prévues en matière de commerce et d'investissement soient évalués de manière désagrégée et prévoir de mettre en place des mesures d'accompagnement appropriées. Un régime commercial simplifié à l'échelon continental permettrait, par exemple, aux commerçants transfrontaliers de petite taille de mieux profiter de la ZLEC grâce à la simplification des

documents douaniers, à une liste de produits courants bénéficiant d'une exonération de droits, ainsi qu'à une aide pour s'acquitter des formalités douanières.

Procéder à une estimation complète des gains et pertes potentiels

La libéralisation des échanges commerciaux conduira à une diminution des recettes douanières. Cela affectera particulièrement les pays africains dont les recettes fiscales sont fortement tributaires des droits de douane appliqués aux importations intra-africaines. Bien que les gains de la libéralisation du commerce devraient compenser les recettes fiscales perdues, l'expérience d'autres pays en développement montre qu'il est difficile de remplacer les droits de douane par des sources de revenu nationales. Pour bon nombre d'entre eux, il a fallu plusieurs dizaines d'années pour récupérer les recettes perdues à la suite de la libéralisation des échanges commerciaux. Sachant qu'en vertu de leurs obligations en matière de droits humains, les gouvernements ont l'obligation de mobiliser des ressources, il est important d'évaluer les implications de la réduction des droits de douane dans leur totalité, en portant une attention toute particulière à son impact sur les dépenses sociales et publiques.

Prévoir une libéralisation progressive, ciblée, par catégorie et préserver une marge de manœuvre politique

Les gouvernements doivent s'engager dans une libéralisation graduelle accompagnée de protections, notamment pour les groupes vulnérables ainsi que dans certains domaines clés, tels que la sécurité alimentaire. Les listes d'exclusion temporaire constituent un moyen d'opérationnaliser cet aspect, en permettant aux États membres de sélectionner un certain nombre de lignes tarifaires temporairement exclues de la libéralisation des échanges afin de protéger certains groupes vulnérables, comme par exemple les femmes, les populations en situation d'insécurité alimentaire, les groupes autochtones ou les commerçants transfrontaliers. Les clauses de sauvegarde spéciales sont un autre outil permettant de limiter les importations en cas de crise ou de hausse soudaine des importations.

Les États doivent également faire attention à ne pas restreindre leur marge de manœuvre politique pour l'avenir en évitant les dispositions susceptibles de limiter leur capacité à mettre en place des mesures visant à la réalisation de tous les droits humains, y compris le droit au développement. Dans le secteur agricole par exemple, les gouvernements ont intérêt à préserver leur espace politique pour leur permettre de prendre si nécessaire de nouvelles mesures, comme par exemple des mesures de développement agricole en faveur de l'agriculture à petite échelle ou en vue d'augmenter la production domestique de denrées alimentaires.

Prévoir des mécanismes d'ajustement et d'indemnisation

Les négociateurs et les décideurs politiques devraient mettre en place des mécanismes d'ajustement dans le cadre de la ZLEC pour garantir que les groupes vulnérables, ainsi que les populations pénalisées par les changements structurels et réglementaires générés par la ZLEC, puissent bénéficier de l'accord. Les négociateurs pourraient, par exemple, créer un fonds compensatoire pour offrir un soutien financier à court terme, ainsi qu'une aide à la reconversion et à la formation à moyen terme, afin de faciliter la transition vers de nouvelles activités et de nouveaux secteurs d'emploi. L'aide pour le commerce régionale pourrait contribuer à financer un fonds de cette nature. Le texte de l'accord devrait également reconnaître que la protection sociale constitue un outil important de promotion de l'égalité des chances et d'aide à la transition des emplois informels vers des emplois formels.

Suivre et mesurer les impacts de la ZLEC

L'impact de la ZLEC doit être suivi et apprécié au fil du temps, non seulement en termes de résultats économiques, mais également en termes des effets sur les droits humains en Afrique.

La ZLEC aura son propre mécanisme de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. Ce mécanisme devrait inclure un suivi des effets distributifs et humains de la ZLEC. Cette

activité continue de suivi et d'évaluation sera essentielle pour garantir que la ZLEC continue de répondre aux besoins économiques, sociaux et de développement à mesure de l'évolution de la conjoncture, et que les règles régissant la ZLEC soient adaptées si elles ne produisent pas des résultats favorables aux droits humains.

Conclusion

L'étude d'impact sur les droits humains (EIDH) de la ZLEC constitue une démarche ex-ante, qui a été initiée pendant la période de préparation du processus de négociation de la ZLEC. Ses auteurs ont pu présenter leurs analyses et leurs conclusions pendant ces négociations. L'étude fait ressortir la valeur d'une approche fondée sur les droits humains et la possibilité qu'elle offre de soutenir la réalisation des objectifs de l'Agenda 2063 et les Objectifs de développement durable, tout en responsabilisant les acteurs économiques. Les recommandations tirées de cette étude peuvent contribuer à guider les négociations sur la ZLEC, ainsi que les décisions politiques pendant les phases ultérieures de mise en œuvre et de suivi, en vue de favoriser une ZLEC solide, inclusive et durable. Nous espérons, en outre, qu'elle suscitera un large dialogue sur les impacts de la ZLEC en termes commerciaux, sociaux et environnementaux et incitera les groupes de la société civile à participer activement au reste du processus de négociation ainsi qu'aux étapes suivantes.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteure et ne représentent pas nécessairement celles des autres acteurs ayant participé à l'EIDH de la ZLEC.

- ❶ Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies et Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa - A Human Rights Perspective*. Addis-Abeba et Genève : CAE et FES, juillet 2017.
- ❷ Banque mondiale, *Human Rights and Economics: Tensions and Positive Relationships*. Washington D.C. : Banque mondiale, 2012.
- ❸ Stiglitz, Joseph, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York : W.W. Norton & Company, Inc., 2012.
- ❹ Voir notamment : Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, « Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples », 2011.
- ❺ Union africaine (UA), *Draft Strategic Framework for the Implementation of the Action Plan for Boosting Intra-Africa Trade and for Establishing the Continental Free Trade Area*, AU/TD/CFTA/AP/DSF, 2015.
- ❻ Voir par exemple Nicolas Depetris Chauvin, M. Priscila Ramos & Guido Porto, *Trade, Growth, and Welfare Impacts of the CFTA in Africa*, 2016.
- ❼ Higgins, Kate, « *Gender and Free Trade Agreements: Best Practices and Policy Guidance* ». Ottawa : Institut Nord-Sud, 2013.



Caroline Dommen
Consultante indépendante

ASEAN

L'ASEAN 50 ans après : quels enseignements pour le processus de la ZLEC ?

Mia Mikic

Cinquante après la signature de sa déclaration fondatrice, quelles sont les réussites de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) en matière d'intégration régionale ? Quelles sont les principales leçons à tirer de son expérience pour le processus de la ZLEC ?

En 1967, cinq pays d'Asie du Sud-Est (l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande) signaient la déclaration fondatrice de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE, ou ASEAN en anglais) en vue « d'unir toutes les nations de l'Asie du Sud-Est sous un seul toit ». Cinquante ans plus tard, ce toit abrite tous les pays de la région¹. Le PIB total des membres actuels de l'ASEAN atteint 2 550 milliards US\$ (2016), ce qui en fait la sixième puissance économique mondiale, avec une population cumulée de 640 millions d'habitants. L'ASEAN est également la quatrième puissance commerciale mondiale et draine 7 pourcent des flux entrants d'investissement direct à l'étranger (IDE) au niveau global.

Il y a cinq ans, les chefs d'État africains adoptaient une décision visant à mettre en place une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) d'ici l'échéance indicative de fin 2017. L'objectif est de créer un marché unique des biens et des services sur le continent, impliquant également la libre circulation des hommes d'affaires et des investissements, et d'ouvrir la voie à la création d'une union douanière continentale, et ultérieurement, d'une Communauté économique africaine à part entière. Malgré des progrès significatifs, la création de la ZLEC n'a pas encore abouti, même si certains observateurs indiquent qu'il est bien possible qu'un accord soit conclu d'ici la fin de l'année.

Ce bref article se penche sur quelques-uns des succès et des échecs des cinquante ans d'intégration de l'ASEAN, dans l'espoir que certaines des leçons de son expérience puissent s'avérer utiles à ceux qui œuvrent aujourd'hui à la création de la ZLEC.

Intégration de l'ASEAN

Le processus d'intégration économique de l'ASEAN a réellement commencé avec la signature en 1992 de l'accord sur la Zone de libre-échange de l'ASEAN entre les six membres du bloc de l'époque, qui adoptait une approche relativement lente de mise en place du libre-échange. Cet accord a été suivi de l'Accord-cadre de l'ASEAN sur les services en 1995 et de l'Accord-cadre de l'ASEAN sur la zone d'investissement (AIA) en 1998. En 1997, à la veille de la crise financière asiatique, l'ASEAN (composée alors de neuf pays) adoptait la Vision de l'ASEAN pour 2020, prévoyant la mise en place d'une communauté intégrée sur le plan économique, politique et culturel. Dix ans plus tard, le bloc (formé alors de ses 10 membres actuels) adoptait un plan de création de la Communauté économique de l'ASEAN (AEC) et en avançait la date d'achèvement à 2015.

Le « Plan AEC 2015 » repose sur quatre « piliers », qui se composent de 17 éléments de base comprenant 176 actions prioritaires et 611 mesures individuelles : (1) un marché et une base de production uniques, (2) une région économique fortement concurrentielle, (3) une région de développement économique équitable et (4) une région pleinement intégrée à l'économie mondiale. De l'adoption du projet à sa date de fin, en décembre 2015, il y a eu d'autres réussites marquantes : l'adoption de la Charte de l'ASEAN en 2008, l'intégration de plusieurs mécanismes de libéralisation des échanges dans le cadre de l'Accord de l'ASEAN sur le commerce des marchandises en 2010, l'introduction du Cadre d'intégration financière de l'ASEAN en 2011, suivi de l'Accord global de l'ASEAN sur les investissements en 2012.

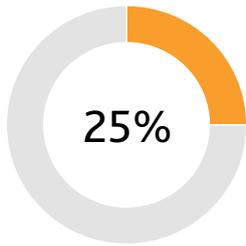
La mise en œuvre du Plan AEC 2015 correspond à un tiers du processus de création de la communauté de l'ASEAN (qui prévoit également une communauté politique et une communauté culturelle). À l'aune de ses propres instruments de mesure du succès, c'est la libéralisation du commerce des marchandises qui fait figure de plus grande réussite de l'intégration jusqu'à présent, avec une élimination quasi complète des droits de douane. L'ASEAN représente désormais un élément important de « l'usine Asie », ses producteurs ayant tissé d'importants liens d'intégration, en amont comme en aval des chaînes de production, avec les autres producteurs de l'Asie de l'Est. Cela s'explique en outre par la réduction substantielle des droits de douane à l'importation sur les pièces, composants et autres intrants intermédiaires nécessaires à la participation aux processus de production fragmentés. Les exportations de produits manufacturés ne peuvent pas se développer sans importations, ce qui fait que les droits de douane sur les produits importés pénalisent les exportateurs, notamment dans le cadre des chaînes de valeur mondiales.

Les défis qui restent à relever

Si les droits de douane sur la plupart des marchandises ont été ramenés à zéro, l'utilisation de barrières non-tarifaires, telles que les mesures discriminatoires, les différentes normes pour les produits, les interdictions d'importation, les licences d'importation et d'exportation, les exigences supplémentaires en matière d'importation, les obstacles techniques au commerce ou les modifications de procédures d'importation, s'est accrue². Une récente étude de l'Institut de recherche économique pour l'ASEAN et l'Asie de l'Est (ERIA) et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) montre clairement que le nombre de mesures non tarifaires (MNT) imposées par les membres de l'ASEAN est passé de 1 634 en 2000 à 5 975 en 2015³. Cette prévalence des MNT a été identifiée comme l'un des principaux obstacles à l'expansion des réseaux de production au sein de l'ASEAN.

Un autre objectif crucial pour l'amélioration de la compétitivité des fournisseurs de biens et de services, et donc une condition *sine qua non* de l'intégration aux chaînes de valeur mondiale, porte sur la libéralisation des services. La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a démontré que les services représentaient en moyenne 29,4 pourcent de la valeur ajoutée totale des exportations industrielles de l'Asie et du Pacifique en 2009, ce qui est conforme à la moyenne mondiale de 29 pourcent, mais nettement inférieur à la moyenne de l'UE, qui est proche de 55 pourcent. La libéralisation du commerce des services faciliterait l'importation des intrants de service, renforcerait la compétitivité des industries de la région Asie-Pacifique et favoriserait leur intégration aux chaînes de valeur mondiales. Cette libéralisation ne devrait pas se limiter aux flux Sud-Sud régionaux, car les économies développées restent la principale source des importations d'intrants de service.

La libéralisation des services apparaît comme le point faible de l'intégration de l'ASEAN jusqu'à présent. Bien que l'Accord-cadre de l'ASEAN sur les services (AFAS en anglais) ait été l'un des premiers accords de libéralisation du commerce des services en dehors de l'Accord général sur les services (GATS), son contenu peu contraignant n'a pas incité les membres de l'ASEAN à aller très loin. L'AFAS reste dans la lignée du GATS, apportant aux membres de l'ASEAN des orientations générales sur l'amélioration de l'accès aux marchés et l'égalité de traitement national pour les prestataires de service au sein de l'ASEAN. La mise en œuvre de l'AFAS s'est appuyée sur plusieurs cycles ultérieurs de négociation de « protocoles », couvrant un ensemble d'engagements au niveau de chaque membre par secteur ou sous-secteur convenu et mode de fourniture. Il est rapidement devenu manifeste dans ce processus que les nouveaux membres de l'ASEAN, ainsi que certains de ses membres d'origine, souhaitent avancer beaucoup plus lentement sur la libéralisation des services qu'une économie comme celle, par exemple, de Singapour. Les membres ont ainsi été autorisés à choisir leur propre rythme de libéralisation, ce qui a ralenti les progrès d'ensemble. À ce jour, l'ASEAN a conclu neuf ensembles d'engagements au titre de l'AFAS, et six ensembles d'engagements supplémentaires dans les services financiers et dans le transport aérien.



Si en valeur, le commerce intra-régional de l'ASEAN a fortement augmenté au fil des années, sa part dans le total des échanges commerciaux du bloc n'affiche qu'une croissance timide, d'environ 23 pourcent en 2000 à environ 25 pourcent aujourd'hui.

Consciente toutefois de l'importance du secteur des services, qui représente plus de la moitié de la production économique de l'ASEAN et a attiré deux-tiers des flux entrants d'IDE sur les dix dernières années, l'ASEAN travaille actuellement à un nouvel accord, l'Accord de l'ASEAN sur le commerce des services (ATISA en anglais). Cet accord devrait s'appuyer sur les accords existants pour les renforcer, notamment l'AFAS, mais également les accords signés avec des partenaires de l'ASEAN. L'accord envisagé a pour objectif de maximiser la contribution potentielle du secteur des services à la croissance économique et de favoriser une intégration économique plus poussée de l'ASEAN.

L'aspect le plus décevant de l'intégration de l'ASEAN en matière de services concerne probablement la circulation des personnes physiques (mode 4 de fourniture de services). Alors que la mobilité des personnes pour le tourisme et la formation fait l'objet de peu de restrictions, la circulation transfrontalière des personnes pour la fourniture de services a peu progressé. Sept accords de reconnaissance mutuelle ont été signés pour faciliter la circulation transfrontalière des personnes physiques en vue d'offrir des services au sein de l'ASEAN, mais leur mise en œuvre accuse un retard important.

Perspectives d'avenir

Cela fait 50 ans que l'ASEAN travaille à la construction de sa communauté, mais dès le départ, ses membres ont réalisé qu'ils n'y arriveraient pas s'ils essayaient de bâtir une forteresse tournée vers elle-même. Ils ont fait le choix d'une perspective plus ouverte, plaçant l'ASEAN au centre tout en forgeant des liens solides avec de nombreux autres pays. Ils sont ainsi devenus un pôle central des accords commerciaux préférentiels (ACP) dans la région. Sur les 170 accords de cette nature signés par les pays de la région Asie-Pacifique, 43 concernent le bloc de l'ASEAN ou l'un de ses membres. La plus grande partie des échanges de marchandises de l'ASEAN s'effectue aujourd'hui avec des partenaires dans le cadre de ces accords. La part de ces échanges dans les échanges totaux des membres de l'ASEAN a fortement augmenté depuis la signature d'accords commerciaux avec la Chine (en vigueur depuis 2005), le Japon (2008), la République de Corée (2010) et l'Inde (2010). L'accord avec l'UE augmentera naturellement encore plus le poids des échanges avec les partenaires commerciaux concernés par ces ACP.

Si en valeur, le commerce intra-régional de l'ASEAN a fortement augmenté au fil des années, sa part dans le total des échanges commerciaux du bloc n'affiche qu'une croissance timide, d'environ 23 pourcent en 2000 à environ 25 pourcent aujourd'hui. D'après les estimations de l'ERIA, une fraction limitée de ces échanges s'effectue dans le cadre des conditions préférentielles. Il semble difficile de convertir le régime de libéralisation des échanges de l'ASEAN en flux commerciaux qui font usage de ces préférences⁴. Les raisons en sont nombreuses, allant du manque d'information et de savoir-faire au niveau des petites entreprises à la difficulté de se conformer à certaines des règles d'origine. Il a été démontré que par rapport aux grandes entreprises, les micro-entreprises et les PME ont plus de mal à profiter des dispositions de libre-échange de l'ASEAN. L'ASEAN doit donc s'efforcer d'aider ces entreprises à mieux exploiter les accords commerciaux, que ce soit par le renforcement des capacités ou la diffusion d'information.

L'ASEAN doit également revoir son approche en matière de négociation de nouveaux accords commerciaux. Cela est particulièrement important pour les négociations en cours du Partenariat économique régional global (RCEP en anglais) avec six pays partenaires. Bien qu'il soit indispensable de veiller à la transparence et au caractère inclusif du processus de négociation du RCEP et des autres accords commerciaux, le moment est également venu de négocier des ACP plus poussés et plus contraignants que les accords existants (« ASEAN+1 »). La réduction du niveau actuel d'« inflation juridique » qui caractérise les accords ASEAN+ dans le cadre de la négociation du RCEP et des autres accords menés par l'ASEAN rendrait ces ACP plus utiles pour les entreprises et les investisseurs et permettrait également d'inclure des règles encourageant l'inclusion et la responsabilité environnementale.

Il devrait être possible d'y parvenir dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan AEC 2025 », adopté en 2015, qui vise à créer une économie résiliente et intégrée au moyen notamment

d'une croissance inclusive, de l'innovation et d'une bonne gouvernance. Ce plan à l'horizon 2025 est le premier document de cette nature à s'aligner sur les Objectifs de développement durable (ODD). Il conserve les valeurs d'origine de l'approche d'intégration de l'ASEAN tout en les alignant sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, ce qui renforce son objectif de parvenir à une ASEAN fondée sur les règles, centrée sur ses habitants et tournée vers ceux-ci. Les autres caractéristiques du Plan AEC 2025 sont : (1) une approche prospective qui tient compte de l'évolution du contexte mondial et s'inscrit dans le cadre d'un programme durable d'intégration régionale et (2) une approche holistique de l'intégration régionale qui cherche à promouvoir la coordination entre les différents piliers et les différents secteurs.

En résumé, l'ASEAN a fait beaucoup de chemin depuis 1967. Son potentiel de croissance n'est toutefois pas encore épuisé : le renforcement et l'approfondissement de l'intégration entre ses membres, ainsi qu'avec les principaux partenaires commerciaux du bloc, constituent la voie que les membres ont choisi de poursuivre. L'alignement de cette stratégie d'intégration avec les objectifs de développement durable dans le Plan AEC 2025 atteste également d'une prise de conscience de l'importance de réduire les inégalités entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. Le coefficient de Gini de plusieurs des membres de l'ASEAN est largement supérieur au niveau souhaité, tandis que le RNB par habitant de son membre le plus riche représente 52 fois celui de son membre le plus pauvre. Les inégalités, associées à l'incertitude économique mondiale et au populisme nationaliste, sont source de nouveaux défis pour l'intégration régionale. Le Brexit du Royaume-Uni et la sortie des États-Unis du Partenariat transpacifique résultent tous deux de ces difficultés. La réponse de l'ASEAN doit être une intégration plus transparente et plus inclusive, dirigée par ses citoyens.

Quels enseignements pour la ZLEC ?

À la lumière de l'expérience de l'ASEAN, qu'il s'agisse de ses réussites ou de ses faiblesses, trois enseignements se dégagent pour guider le processus de la ZLEC. En premier lieu, la progressivité a ses mérites, mais la lenteur ne produit pas toujours les meilleurs résultats. En ralentissant la libéralisation des services (dans la plupart des secteurs, ainsi que pour les modes 3 et 4), ainsi qu'en laissant se développer les mesures non tarifaires, les pays de l'ASEAN ont diminué la portée de leurs efforts en vue de développer des secteurs à plus forte valeur ajoutée et à s'extraire de la catégorie des pays à revenu intermédiaire. En second lieu, il est fondamental d'éviter la formation d'un bloc tourné vers lui-même. Quelle que soit la taille de votre bloc, l'économie mondiale est plus grande, et il est donc crucial de pouvoir s'adonner au commerce et à l'investissement avec d'autres partenaires à des conditions comparables à celles de votre bloc d'appartenance. Troisièmement, un traitement spécial et différencié est non seulement possible, mais également souhaitable, voire indispensable. L'ASEAN a accordé un statut particulier aux « nouveaux-venus » dans le bloc, appelés les pays « CLMV » (Cambodge, Laos, Myanmar et Viêt Nam, qui s'avèrent également être les pays les moins avancés du groupe), que ce soit en terme de calendrier de libéralisation ou d'assistance offerte pour leur développement. Cette approche a porté ses fruits, ces pays ayant aujourd'hui totalement comblé leur retard en termes de libéralisation des échanges commerciaux.



Mia Mikic

Directrice de la Division du commerce, de l'investissement et de l'innovation, Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP)

- ❶ Le Timor-Leste n'a obtenu son indépendance de l'Indonésie qu'en 2002 et se trouve aujourd'hui en cours d'accession à l'ASEAN ainsi qu'à l'OMC.
- ❷ Austria, Myrna, « Non-tariff barriers: a challenge to achieving ASEAN Economic Community », dans *The ASEAN Economic Community, A Work in Progress*, publié par Sanchita Basu Das, Jayant Menon, Rodolfo Severino et Omkar Lal Shrestha. Singapour : Banque asiatique de développement et Institut des études du sud-est asiatique, 2013.
- ❸ Ing, Lili Yan, Fernandez de Cordoba, Santiago et Olivier Cadot, *Non-Tariff Measures in ASEAN*. Djakarta : Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA), 2016.
- ❹ Ing, Lili Yan and Shujiro Urata. *The Use of FTAs in ASEAN: Survey-based Analysis*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA), 2015.

INTÉGRATION RÉGIONALE

Les négociations de la ZLEC face au défi de la cohérence

Jacob Kotcho

Quels sont les défis en termes de cohérence des politiques publiques auxquels les négociations de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) sont confrontées ?

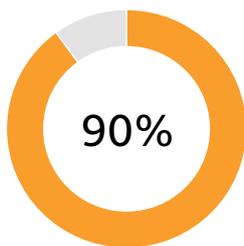
L'analyse de la cohérence des politiques publiques comporte aujourd'hui un éventail de plus en plus large de dimensions^①. Cette problématique revêt une importance toute particulière dans le cadre des politiques commerciales, compte tenu des enjeux et des intérêts qu'elles concentrent. Dans cet article, nous tenons compte de trois niveaux de cohérence en rapport avec l'efficacité : (i) la cohérence de la politique commerciale par rapport aux objectifs qu'on lui a fixé, (ii) la cohérence entre cette politique publique et d'autres politiques publiques, ce qui implique la convergence des orientations, et (iii) la cohérence des stratégies de négociation par rapport aux objectifs de politiques commerciales.

Il importe de rappeler qu'en termes d'objectifs, il existe deux principaux axes sur lesquels se concentrent les politiques commerciales en vue de contribuer au développement économique et social : la promotion des exportations et la limitation des importations^②. Dans un contexte d'intégration régionale, la politique commerciale communautaire doit être en cohérence avec l'ensemble des politiques nationales des États membres, ainsi qu'avec les autres politiques communautaires sectorielles^③. La question qui va nous préoccuper est donc celle de savoir quels sont les défis, en termes de cohérence, auxquels sont confrontées les négociations de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) lancées en juin 2015. L'article relève les exigences de cohérence que posent les principes directeurs^④, le champ, la portée et l'approche des négociations de la ZLEC, en explorant cette question sur les plans politique, économique, institutionnel et juridique.

Au plan politique et stratégique

Selon le Premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063, la portée et les disciplines de l'accord établissant la ZLEC devraient contribuer au doublement du commerce intra-régional d'ici 2022. Pour cela, d'autres politiques complémentaires devront être mise en œuvre, plus particulièrement des politiques industrielles et des politiques de développement des infrastructures ambitieuses, dynamiques et réalistes. Le principal défi ici est celui de parvenir à concilier toutes les contraintes liées au nombre de pays participants au processus de négociation. Les 55 États membres de l'Union africaine (UA) présentent des caractéristiques différentes en termes de niveau de développement, de spécificités relatives à des facteurs de fragilité divers (enclavement, instabilité politique et sécuritaire, vulnérabilité aux catastrophes), de même qu'au niveau de leur insertion dans le système commercial international – l'Éthiopie n'a jamais adhéré à un accord de libre-échange, plusieurs pays du continent ne sont pas membres de l'OMC, etc. Dès lors, les négociations doivent prévoir des flexibilités appropriées en termes de traitement spécial et différencié pour tenir compte des préoccupations de développement spécifiques de tous les membres (principes directeur 5), ainsi que les mesures d'accompagnement nécessaires, ce qui pose l'épineux problème du financement.

Un second défi concerne la cohérence avec les nombreux processus de coopération, aussi bien individuels que collectifs, à travers lesquels le continent est engagé avec des partenaires tiers dans le monde et qui incluent des aspects commerciaux (Accords de partenariat économiques, potentiel Traité d'investissement UE-Afrique à venir, AGOA, Chine-Afrique, etc.). Comment s'assurer que la ZLEC soit un cadre à travers lequel les États membres de l'UA s'offrent mutuellement des concessions commerciales qui ne sont



En juin dernier, les membres de la ZLEC ont convenu de libéraliser 90 pourcent des lignes tarifaires. Sur les 10 pourcent restants, les pays ont la possibilité de désigner des produits sensibles, sur lesquels ils doivent seulement s'engager à réduire les droits de douane sur une période plus longue, ainsi que des produits exclus, qui conserveront le même niveau de droits de douane.

pas moins favorables que celles déjà offertes ailleurs ? Il s'agit de trouver la méthodologie appropriée pour mettre en œuvre de manière cohérente les principes directeurs que sont la libéralisation substantielle des échanges (principe 7), le traitement de la nation la plus favorisée (principe 8), le traitement national (principe 9) et la réciprocité (principe 10). S'agissant du niveau de libéralisation, on constate que la portée de la ZLEC et les modalités qui y sont associées – qui prévoient de libéraliser 90 pourcent des lignes tarifaires dans le cas du commerce des biens – présentent un niveau d'ambition en cohérence avec ce principe de libéralisation « substantielle ». La ZLEC couvre tous les aspects du commerce, y compris les marchandises, les services, la concurrence, la propriété intellectuelle et les investissements.

Dans le même sens, comment construire sur les acquis des communautés économiques régionales (CER), qui sont eux-mêmes quelques fois fondamentalement divergents dans leurs orientations stratégiques sur certains aspects de la politique commerciale ? Par exemple, les règles d'origine appliquées dans les zones de libre-échange des différentes CER ne sont pas identiques : certaines appliquent des règles d'origine générales (CEEAC et CEDEAO), alors que d'autres appliquent des règles spécifiques (CAE, COMESA, SADC), et les critères d'origine ne sont pas harmonisés, y compris les critères du cumul. Les négociations de la ZLEC devraient adopter des règles d'origine qui favorisent l'industrialisation du continent en conciliant les divergences des options actuellement appliquées au sein des CER.

D'autre part, pour ce qui est du commerce des services, bien que la libéralisation puisse potentiellement couvrir tous les secteurs, le principe de la progressivité prescrit par le Traité d'Abuja (Article 4.2) et la capacité des États membres à libéraliser de manière bénéfique imposent de choisir certains secteurs prioritaires par lesquels commencer. Comment les identifier ? Pour le faire, il convient de s'appuyer sur les instruments existants (principe directeur 3, la préservation des acquis), notamment le Traité d'Abuja lui-même, les traités instituant les CER et la décision adoptant le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (qui identifient des secteurs de services que les États ont déjà convenu de libéraliser), ainsi que sur les engagements pris à l'OMC incluant les conditions de validité de la ZLEC conformément à l'AGCS (la couverture substantielle en terme de secteurs, de modes de fourniture et de volume des échanges) et les secteurs de services émergents, etc. Un autre défi réside dans le choix de l'approche de libéralisation des services la plus appropriée dans le contexte très spécifique de l'Afrique, qui est notamment caractérisé par le manque de statistiques fiables sur le commerce des services (listes d'engagements spécifiques, coopération règlementaire, ou combinaison des deux).

Au plan juridique

D'un point de vue juridique, les questions de cohérence peuvent se poser à trois niveaux au moins. Premièrement, un aspect important concerne le statut de l'accord établissant la ZLEC par rapport au Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine. Logiquement, pour être cohérent, cet accord devrait être un protocole annexe du Traité d'Abuja, mais les avis des États divergent sur cette option. Les arguments avancés par ceux qui sont contre sont les suivants : (i) le Traité d'Abuja ne prévoit pas explicitement les négociations de la ZLEC (il prévoit pourtant la mise en place d'une union douanière, qui est en théorie une zone de libre-échange accompagnée d'une politique commerciale commune des membres⁵) ; et (ii) le libellé du traitement NPF, principe fondamental du système commercial international, tel que formulé dans le Traité d'Abuja (Article 37), serait obsolète et risquerait de générer des obstacles à la mise en œuvre de la ZLEC. Ceux qui sont pour estiment, quant à eux, que l'orientation de la réforme institutionnelle en cours de l'UA consiste à mettre en cohérence tous les processus parallèles – en cours et ceux à venir – dans le cadre de l'intégration africaine avec le cadre de référence du Traité d'Abuja et des structures qu'il prévoit.

Deuxièmement, se pose la question du type de mécanisme de règlement des différends à appliquer dans le cadre de la ZLEC. Il s'agit de choisir entre l'établissement d'un mécanisme distinct de règlement des différends, selon l'approche de l'OMC, et le rattachement au

dispositif existant – la cour africaine de justice et des droits de l'homme –, avec les risques que cela comporte eu égard aux spécificités des différends commerciaux internationaux.

Enfin, se pose la question du mode d'entrée en vigueur de l'accord. Faudra-t-il une ratification par les États, ou est-ce qu'une décision d'adoption par la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement suffirait ? Pour ces aspects d'ordre juridique comme pour les autres, l'adoption des meilleures pratiques (principe directeur 12), en prenant en compte les acquis des CER, est de mise.

Au plan institutionnel

Les défis liés à la cohérence institutionnelle sont déjà contenus dans l'approche de négociation choisie, notamment à travers les principes directeurs suivants : (1) les négociations sur la ZLEC sont menées par les États membres de l'UA, les CER et les territoires douaniers avec l'appui de la Commission de l'UA (CUA) et de ses structures ; (2) les zones de libre-échange des CER serviront de base pour la mise en place de la ZLEC ; (3) la préservation des acquis ; (4) la géométrie variable ; et (5) la flexibilité et le traitement spécial et différencié.

Dans la pratique, les négociations de la ZLEC se déroulent entre les États membres de l'UA avec un rôle subsidiaire réservé aux CER. Ceci pose un problème de cohérence pour les États qui sont membres des unions douanières et sont supposés mettre en œuvre une politique commerciale commune, et ouvre des fenêtres pour la remise en cause des acquis obtenus par consensus au sein des CER. S'il est vrai que les avis des CER sont recueillis au sein de la Task force continentale de négociation, il n'en demeure pas moins que le véritable défi est ici celui de l'évolution du rôle des CER. D'acteurs consultés, celles-ci doivent devenir des acteurs décisionnels du processus d'harmonisation des politiques commerciales au niveau continental en cohérence avec la réforme en cours de l'UA.

La pertinence des structures de négociation mises en place est également une question importante⁶. La pratique montre que l'architecture choisie est lourde, budgétivore et contraignante pour l'avancement du processus de négociation. Par exemple, entre le Forum de négociation (l'instance où se construisent les consensus au plan technique) et la Réunion des hauts fonctionnaires (qui prépare les dossiers pour la Réunion des Ministres, sans être un forum de négociation), il y a souvent un conflit de compétence dans la mesure où la Réunion des hauts fonctionnaires se transforme en Forum de négociation. Ceci en raison du fait que ce sont les mêmes personnes qui siègent au sein de ces instances.

Un autre aspect relatif à la cohérence institutionnelle se situe au niveau du dispositif d'administration de la ZLEC. Le suivi de la mise en œuvre relèvera-t-il des structures de la Commission de l'UA ? Faudrait-il créer d'autres structures, et le cas échéant, quel format devraient-elles avoir ? De même, quel rôle devrait jouer les CER dans le dispositif d'administration de la ZLEC ? Enfin, quel dispositif mettre en place pour le suivi de la mise en œuvre des appendices spécifiques, en restant cohérent, en évitant les redondances ainsi que les duplications, et en évitant la multiplication des structures qui génèrent des surcoûts ?

La question de la mobilisation des ressources matérielles, logistiques, humaines et financières pour la conduite du processus de négociation est également importante. La problématique de la capacité des États africains à financer de manière autonome leurs ambitions se pose. Elle se manifeste, par exemple, dans la question de la prise en charge de la participation des délégués aux réunions de négociation de manière à couvrir toutes les spécificités techniques sectorielles des domaines de négociation. À l'exception de quelques-uns, les États membres sont généralement représentés par un seul délégué, dont la participation est prise en charge par la CUA grâce aux fonds mis à disposition par l'UE, la GIZ et la Banque mondiale.

Au plan économique

La question centrale est celle de savoir comment faire de la ZLEC un instrument de promotion du développement des pays africains et du bien-être de leurs populations. Des

études menées par la CEA⁷ ont montré que la contribution de la ZLEC au développement économique du continent est tributaire d'une véritable stratégie d'industrialisation des économies à travers le développement des chaînes de valeur régionale, le développement de l'infrastructure et la facilitation du commerce.

De prime à bord, la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda 2063 et les programmes prioritaires du Premier plan décennal de mise en œuvre semblent en cohérence avec ces ambitions de promotion du commerce intra-africain, dans la mesure où ils intègrent non seulement des actions directement liées aux politiques commerciales, mais aussi des mesures relatives à d'autres politiques connexes (politique industrielle, infrastructures, etc.). Toutefois, il ne suffit pas de planifier, il faut encore mettre en œuvre. Et l'observation du processus de domestication de l'Agenda 2063 dans les plans de développement nationaux montre qu'il existe de nombreux défis en termes de cohérence.

Conclusion

En définitive, sans prétendre à l'exhaustivité, l'analyse des défis en termes de cohérence des politiques publiques auxquels sont confrontées les négociations de la ZLEC révèle que pour contribuer à l'atteinte des objectifs de développement des pays africains, quelques déterminants fondamentaux doivent être pris en compte. Ceux-ci incluent la question de la flexibilité, l'alignement avec les stratégies et les objectifs de développement nationaux et régionaux, la prise en compte des différences de caractéristiques des États membres de l'UA, la compatibilité avec les engagements juridiques antérieurs (CER, UA, OMC, APE, etc.) et – dans certains cas – leur dépassement, le leadership et la capacité de mobilisation des ressources. Mais leur application pratique doit encore surmonter quelques contraintes qui relèvent essentiellement de la volonté politique.

-
- ❶ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 2013.
 - ❷ Murray Gibbs, *Les politiques commerciales*, New York: UNDESA, 2007.
 - ❸ Jean-Pierre Rolland & Arlène Alpha, *Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Paris: GRET, 2011.
 - ❹ Voir les principes directeurs des négociations sur la ZLEC adoptés par la Conférence de l'UA (Décision Assembly/AU/11 (XXV)).
 - ❺ Voir Article 6 du Traité d'Abuja sur les modalités de mise en place de la Communauté économique africaine, et Chapitre V, article 29 à 33.
 - ❻ Task force continentale de négociation, Groupes de travail technique, Forum de négociation, Réunion des hauts fonctionnaires du commerce de l'UA, Réunion des Ministres du commerce de l'UA.
 - ❼ Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), *Rapport économique sur l'Afrique 2015 : l'industrialisation par le commerce*, CEA : Addis-Abeba, 2015.



Jacob Kotcho

Expert en politique commerciale et libre circulation, Secrétariat général de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)

DERNIER MOT

La ZLEC, une réponse attendue à l'épreuve de ses propres défis ?

Cheikh Tidiane Dieye

Face aux importants défis auxquels les pays africains sont confrontés dans le système commercial international, l'établissement de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) est largement perçu comme l'un des éléments centraux d'une réponse appropriée. La ZLEC saura-t-elle surmonter ses propres défis ?

La négociation de la zone de libre-échange continentale peut être vue comme une façon pour le continent africain de s'organiser afin de mieux faire face aux défis commerciaux mondiaux et atténuer ses difficultés d'insertion dans les chaînes de valeur. Mais ce n'est pas la seule explication. La ZLEC est aussi l'un des éléments clés du programme de l'intégration économique africaine tel qu'il a été formulé dans le Traité d'Abuja en 1991. En effet, selon les termes du traité, dont le but ultime est l'avènement de la Communauté économique africaine à l'horizon 2034, les pays africains devraient suivre un processus linéaire passant par la construction des Communautés économiques régionales (CER), la mise en place d'une zone de libre-échange au plus tard en 2017, d'une union douanière en 2019, d'un marché commun en 2023 et d'une Union économique et monétaire à l'horizon 2028, dernier jalon vers la communauté économique intégrale.

Même si elles ont démarré tardivement et qu'il est peu probable qu'elles soient bouclées avant fin 2017, les négociations de la ZLEC ont déjà suscité un engouement important de la part des États africains. Ils espèrent trouver dans la réalisation de la ZLEC les moyens d'accéder à de nouveaux marchés qui, tout en étant géographiquement proches, leur étaient pourtant quasiment inaccessibles du fait des nombreuses barrières tarifaires et non tarifaires. En Afrique, il est souvent plus facile de commercer avec les pays d'Europe, d'Asie ou d'Amérique qu'avec les pays de sa propre région, partageant quelques fois la même frontière, tant les coûts liés aux échanges sont anormalement élevés. Plus grave encore, des produits importés de l'extérieur du continent ont généralement plus facilement accès aux marchés du continent que les produits africains eux-mêmes.

J'ai souvent déploré le fait que les pays africains n'aient pas toujours eu une bonne lecture des transformations qui caractérisent le monde et qu'ils n'aient pas pu ou su les prévoir pour anticiper les réponses appropriées à mettre en place. La faiblesse de la vision sur leur propre développement et l'inefficacité des stratégies mises en place pour atteindre leurs objectifs de progrès économique et social n'ont pas permis aux pays du continent, à part de rares exceptions, de lever les contraintes qui les étranglent après plus de cinquante d'indépendance. C'est à ces contraintes intérieures que la ZLEC devrait s'attaquer.

Faire bloc et faire face dans monde en mutation

Le contexte économique global est marqué par des mutations rapides qui transforment profondément les relations économiques et commerciales internationales. Ces changements ont déplacé les lignes de démarcation traditionnelles entre Nord-Sud et Sud-Sud pour laisser place à de nouvelles configurations économiques, de nouvelles règles commerciales, ainsi que de nouveaux acteurs plus ou moins interdépendants. La prolifération des accords de libre-échange, qui s'explique en partie par les difficultés du multilatéralisme, et la multiplication des méga-accords commerciaux régionaux engendrent dans tous les pays et dans toutes les régions des réactions destinées, d'une part, à maximiser le potentiel positif de ces changements et, d'autre part, à minimiser leurs effets néfastes.

Les méga-accords commerciaux régionaux devraient offrir des opportunités commerciales significatives à leurs membres. S'il venait à être conclu, le partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP) entre les États-Unis et l'Union européenne

par exemple devrait créer une zone de libre échange couvrant près de 30 pourcent du commerce et plus de la moitié du PIB mondial. Le Partenariat Transpacifique (TPP), en dépit du retrait des Etats-Unis, devrait, pour sa part, avoir une portée géographique et économique importante qu'il convient de considérer. Quant à la zone de libre-échange de l'Asie Pacifique (FTAAP), elle devrait, avec ses 16 pays couverts en Asie et dans le Pacifique, avoir un poids politique et géostratégique significatif. Certains estiment que cette zone a été lancée sous le leadership chinois afin de dresser un rempart défensif pour contrer le TPP, que certains voyaient comme un instrument d'influence des États-Unis avant l'arrivée de Trump au pouvoir.

S'ils aboutissent, ces méga-accords ne bouleverseront pas seulement l'équilibre des rapports de force à l'OMC. Ils auront une incidence décisive sur l'économie politique et la gouvernance du commerce mondial. Aucune région du monde ne sera épargnée par l'ampleur des effets positifs ou négatifs qu'ils induiront. C'est un nouveau monde qui va naître et il faut s'y préparer. L'Afrique devrait être touchée directement ou indirectement par ces accords. Il est raisonnable de penser que certains avantages préférentiels dont bénéficient certains pays africains sur ces marchés pourraient s'éroder. Il est aussi raisonnable de penser que les pays africains pourraient perdre des parts de marchés dans les pays membres de ces accords, notamment en Inde et en Chine, dans le cas de la zone de libre-échange d'Asie-Pacifique, du fait de la concurrence accrue que d'autres parties à ces accords leur feront. Il est raisonnable, enfin, de penser que les pays africains pourraient faire face à un système réglementaire plus complexe et plus contraignant, dans le cas du TTIP par exemple, qui pourrait entraver les possibilités d'exportation africaines.

Mais il est aussi possible que ces nouveaux accords ouvrent des opportunités aux pays africains en termes d'exportations, d'insertion dans les chaînes de valeur et de transformation économique. Dans un tel contexte, une Afrique fragmentée n'aurait aucune chance car les pays africains, pris individuellement, n'auront pas les capacités nécessaires pour faire face à la compétition globale.

En devenant un élément de concrétisation de l'intégration économique et commerciale africaine, la ZLEC pourrait permettre aux économies africaines de mieux absorber les chocs exogènes. Elle pourrait atténuer les effets négatifs induits par les méga-ACR qui profilèrent dans le monde. En effet, toutes les économies africaines, même de petite taille, devraient être en mesure de tirer profit de la libéralisation du marché africain en accroissant leurs exportations vers les pays ou régions voisins. Ces gains devraient booster les secteurs industriels des pays africains et impacter aussi positivement l'emploi, la consommation et la croissance de manière générale.

Des négociations plus longues que prévues et de nombreux défis à relever

Les négociations seront plus longues et probablement plus difficiles que prévues. Après leur lancement en 2015, la première réunion du Forum de négociation (FN-ZLEC¹) s'est tenue en février 2016 à Addis-Abeba. Elle a permis l'adoption des règles de procédure applicables aux instances de négociation que sont le Forum de négociation lui-même, le Comité des hauts fonctionnaires et la Réunion des ministres africains du Commerce². Les rencontres successives tenues tout au long de l'année 2016 ont vu la constitution des Groupes de Travail Techniques (GTT) sur chacune des questions devant faire l'objet de discussions entre les négociateurs.

Ces groupes de travail ont tenu leur première réunion en février 2017 à Kigali, au Rwanda. Celles-ci ont été suivies par l'approbation des modalités de négociation sur la libéralisation du commerce des biens et des services. Les négociations pourraient être longues, fastidieuses et complexes, au regard du nombre de pays engagés dans l'accord, de la couverture sectorielle et de la faiblesse des capacités humaines, institutionnelles et financières des parties. La date butoir de 2017 serait donc une date indicative, les négociations pouvant se poursuivre plusieurs années après.

Ces négociations font face à de nombreux défis. Le premier de ces défis relève de l'approche de négociation. Même si en principe les négociations se font entre les États

membres de l'Union africaine (UA), les Communautés économiques régionales et les territoires douaniers, sous l'impulsion de la Commission de l'UA et de ses structures, dans les faits, elles sont conduites par les experts et fonctionnaires des États. À cet égard, il est raisonnable de penser qu'un processus de négociations commerciales impliquant une cinquantaine de pays, appartenant simultanément à plusieurs communautés économiques dans lesquelles ils ont pris des engagements commerciaux juridiquement contraignants, pourrait se révéler lourd et complexe. À ce défi que constitue l'appartenance à de multiples CERs s'ajoute le fait que ces pays ont aussi conclu, en bloc ou individuellement, des accords bilatéraux avec d'autres partenaires extérieurs, avec une panoplie de mesures commerciales, de droits et d'obligations, couvrant le commerce des marchandises et des services, ainsi que d'autres secteurs liés au commerce dans de nombreux cas.

Les CERs sont très peu visibles dans les négociations de la ZLEC. Pourtant, certaines d'entre-elles se sont constitué au cours des dernières années une expérience pertinente acquise dans la négociation de leurs propres instruments de politique commerciale régionale, notamment des processus de libéralisation des échanges ou de constitution d'union douanière, ou dans la négociation d'accords commerciaux régionaux. La négociation des Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et cinq régions africaines offre à ce propos le meilleur exemple. Il aurait été, peut-être, plus judicieux de bâtir à partir de ces acquis, plutôt que de construire un nouveau processus privilégiant le face-à-face entre 55 États.

Le second défi est celui de l'harmonisation et de la mise en cohérence des engagements juridiques multilatéraux, régionaux et bilatéraux des régions et pays africains. Le point commun à tous les pays africains négociant la ZLEC est celui d'appartenir à l'une des cinq régions africaines ayant négocié un APE avec l'Union européenne. Selon la Commission économique pour l'Afrique, si les APE régionaux sont mis en oeuvre avant la réalisation de la ZLEC, il y a à craindre que les effets positifs attendus de la ZLEC ne soient pas au rendez-vous du fait des concessions que chacune des régions africaines aura accordées à l'UE. En termes simples, si les APE sont mis en œuvre avant la ZLEC, cette dernière pourrait ne pas réaliser son potentiel.

Deux autres défis, et non des moindres, méritent aussi d'être soulignés. Il s'agit, d'une part, du défi du financement du processus de négociation de la ZLEC, qui est couvert, pour l'essentiel, par les contributions des partenaires extérieurs, et d'autre part, du défi de la participation des acteurs non étatiques au processus de négociation, en l'occurrence le secteur privé et la société civile. S'il y a encore des rectifications à faire pour rendre la négociation plus ouverte, plus transparente et plus à même de prendre en compte les besoins et préoccupations de tous, c'est à ces éléments qu'il faudrait s'attaquer.

❶ Le FN-ZLEC est composé des États membres de l'Union africaine (UA), des Communautés économiques régionales, assisté par la Commission de l'UA (CUA), agissant en qualité de secrétariat, et de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies

❷ Compte rendu de la 1^{ère} réunion du FN ZLEC



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur exécutif du Centre
africain pour le commerce,
l'intégration et le développement
(Enda Cacid)

Publications et ressources



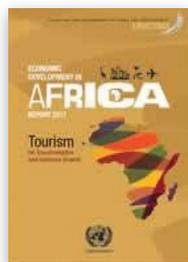
S'appuyer sur le secteur des services pour des chaînes de valeur inclusives dans les pays en développement – ICTSD – Septembre 2017

Ce document analyse la manière dont la compétitivité des services pourrait créer des opportunités de développement durable dans le cadre des chaînes de valeur dans les pays en développement. En organisant les composantes de service des chaînes de valeur de manière optimale sur le plan social et économique, de nouvelles opportunités pourraient émerger pour le secteur privé, les capacités de l'offre intérieure pourraient être renforcées et des progrès pourraient être accomplis en matière de développement durable. <http://bit.ly/2xOrn9u>



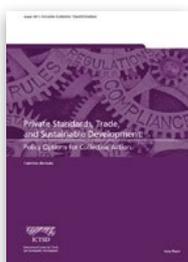
Stocks partagés et disciplines en matière de subventions à la pêche : définitions, prises et revenus – ICTSD – Septembre 2017

La question des subventions à la pêche suscite beaucoup d'attention dans le contexte des récentes discussions au niveau de l'OMC en vue de la Onzième conférence ministérielle de l'organisation. Cette note d'information explique comment s'opère la distinction entre stocks halieutiques partagés et non-partagés dans le contexte académique et examine les implications de cette distinction dans le contexte des disciplines en matière de subventions à la pêche et des négociations multilatérales sur la pêche à l'OMC. <http://bit.ly/2fx0pZA>



Rapport 2017 sur le développement économique en Afrique : le tourisme au service d'une croissance transformatrice et inclusive – CNUCED – Septembre 2017

Le tourisme est un secteur important pour de nombreuses économies africaines. Cependant, la plupart des pays africains se heurtent encore à d'importantes contraintes et difficultés pour en exploiter tout le potentiel. Ce rapport recense les principales barrières et entraves à la concrétisation en termes de transformation structurelle de l'économie du continent et fournit des recommandations sur les mesures permettant de surmonter ces contraintes. <http://bit.ly/2tPV7Rg>



Normes privées, commerce et développement durable : options de politique pour une action collective – ICTSD – Août 2017

Ce document analyse les régimes de normes privées en tant qu'instruments de gestion servant à transférer les risques, les coûts et les responsabilités le long des chaînes de valeur mondiale. Il affirme que les décideurs politiques peuvent faciliter la contribution potentielle des régimes de normes privées au développement du commerce en influant de concert sur leur conception et leur fonctionnement. L'auteur examine également les travaux multilatéraux et bilatéraux qui existent dans ce domaine et formule six recommandations politiques. <http://bit.ly/2wWCuKt>



Développer le commerce numérique : environnement mondial et implications pour l'Afrique – ICTSD – Juillet 2017

Cette étude a pour objectif de proposer certaines approches et options afin de permettre aux pays en développement d'encourager au mieux le commerce à l'ère du numérique. Elle se penche en particulier sur les régions de l'Afrique orientale et australe. Elle affirme que la numérisation ne se traduit pas automatiquement par des gains en matière de commerce et de croissance dans les économies en développement. Ces gains dépendent au contraire d'infrastructures adéquates et de politiques favorables. <http://bit.ly/2jF1btc>

EXPLORER LE MONDE DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC LE RÉSEAU BRIDGES D'ICTSD

BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges-africa>

BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges>

BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/biores>

PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Amérique latine et les Caraïbes - En espagnol
<http://www.ictsd.org/puentes>

PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En portugais
<http://www.ictsd.org/pontes>

МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur la CEI - En russe
<http://www.ictsd.org/мосты>

桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En chinois
<http://www.ictsd.org/qiao>

PASSERELLES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique francophone - En français
<http://www.ictsd.org/passerelles>



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9
1219 Genève, Suisse
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal
+221-33-823-57-54
www.endacacid.org

PASSERELLES existe grâce à la généreuse contribution des donateurs et partenaires suivants :

DFID - UK Department for International Development

SIDA - Swedish International Development Agency

DGIS - Ministry of Foreign Affairs Netherlands

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Department of Foreign Affairs and Trade, Australia

PASSERELLES bénéficie également du soutien de ses partenaires associés et des membres du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser, contre paiement, toute publicité. La publication accepte toute proposition de sponsoring destinée à renforcer ses capacités à étendre son audience. L'acceptation se fait à la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les articles signés de PASSERELLES sont celles de leurs auteurs, et ne représentent pas nécessairement les opinions d'ICTSD ou d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution non commercial Creative Commons - NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0021

