

Intégration régionale : la ZEP

LE Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique d'avril 1980 préconisait le renforcement des communautés économiques existantes ainsi que la création de nouveaux ensembles de manière à couvrir l'ensemble du continent en vue d'aboutir à la création progressive, en l'an 2000, d'un marché commun africain. C'est ainsi que furent successivement créées : la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; Lagos, 28 mai 1975), qui rassemble seize pays de la sous-région ; la ZEP (Zone d'échanges préférentiels) des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (Lusaka, 21 décembre 1981), qui compte quinze pays de la sous-région ; et la CEEAC (Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; Libreville, 18 octobre 1983), qui rassemble dix pays de la sous-région. C'est donc l'ensemble du continent (excepté l'Afrique du Nord, le Soudan, la Namibie et l'Afrique du Sud) qui est ainsi couvert par ce réseau d'institutions sous-régionales. Cette étude s'intéressera uniquement à la ZEP. Après en avoir examiné les origines, objectifs et institutions, elle analysera le fonctionnement, les problèmes et les perspectives de cette nouvelle expérience d'intégration régionale en Afrique.

Les origines de la ZEP

Conçu dès 1977 au sein de la CEA (Commission économique

pour l'Afrique des Nations unies), le projet de la ZEP fit l'objet, de juin 1978 à janvier 1981, de négociations longues et délicates. Celles-ci aboutirent à la signature, le 21 décembre 1981, du Traité de Lusaka par les chefs d'État et de gouvernement de dix pays d'Afrique orientale et australe (Éthiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Ouganda, Somalie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe) réunis en conférence au sommet. Surmontant leur réticence initiale, les pays francophones de la sous-région (Burundi, Comores, Djibouti, Rwanda), ainsi que la Tanzanie, signèrent ultérieurement le Traité de Lusaka. La ZEP à quinze membres entra donc en vigueur en septembre 1983, à la suite des ratifications nécessaires, et devint effectivement opérationnelle en juillet 1984. La ZEP est conçue à l'origine comme une zone de libre échange devant conduire, par étapes, à une union douanière, puis (dès 1992) à un marché commun, pour aboutir finalement à une communauté économique.

La ZEP compte quatre institutions principales. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement, qui se réunit une fois l'an, est l'organe exécutif suprême chargé de la conception de la politique générale de l'organisation. Le Conseil des ministres, qui se réunit deux fois par an, est chargé de l'exécution des décisions de la Conférence, à l'endroit de laquelle il peut formuler des recommandations de politique générale. Basé à Lusaka, le Secrétariat est l'organe permanent de la ZEP, responsable de la gestion administrative et financière de

l'organisation. En tant qu'organe judiciaire, le Tribunal assure l'application ou l'interprétation des dispositions du traité et statue sur les litiges dont il peut être saisi. A ces organes principaux s'ajoutent divers organes subsidiaires qui sont : la Commission intergouvernementale d'experts, chargée (avec l'assistance de comités techniques spécialisés) de la mise en œuvre effective des programmes et projets ; la Chambre de compensation, chargée de faciliter l'utilisation des monnaies nationales pour le règlement des transactions entre les pays membres ; et la Banque pour le commerce et le développement (basée à Bujumbura), qui a pour objectif prioritaire de promouvoir le développement du commerce intra-régional et de favoriser le développement économique des États membres les plus défavorisés par la fourniture d'une assistance financière et technique appropriée.

Fonctionnement et perspectives

Partant de la constatation que la proportion du commerce intra-régional par rapport au commerce extérieur global de la région demeure encore très faible (7 % en moyenne de 1980 à 1988), l'un des objectifs prioritaires de la ZEP est de promouvoir les échanges intra-régionaux par une politique commerciale et douanière appropriée et par une coopération accrue dans les secteurs monétaire, des transports et des communications et de la production agricole et industrielle. À cette fin, les États membres s'engagent à réduire et à supprimer progressivement entre eux les droits de douane et BNT (Barrières non tarifaires) auxquels sont soumis leurs échan-

ges commerciaux de produits déterminés figurant sur une « liste commune » qui sera modifiée à intervalles réguliers. L'intention initiale était d'allonger progressivement la liste commune, qui comptait à l'origine 212 produits (puis 232 en juillet 1984, 325 en juillet 1985, et 420 en juin 1987) afin d'inclure tous les produits de la zone en 1992 : parallèlement, les droits de douane des produits figurant sur la liste seraient réduits de 25 % tous les deux ans pour aboutir à leur élimination complète en 1992. En outre, les BNT relatives aux produits figurant sur la liste (telles que restrictions quantitatives, licences d'import-export et restrictions ou interdictions d'importations) seront progressivement assouplies jusqu'en 1992, date à laquelle elles devraient être supprimées. Il est à noter que ne peuvent être acceptées comme originaires d'un État membre que les marchandises produites par des entreprises dont la gestion est assurée par une majorité de nationaux et dont 51 % au moins du capital sont détenus par des nationaux.

Dans le domaine monétaire, un mécanisme de compensation multilatérale a été progressivement institué aboutissant, au 1^{er} février 1984, à la mise en place de la CC (Chambre de compensation) de la ZEP. Provisoirement domiciliée auprès de la Banque centrale du Zimbabwe d'où, depuis mai 1986, un directeur général supervise ses opérations, la CC/ZEP est destinée à faciliter les transactions commerciales entre les pays membres en contournant l'obstacle des restrictions de change et du passage obligatoire par les devises étrangères pour les règlements intra-régionaux. Les règlements entre pays de la sous-région sont libellés et enregistrés en UC (Unité de compte) de

la ZEP, qui est égale à un DTS (Droit de tirage spécial) du FMI (soit 7,80 FF au 29 juin 87). Dans le cadre du mécanisme de compensation multilatérale, les pays membres peuvent utiliser leurs monnaies nationales pour le règlement des transactions pendant les périodes de deux mois civils, seuls les soldes nets à la fin de chaque période devant être réglés en devises.

Dans le secteur des transports et communications, des programmes pour la rénovation et l'amélioration des réseaux ferroviaires et routiers sous-régionaux ont été adoptés en 1985. Il s'agit là d'un secteur hautement prioritaire dans la mesure où les pays du nord de la sous-région (Djibouti, Éthiopie et Somalie) n'ont pas encore, à ce jour, de liens routiers directs avec les autres pays de la ZEP. Dans le domaine des transports routiers, un système de contrôle de transit douanier harmonisé, concrétisé dans un « Document de déclaration de transit douanier routier », a été introduit à partir du 1^{er} juillet 1986, alors qu'un « Contrat d'assurance pour les véhicules à moteur de la ZEP » (ou « carte jaune ») était mis en place le 1^{er} juillet 1987 afin de simplifier et d'harmoniser les opérations de transit douanier.

D'autres programmes et projets sous-régionaux ont été initiés dans les secteurs du transport aérien et maritime, des télécommunications, de l'industrie et de l'énergie, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Enfin, des foires commerciales de la ZEP ainsi que des rencontres clients/fournisseurs (générales et sectorielles) sont organisées à intervalles réguliers. C'est ainsi que la première foire commerciale de la ZEP (Nairobi, 29 septembre/4 octobre 1986) a réuni plus de 500 exposants, qui ont présenté

quelque 1 000 produits pour un volume total de transactions se montant à 150 millions de dollars EU. La deuxième foire commerciale de la ZEP (Lusaka, 26/31 août 1988) a connu un succès similaire.

Des déséquilibres

Dans le domaine commercial, seuls quatre États membres (Burundi, Ouganda, Zambie et Zimbawe) ont scrupuleusement observé, entre juillet 1984 et juillet 1985, le calendrier de réductions tarifaires initiales, ainsi que l'obligation de publication de leurs nouveaux tarifs douaniers. La majorité des États membres n'ayant pas effectué les réductions tarifaires initiales à la date prévue du 1^{er} juillet 1984, le processus de réduction accuse d'ores et déjà un retard de quatre ans. Eu égard à cette situation, le Conseil a été amené à reporter l'échéance de l'élimination totale des droits de douane à l'an 2000 (au lieu de 1992). Par conséquent, à partir d'octobre 1988, les États membres devront réduire les droits de douane intra-régionaux de 10 % par an tous les deux ans jusqu'en octobre 1996, ce qui aboutira à une réduction totale de 50 %, les 50 % restants étant éliminés en deux étapes (20 % en 1998 et 30 % en 2000).

Très tôt, des divergences de vues sont apparues entre les États les plus industrialisés — principalement le Kenya et le Zimbawe —, et les micro-États géographiquement et économiquement défavorisés tels les Comores, Djibouti, Maurice, le Rwanda et le Burundi. Un premier point de litige portait sur la définition restrictive des « règles d'origine » quant au caractère « national » des entreprises bénéficiaires. Le problème fut finalement résolu

par une décision de la Conférence de mai 1986 selon laquelle l'application de la « règle des 51 % » sera suspendue pour une période de cinq ans durant laquelle les produits commercialisés dans la zone seront soumis à des préférences échelonnées en fonction du pourcentage de capital national détenu par les entreprises concernées.

Un second point de litige oppose les Comores et Djibouti aux autres États membres quant à l'inclusion de certaines « taxes d'effet équivalent » dans le processus de réduction tarifaire. Alors que les Comores et Djibouti estiment que ces taxes ne sont pas des taxes d'effet équivalent aux droits de douane, le Conseil des ministres, s'appuyant sur les conclusions d'un rapport d'experts, est d'avis contraire. Les deux pays concernés ont manifesté leur désaccord en ne publiant pas (ou en ne publiant que partiellement) leurs tarifs douaniers ZEP de préférence échelonnés, et en refusant de réduire progressivement et d'éliminer les taxes d'effet équivalent en question.

Un troisième point de litige porte sur la formule de contribution budgétaire, jugée inique par certains États (notamment Djibouti, les Comores et Maurice). La formule initiale, telle que définie à l'article 36 du Traité, prend en compte trois paramètres pour déterminer le montant de la contribution de chaque État membre : produit intérieur brut, revenu national par habitant et exportations à l'intérieur de la ZEP, chacun étant affecté d'un coefficient (30, 40 et 30 %, respectivement). Or, selon certains États, la formule actuelle donne plus de poids au critère « capacité de paiement » qu'à celui des « bénéfices obtenus de la ZEP ». Depuis 1986, le Secrétariat a présenté quatre études successives

sur ce problème, aucune n'ayant obtenu l'aval des organes de décision. L'étude la plus récente propose une formule jugée beaucoup plus équitable que la formule originale quant à l'affectation de coefficient aux différents paramètres, soit : produit national brut/PNB (35 %), PNB par tête d'habitant (15 %), exportations intra-ZEP (42,5 %) et important intra-ZEP (7,5 %). Si cette formule était retenue, le plus gros contributeur en 1988 serait le Kenya, avec 455 373 UCZEP (contre 479 340 actuellement), et le plus faible contre 479 340 actuellement), et le plus faible contributeur serait les Comores, avec 37 628 UCZEP (contre 48 653 actuellement). Tout porte à croire que cette proposition rencontrera l'agrément des instances de décision.

Au demeurant, il faut reconnaître que les craintes des petits États relatives à une tendance à la domination économique de la ZEP par les pays les plus industrialisés (Kenya et Zimbabwe) ne sont pas sans fondement. C'est ainsi par exemple que la valeur ajoutée du secteur industriel Kenyan se montrait à 869,5 millions de \$ EU en 1986, et celle du secteur industriel Zimbabween à 1,314 millions de \$ en 1985 (contre 126 millions et 130 millions respectivement dans la même année pour le Malawi et l'Ouganda). De même, le Kenya et le Zimbabwe présentent des balances commerciales nettement positives dans leur commerce intra-régional. C'est ainsi que de 1982 à 1987, les exportations cumulées du Kenya vers la ZEP se sont élevées à 1,236, 2 millions de \$ EU (soit 18 % des exportations totales), alors que les importations cumulées de ce pays en provenance de la sous-région au cours de la même période se montaient seulement à 129,4 millions (1,3 % des importations totales), les chiffres

correspondants pour la même période pour le Zimbabwe étant respectivement 382,4 millions (6,2 %) et 208,7 millions (3,8 %). Cette situation est à l'origine d'une certaine désaffection des petits États pour l'organisation, comme l'atteste le préavis de retrait (ultérieurement retiré) déposé par Maurice début 1986. Une étude est actuellement en cours pour déterminer une répartition plus équitable des coûts et bénéfiques de la ZEP entre les États membres et proposer, le cas échéant, des mécanismes compensatoires de nature économique et fiscale. Il est également demandé aux pays qui sont exportateurs nets dans la zone de faire un effort pour accroître leurs importations en provenance de la sous-région. A cet égard, le Zimbabwe a été cité en exemple comme ayant pris l'initiative d'organiser un forum clients/fournisseurs multi-produits à Harare du 21 au 25 mars 1988 et d'affecter une partie de ses réserves de change au financement d'importations en provenance de la ZEP.

En ce qui concerne les transactions monétaires et financières, des motifs de satisfaction, ainsi que certaines difficultés, ont été enregistrés. Parmi les points positifs, on peut noter qu'à ce jour tous les États membres (excepté Djibouti) ont eu recours à la CC/ZEP. Le volume global des transactions effectuées par le canal de la CC/ZEP de février 1984 à octobre 1987 s'est élevé à 217,7 millions UCZEP et s'est constamment accru (de 37,2 millions en décembre 1984 à 72,2 millions en octobre 1987). Au 30 septembre 1987, la CC/ZEP présentait un excédent de 117 945 UCZEP. En outre, des chèques de voyage libellés en UCZEP à l'usage de tous les res-

sortissants de pays membres voyageant à l'intérieur de la sous-région ont été mis en circulation à compter du 1^{er} août 1988. En dépit de ces résultats relativement satisfaisants, le Secrétaire général de la ZEP a eu à déplorer le fait que les États membres n'ont pas suffisamment utilisé la CC/ZEP et qu'ils ont eu tendance à avoir excessivement recours à l'usage de devises étrangères pour le règlement de leurs balances nettes à la fin des périodes de transactions. En particulier, il a noté la faible progression, d'une année à l'autre, du volume de transactions réglé par l'intermédiaire de la CC/ZEP : 9 % du commerce intra-ZEP total en 1984, 10 % en 1985, 15 % en 1986 et 20 % pour les dix premiers mois de 1987 ; si bien que quatre ans après le lancement de la CC/ZEP, 80 % du commerce sous-régional est encore réglé en dehors de cette structure communautaire.

Enfin, il convient de remarquer que, contrairement à ce qui est le cas pour beaucoup d'organisations intergouvernementales africaines, les finances de la ZEP sont globalement saines. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1987, le bilan général de la ZEP s'établissait à 2 461 866 UCZEP en recettes (dont 2 404 802 provenant des contributions des États membres) contre 2 206 712 UCZEP en dépenses (essentiellement dépenses administratives et de fonctionnement), ce qui dégageait un solde positif de 255 154 UCZEP. En outre, à la même date, les ressources extra-budgétaires provenant de diverses sources bilatérales (Autriche et Pays-Bas, notamment) et multilatérales (PNUD, Secrétariat du Commonwealth, Fondation Ford, etc.) s'élevaient à 1 146 787 UCZEP.

Une coopération d'avenir ?

Dans le contexte général de profonde crise économique qui frappe le continent et au regard de l'incapacité de la plupart des organisations inter-africaines (notamment l'OUA, la CEDEAO et la CEEAC) à réaliser leurs objectifs, ou tout simplement à survivre, les succès limités enregistrés par la ZEP depuis le démarrage de sa phase opérationnelle le 1^{er} juillet 1984 prennent un relief particulier. Une grande partie de ce succès relatif est à porter à l'actif de la politique particulièrement dynamique et volontariste du Secrétaire général de l'organisation, Bax Nomvete. En effet celui-ci n'hésite pas, lorsqu'il le juge nécessaire, à enfreindre les règles les plus élémentaires de la diplomatie pour condamner nommément les États membres qui n'appliquent pas les décisions de l'organisation, les mettant ainsi sans ménagements face à leurs responsabilités. S'appuyant sur un secrétariat léger composé d'experts et de consultants compétents, M. Nomvete peut s'enorgueillir d'avoir rapidement mis en place les institutions opérationnelles de la ZEP (Chambre de compensation et Banque de commerce et de développement) et d'avoir donné corps aux dispositions statutaires en initiant promptement les principales politiques communautaires.

Certes, les sujets de préoccupation ne manquent pas. Au plan politico-idéologique, tout d'abord, la diversité des idéologies des États entraîne des divergences dans les stratégies de développement préjudiciables à la nécessaire harmonisation des politiques économiques des États membres. L'éventail idéologique sous-régional va des États franchement marxiste-léninistes (Éthio-

pie et Zimbabwe) aux États nettement capitalistes (Kenya, Malawi), en passant par les États modérément socialistes (Ouganda et Tanzanie). Par ailleurs, dans la mesure où certains (ou la totalité des) États membres appartiennent également à d'autres ensembles économiques sous-régionaux ou extra-régionaux, le problème de compatibilité et d'allégeances multiples se pose avec acuité. C'est ainsi que les Comores sont, depuis novembre 1979, liées à la France (via la Zone franc) par un accord de coopération monétaire particulier ; que le Rwanda et le Burundi sont membres, avec le Zaïre, de la CEPGL (Communauté économique des pays des grands lacs) créée en septembre 1976 ; que le Botswana (membre potentiel), le Lesotho et le Swaziland sont membres, avec l'Afrique du Sud, de la SACU (Union douanière d'Afrique australe) que six membres actuels (Lesotho, Malawi, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe) et trois membres potentiels (Angola, Botswana et Mozambique) de la ZEP sont également membres de la SADCC (Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe) créée en avril 1980 ; enfin que tous les membres (actuels et potentiels) de la ZEP sont aussi adhérents à la Convention de Lomé III de décembre 1984. Une telle situation ne peut, à l'évidence, que déboucher sur d'inévitables conflits d'allégeance à la suite desquels les États membres, sollicités qu'ils sont par différents pôles d'attraction économiques, ont parfois bien du mal à établir clairement leurs priorités.

Un autre problème d'ordre politique tient à la capacité de la ZEP à attirer en son sein les divers membres potentiels qui, depuis sa création, ont adopté à son égard

une attitude de prudente expectative. L'Angola, le Botswana et le Mozambique envoient régulièrement des observateurs aux réunions de la ZEP. A la suite d'une mission de celle-ci au Mozambique en août 1987, ce pays a engagé une procédure de consultation permanente pouvant conduire, à brève échéance, à son adhésion au Traité de Lusaka. Quant à Madagascar et aux Seychelles, ils semblent, pour l'instant du moins, plus attirés par le pôle d'attraction politique que constitue la COI (Commission de l'Océan Indien) créée en avril 1978 pour faire contrepoids à l'influence croissante des puissances étrangères dans la région que par la ZEP.

Enfin, le problème de l'inégale distribution des avantages de l'intégration, découlant des inégalités économiques initiales entre les États membres, ne peut être évacué. C'est ainsi que les plus petits États membres de la ZEP (Comores, Djibouti, Maurice, Rwanda et Burundi) s'inquiètent, non sans raisons, de leur capacité à maintenir leur identité culturelle francophone et à obtenir des bénéfices économiques réels et substantiels d'un arrangement largement dominé par des pays anglophones plus développés qu'eux (particulièrement le Kenya et le Zimbabwe, qui font figure de géants économiques de la sous-région). A bien des égards, les Comores et Djibouti, en dépit des

nombreuses dérogations qui leur ont été accordées, apparaissent comme des « membres malgré eux », n'hésitant pas à recourir systématiquement à la non-application des décisions communautaires, voire à invoquer la menace du retrait, s'ils estiment que leurs intérêts nationaux légitimes sont menacés par telle ou telle décision particulière.

D'aucuns, au sein de l'organisation, sont d'avis qu'« ... il est nécessaire que la dynamique de l'intégration économique et de la libéralisation des échanges soit maintenue et que le progrès ne dépende pas de la capacité des États membres les plus faibles à progresser au même rythme que les plus forts. » Ainsi se trouve clairement posée la question fondamentale du degré de volonté politique existant chez les dirigeants des États membres, c'est-à-dire de leur capacité à accepter des compromis (et, en fin de compte, à abandonner une parcelle de leur souveraineté) sur des points litigieux essentiels. En définitive, le succès éventuel de la ZEP dépendra tout autant de l'attitude des petits États que de la volonté des grands États à œuvrer pour le renforcement des institutions et des politiques communautaires, dans l'esprit de coopération et de concessions mutuelles qui caractérise le Traité de Lusaka.

Guy Martin