

Une Nouvelle Expérience d'Intégration Régionale en Afrique: La Zone d'Echanges Préférentiels (ZEP) des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe

Guy Martin*

RÉSUMÉ. Operational since July 1984, the Presidential Trade Area (PTA) for Eastern and Southern Africa is a sub-regional grouping of fifteen states with the aim of creating an economic community through the progressive removal of tariff and non-tariff barriers, facilitation of payments and setting up of common projects. In view of its short existence and compared to other African sub-regional groupings, PTA has had an impressive achievement. A number of problem-areas such as definitions of rules of origin, assessment of economic costs and benefits and delays in or non-implementation of important community decisions need to be addressed. The ultimate goal of this promising new regional grouping will, to a large extent, depend on the concessions that the larger and more developed member states notably Kenya and Zimbabwe will be able to make in order to satisfy the demands of the rather reluctant and plainly frustrated smaller, underdeveloped member states particularly Burundi, Comoros, Djibouti and Rwanda.

Introduction

Lors de la conclusion du deuxième Sommet extraordinaire de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) consacré à l'examen des problèmes économiques de l'Afrique à Lagos en avril 1980, les chefs d'Etat et de gouvernement africains prirent l'engagement solennel de créer, d'ici l'an 2000, une Communauté économique africaine ayant pour objectif de "promouvoir le développement collectif, accéléré, autodépendant et endogène des Etats membres, la coopération entre eux et leur intégration dans tous les domaines économique, social et culturel"¹. Cet objectif ultime doit être réalisé en deux étapes. Au cours de la première étape (décennie des années 1980), il s'agit de renforcer les communautés économiques existantes et d'en créer de nouvelles de manière à couvrir l'ensemble du continent (Afrique occidentale, Afrique centrale, Afrique orientale, Afrique australe et Afrique du Nord); de renforcer l'intégration sectorielle au niveau continental et de promouvoir la

* Chargé de cours, Programme de formation diplomatique, Université de Nairobi.

1 "Acte final de Lagos", in OUA, *Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000* (Genève, IIES/OUA, 1981), p. 136.

coordination et l'harmonisation entre les groupements économiques existants et futurs en vue de la création progressive d'un marché commun africain. La deuxième étape (décennie des années 1990) sera une période de consolidation de l'étape précédente débouchant sur la création effective de la Communauté économique africaine².

C'est ainsi que furent successivement créées: la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO; Lagos, 28 mai 1975), qui rassemble seize pays de la sous-régions; la Zone d'Echanges Préférentiels (ZEP) des Etats 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 Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC; Libreville, 18 octobre 1983), qui rassemble dix pays de la sous-région³. 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. La présente 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 et prometteuse expérience d'intégration régionale en Afrique.

La ZEP: Origine, Objectifs et Institutions

Origine

Le projet de la ZEP fut conçu dès 1977 au sein de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA). Il s'agissait, au lendemain de la dissolution de la Communauté de l'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda et Tanzanie), de créer deux ensembles sous-régionaux: un en Afrique de l'Est, l'autre en Afrique australe. L'idée d'une organisation unique pour les deux-sous-régions fit peu à peu son chemin et se concrétisa dans la "Déclaration d'intention et d'engagement en vue de l'établissement d'une zone d'échanges préférentiels pour les Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe" issue de la première Conférence extraordinaire des ministres du commerce, des finances, et de la planification qui s'est tenue à Lusaka (Zambie) en mars 1978. Entre juin 1978 et janvier 1981, huit séances de négociations, suivies de deux autres conférences ministérielles extraordinaires (mai et octobre 1981) aboutirent finalement à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de Lusaka au cours de laquelle a été signé le Traité portant création de la ZEP le 21 décembre 1981.

2 "Acte final de Lagos", op. cit., p. 137.

3 Les Etats membres de la CEDEAO sont: Bénin, Burkina, Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra-Léone et Togo; ceux de la ZEP sont: Burundi, Comores, Djibouti, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Ouganda, Rwanda, Somalie, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe; ceux de la CEEAC sont: Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Guinée Equatoriale, Gabon, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Tchad et Zaïre. Sur la CEAO et la CEEAC, voir notamment Guy Martin, *Intégration régionale africaine depuis l'Indépendance: Leçons à tirer des Expériences de l'Afrique occidentale et de l'Afrique centrale* (PTA/PUB/II/8, mars 1987).

Les difficultés des négociations (qui durèrent une année de plus qu'initialement prévu) tenaient partiellement au souci de certains pays (Botswana, Lesotho, Swaziland, Comores et Djibouti) de préserver leurs relations économiques privilégiées avec l'Afrique du Sud, pour les trois premiers, et la France, pour les deux derniers. Ceci explique que sur les vingt membres potentiels de ce regroupement sous-régional, seuls dix signèrent le Traité de Lusaka (Ethiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Ouganda, Somalie, Swaziland, Zambie et Zimbabwe). Par la suite, les Comores et Djibouti, ainsi que deux retardataires, le Rwanda et le Burundi, signèrent également le Traité. La Tanzanie, dont les relations avec le Kenya étaient encore tendues, ne signa le Traité qu'en mars 1985, non sans avoir préalablement dissuadé un certain nombre de pays "amis" (Angola, Madagascar, Mozambique et Seychelles) de suivre son exemple⁴. En dépit de ces hésitations et incertitudes initiales, la ZEP entre en vigueur en septembre 1983, à la suite des ratifications nécessaires, et devint totalement opérationnelle en juillet 1984.

Objectifs

La ZEP est conçue à l'origine comme une zone de libre échange (réduction progressive, puis élimination des droits de douane et des barrières non tarifaires) devant conduire, par étapes, à une union douanière (institution progressive d'un tarif extérieur commun vis-à-vis des pays tiers), puis à un marché commun (libre circulation des facteurs de production et des biens à l'intérieur de la zone), pour aboutir finalement à une communauté économique (harmonisation des politiques économiques des pays membres)⁵. Par conséquent - et contrairement à ce que sa dénomination semble indiquer, - la ZEP est beaucoup plus qu'une simple zone de libre échange puisqu'elle vise, dès 1992, à devenir un véritable marché commun.

Institutions

Les institutions de la ZEP sont: la Conférence, le Conseil des Ministres, le Secrétariat, le Tribunal, la Commission intergouvernementale d'experts et les comités techniques, la Chambre de compensation et la Banque de commerce et de développement.

La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement est l'organe suprême chargé d'examiner les questions de politique générale et d'assurer la direction générale et l'exercice des fonctions exécutives de la ZEP. Elle se réunit

4 Les membres potentiels de la ZEP sont: Angola, Botswana, Madagascar, Mozambique et Seychelles. Sur l'origine de la ZEP, voir en particulier CEA, *Zone d'Echanges Préférentiels: Pour une Communauté Economique Sous-régionale* (CEA, 1982), pp. 15-19; Susan Hall, *The Preferential Trade Areas for Eastern and Southern African States: Strategy, Progress and Problems* (Nairobi, Institute for Development Studies, September 1987), pp.15-19.

5 *Traité portant création d'une zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe*, Articles 2 (1), 12 et 29.

une fois par an en session ordinaire. Le Conseil des ministres (commerce, industrie, finances ou planification, selon le cas) supervise les activités de la ZEP et formule des recommandations de politique générale à l'endroit de la Conférence. Il se réunit deux fois par an en sessions ordinaires. Le Secrétariat est l'organe permanent de la ZEP, basé à Lusaka. Il est dirigé par un Secrétaire Général (M. Bax Nomvete) et assure la gestion administrative et financière, ainsi que le soutien logistique des activités de l'organisation. Le Secrétariat compte actuellement 70 fonctionnaires, dont 26 cadres moyens et supérieurs. Le Tribunal est l'organe judiciaire de la ZEP. Il assure l'application ou l'interprétation des dispositions du Traité et statue sur les litiges dont il peut être saisi. Cet organe n'est pas encore opérationnel. La Commission intergouvernementale d'experts (CIE) est chargée de la mise en oeuvre effective des programmes et projets de la ZEP. Elle est assistée dans cette tâche par divers comités techniques responsables des domaines suivants: douane et commerce, compensation et paiements, coopération agricole, coopération industrielle, transports et communications, et BLS (Botswana, Lesotho et Swaziland). La Chambre de compensation de la ZEP, créée en février 1984, est chargée de faciliter l'utilisation des monnaies nationales pour le règlement des transactions entre les pays membres. Quant à la Banque pour le Commerce et le Développement basée à Bujumbura (Burundi) et devenue opérationnelle début 1986, elle a pour objectif prioritaire de fournir une assistance financière et technique visant à favoriser le développement économique et social des Etats membres les plus défavorisés, ainsi que de promouvoir le développement du commerce entre les Etats membres.

La ZEP: Fonctionnement, Problèmes et Perspectives

Fonctionnement

Partant de la constatation que la proportion du commerce intrarégional 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 du Traité 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 transport et communications, et de la production agricole et industrielle. A cette fin, les Etats membres s'engagent à réduire et à supprimer progressivement entre eux les droits de douane et barrière non tarifaires (BNT) auxquels sont soumis leurs échanges 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 supprimées⁶. Il est à noter que ne peuvent être acceptées comme originaires d'un Etat 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 nationaux⁷.

Dans le domaine monétaire, un mécanisme de compensation multilatérale a été progressivement institué aboutissant, au 1er février 1984, à la mise en place de la Chambre de Compensation de la ZEP (CC/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 unité de compte de la ZEP (UC-ZEP), qui est égale à un Droit de Tirage Spécial (DTS) du FMI (soit 7,80FF au 29.06.87). 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 (en dollars des E.U., par l'intermédiaire de la "Federal Reserve Bank" de New York)⁸.

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, Ethiopie et Somalie) n'ont, à ce jour, pas encore 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 1er juillet 1986, alors qu'un "Contrat d'Assurance pour les véhicules à moteur de la ZEP" (ou "Carte jaune") était mis en place le 1er 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 (métallurgie, produits chimiques et engrais), de l'agriculture,

6 *Traité*, Annexe I, Article 13 ("Protocole relatif à l'abaissement et à l'élimination des barrières douanières pour certains produits destinés à être échangés à l'intérieur de la ZEP").

7 *Traité*, Annexe III, Article 15 ("Protocole sur les règles d'origine des produits qui seront échangés entre les Etats membres de la ZEP"), Règle 2 (1) (a).

8 *ZEP: Mécanismes de Compensations multilatérales* (Hararé, Reserve Bank of Zimbabwe, janvier 1984).

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 quelques 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.

Problèmes

Dans le domaine commercial, seuls quatre Etats membres (Burundi, Ouganda, Zambie et Zimbabwe) 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 Etats membres n'ayant pas effectué les réductions tarifaires initiales à la date prévue du 1er juillet 1984, le processus de réduction tarifaire accuse d'ores et déjà un retard de quatre ans⁹. 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 Etats 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)¹⁰.

Très tôt, des divergences de vues sont apparues entre les Etats les plus industrialisés de la sous-région - principalement le Kenya et le Zimbabwe -, et les micro-Etats 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

9 Bax D. Nomvete, *A Brief to the Sixth Meeting of the PTA Authority on Problem-Areas that are Delaying the Implementation Activities of the PTA* (PTA/AUTH/VU/3, November 1987), pp. 5-6.

10 *Report of the Tenth Meeting of the Council of Ministers* (PTA/CM/X/4, June 1987), p. 13.

références échelonnées en fonction du pourcentage de capital national détenu par les entreprises concernées¹¹.

Un second point de litige oppose les Comores et Djibouti aux autres Etats 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 préférences échelonnées, et en refusant de réduire progressivement et d'éliminer les taxes d'effet équivalent en question¹².

Un troisième point de litige porte sur la formule de contribution budgétaire, jugée unique par certains Etats (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 Etat 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 Etats, 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 de l'organisation. 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 importation 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 contributeur serait les Comores, avec 37.628 UCZEP (contre 48.653 actuellement)¹³. Tout porte à croire que cette proposition rencontrera l'agrément des instances de décision de la ZEP.

-
- 11 Pour les produits provenant d'entreprises contrôlées à 51% par des capitaux nationaux, le traitement préférentiel est de 100%; pour les produits d'entreprises contrôlées de 40 à 51% des capitaux nationaux, le traitement préférentiel est de 60%; pour les produits d'entreprises contrôlées de 30 à 40% par des capitaux nationaux, le traitement préférentiel est de 30%; voir *Report of the First Extraordinary Meeting of the Authority (PTA/EXT/Authority/5, May 1986)*, pp. 8-10.
 - 12 Ces taxes sont les suivantes: taxe de formalités douanières et taxe de consommation aux Comores; surtaxe d'importation, surtaxe spéciale et taxe intérieure de consommation à Djibouti; voir *Report of the Twelfth Meeting of the Council of Ministers (PTA/CM/XII/3, June 1988)* pp. 6-12.
 - 13 *Report on Formula for Contribution to the PTA Budget (PTA/ICE/XII/17, May 1988)*, Annexe IV.

Au demeurant, il faut reconnaître que les craintes des petits Etats 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 montait à 869,5 millions de \$ EU en 1986, et celle du secteur industriel Zimbabween à 1,314 millions de \$ en 1985 (contre 126 million et 130 millions respectivement la même année pour le Malawi et l'Ouganda)¹⁴. 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 est actuellement en cours pour déterminer une répartition plus équitable des coûts et bénéfices de la ZEP entre les Etats 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 Hararé 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 Etats membres (excepté Djibouti) ont eu recours à la Chambre de compensation de la ZEP (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 UC/ZEP 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 EC/ZEP¹⁵. En outre, des chèques de voyage libellés en UC/ZEP à l'usage de tous les ressortissants des pays membres de la ZEP voyageant à l'intérieur de la sous-région ont été mis en circulation à compter du 1er août 1988. En dépit de ces résultats relativement satisfaisants, le Secrétaire général de la ZEP a eu à déplorer le fait que les Etats 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 transaction réglé par l'intermédiaire de la CC/ZEP: 9% du commerce intra-ZEP total en

14 *World Development Report 1988* (World Bank, 1988), P. 236.

15 *Report of the Eleventh Meeting of the Council of Ministers* (PTA/CM/XI/5, November 1987), pp. 12-13.

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 communautaire¹⁶.

Enfin, il convient de remarquer que, contrairement à ce qui est le cas pour beaucoup d'organisations inter-gouvernementales 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 UC/ZEP en recettes (dont 2.404.802 provenant des contributions des Etats membres) contre 2.206.712 UC/ZEP en dépenses (essentiellement dépenses administratives et de fonctionnement), ce qui dégagait un solde positif de 255.154 UC/ZEP. En outre, à la même date, les ressources extra-budgétaires provenant de diverses sources bilatérales (Autriche, Pays-Bas, notamment) et multilatérales (PNUD, Secrétariat du Commonwealth, Fondation Ford etc.) s'élevaient à 1 146 787 UC/ZEP¹⁷.

Perspectives

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 1er juillet 1984 prennent un relief particulier; Une grande partie de ce succès relatif est à porter à l'actif de la forte personnalité et de la politique particulièrement dynamique et volontariste du charismatique Secrétaire général de l'organisation, M. 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 Etats membres qui n'appliquent pas les décisions de l'organisation, les mettant ainsi sans ménagements face à leurs responsabilités¹⁸. 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, notamment dans les domaines de la coopération commerciale et douanière, de la coopération financière et monétaire, des transports et

16 Bax D. Nomvete, *A Brief to the Sixth Meeting of the PTA Authority*, pp. 8-10; voir aussi *Report on the Under-utilisation of the Clearing House* (PTA, May 1986).

17 *Auditors' Report on the Accounts of the PTA for the Year Ended 31 December 1987* (PTA/ICE/XII/16, May 1988), pp. 3, 16-19.

18 Voir Bax D. Nomvete, *op. cit.*

communications, de l'industrie et de l'énergie, ainsi que l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Certes, les sujets de préoccupation ne manquent pas. Au plan politico-idéologique, tout d'abord, la diversité des idéologies politiques des Etats de la sous-région entraîne des divergences dans les stratégies de développement préjudiciables à la nécessaire harmonisation des politiques économiques des Etats membres. L'éventail idéologique sous-régional va des Etats franchement Marxiste-Léninistes (Ethiopie et Zimbabwe) aux Etats nettement capitalistes (Kenya et Malawi), en passant par les Etats modérément socialistes (Ouganda et Tanzanie). Par ailleurs, dans la mesure où certains (ou la totalité des) Etats membres appartiennent également à d'autres ensembles économiques sous-régionaux ou extra-régionaux, le problème de comptabilité et d'allégeance 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 Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) créée en septembre 1976; que le Botswana (membre potentiel), le Lesotho et le Swaziland sont membres, avec l'Afrique du Sud, de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)¹⁹; 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 Conférence de Coordination pour le Développement de l'Afrique australe SADCC) 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 qui lie pour cinq ans 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) aux douze Etats membres de la Communauté Economique Européenne (CEE) dans un accord général de coopération commerciale et financière. Une telle situation ne peut, à l'évidence, que déboucher sur d'inévitables conflits d'allégeance à la suite desquels les Etats 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 des divers organes de décision de la ZEP. A la suite d'une mission de la ZEP 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 Lusaka²⁰. Quand à Madagascar et aux Seychelles, ils semble, pour l'instant

19 Cette situation particulière est reconnue par les dérogations statutaires contenues dans le "Protocole Relatif à la situation exceptionnelle du Botswana, du Lesotho et du Swaziland" annexe au Traité de Lusaka (Annexe XII, Article 30).

20 *Report of the Eleventh Meeting of the Council of Ministers (PTA/CM/XI/5, November 1987)*, pp. 7-8.

du moins, plus attirés par le pôle d'attraction politique que constitue la Commission de l'Océan Indien (COI) créée en avril 1978 pour faire contre-poids 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 Etats membres, ne peut être évacué. C'est ainsi que les plus petits Etats 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 par le Kenya et le Zimbabwe, qui font figure de géants économiques au niveau de la sous-région). A bien des égards, les Comores et Djibouti, en dépit des nombreuses dérogations qui leur ont été accordées²¹, 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, si ils estiment que leurs intérêts nationaux légitimes sont menacés par telle ou telle décision particulière.

Conclusion

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 Etats membres les plus faibles à progresser au même rythme que les plus forts"²². Ainsi se trouve clairement posée la question fondamentale du degré de volonté politique existant au niveau des dirigeants des Etats 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 Etats que de la volonté des grands Etats à oeuvrer inlassablement et sincèrement pour le renforcement des institutions et des politiques communautaires, dans l'esprit de coopération et de concessions mutuelles qui caractérise le Traité de Lusaka.

21 L'article 4(3), Annexe I du *Traité* stipule notamment que "les Comores et Djibouti pourront, au cours de la période de deux ans suivant l'entrée en vigueur définitive du Traité, réduire leurs droits de douane dans une proportion de 25% seulement des taux de réductions douanières applicables aux Etats membres en vertu des dispositions du présent article. Par la suite, les taux de réductions douanières que pourront appliquer les Comores et Djibouti seront déterminés lors de chaque série de négociations organisées (tous les deux ans) conformément aux dispositions de l'Article 7(1) du présent protocole".

22 Report of the Tenth Meeting of the Council of Ministers (PTA/CM/X/4, June 1987), p. 11.

Bibliographie

- Anjaria, S.J., S. Eken et J.F. Laker - *Payments Arrangements and the Expansion of Trade in Eastern and Southern Africa*. Washington, D.C.; IMF (Occasional Papers No 11), July 1982.
- Commission Economique pour l'Afrique/CEA - *Zone d'Echanges Préférentiels: Pour une Communauté Economique Sous-régionale*. Addis Abéba: CEA, 1982.
- Hall, Susan - *The Preferential Trade Area (PTA) for Eastern and Southern African States: Strategy, Progress and Problems*. Nairobi: Institute for Development Studies (Working Paper No 453), September 1987.
- International Trade Centre/ITC - *The Trade Promotion Programme of the PTA: Case study of a result-oriented approach*. Geneva ITC UNCTAD/GATT, 1984.
- Ngeno - *Kenya's Trade Relations with PTA: Toward an African Common Market*. Nairobi: Friedrich Ebert Foundation, 1984.
- Nomvete, Bax, D. - *A Brief to the Sixth Meeting of the PTA Authority on Problem- areas that are Delaying the Implementation Activities of the PTA* (PTA/AUTH/VI/3, November 1987).
- PTA - *Report on Formula for Contribution to the PTA Budget* (PTA/LCE/XII/17, May 1988).
- PTA - *Study on the Feasibility of Eliminating Customs Duties and Non-tarif Barriers to Intra-PTA Trade by September 1992* (PTA/TC/CT/VIII/3, April 1987).
- PTA - *The Common List: Commodities to be Traded under Preferential Treatment within the PTA subregion* (PTA, 1988).
- PTA/Authority - *Report of the Fifth Meeting* (PTA/AUTH/V/3, December 1986).
- PTA/Authority - *Report of the First Extraordinary Meeting* (PTA/EXT/AUTHORITY/5, May 1986).
- PTA/Authority - *Report of the Sixth Meeting* (PTA/AUTH/VI/6, January 1988).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Eighth Meeting* (PTA/CM/VIII/4, July 1986).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Eleventh Meeting* (PTA/CM/XI/5, November 1987).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Fifth Meeting* (PTA/CM/V/4, December 1984).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Fourth Meeting* (PTA/CM/IV/5, June 1984).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Ninth Meeting* (PTA/CM/IX/5/rev.1, December 1986).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Seventh Meeting* (PTA/CM/VII/4, December 1985).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Sixth Meeting* (PTA/CM/VI/5, July 1985).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Tenth Meeting* (PTA/CM/X/4, June 1987).
- PTA/Council of Ministers - *Report of the Twelfth Meeting* (PTA/CM/XII/3, June 1988).
- ZEP - *Mécanisme de compensations multilatérales: procédures et opérations* (Reserve Bank of Zimbabwe, janvier 1984).
- ZEP - *Rapport sur l'Application par les États membres des Décisions prises par les Organes directeurs concernant la réduction et l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires pour les échanges commerciaux à l'intérieur de la ZEP* (PTA/TC/CT/IX/2, mai 1988).
- ZEP - *Statuts de la Banque de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe pour le Commerce et le Développement* (ZEP, 1986).
- ZEP - *Traité portant création d'une zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe* (Addis-Abéba, CEA/ZEP, 1982).
- ZEP - *Zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe: Potentiels et Objectifs* (ZEP, Janvier 1988).

Tableau 1: Pays de la ZEP: Principaux indicateurs économiques, 1986.

Pays	1			2			3		
	Population (1986) (000)	PNB(mil. (\$EU)/1986	taux réel PIB(%)	PNB/tête 1986	Taux/an (%)*	Valeur ajout. (mil.US\$)	Deette globale million \$		
Burundi	4 834	1 140	2.3	240	6.9	87	20		
Comores	471	130		280			3		
Djibouti	350								
Ethiopie	43 498	5 400	0.8	120	3.9	492	120		
Kenya	21 229	6 470	3.4	300	4.1	631	360		
Lesotho	1 586	660	0.9	410	16.1		10		
Malawi	7 278	1 180	2.4	160	1.5	126	120		
Maurice	1 034	1 240	4.4	1 200	7.8	185	30		
Ouganda	15 160		0.7		-0.3	130	30		
Rwanda	6 236	1 820	1.8	290	4.1	260	20		
Somalie	5 547	1 560	4.9	280	-3.4	138	40		
Swaziland	785	470		600			30		
Tanzanie	23 049	5 370	0.9	240	-4.6	393	220		
Zambie	6 946	2 060	-0.1	300	0.6	513	300		
Zimbabwe	8 705	5 410	2.6	620	1.3	1 314	220		

Sources : (1) 1987 World Bank Atlas: 1988 Update (World Bank 1988); (2) World Development Report 1988 (World Bank, 1988), pp. 224-7; 236-7.

(3) External Debt Statistics (OECD, 1987), pp. 12-15. * Taux de croissance annuel moyen du secteur manufacturier, 1980-86;

Tableau 2: Commerce Intra-ZEP des pays de la ZEP 1982-1987 (en million de \$EU)

	1982		1983		1984		1985		1986		1987		Total 82-87 (%)			
	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im% du tot.	Ex% du tot.		
Burundi	25.3	0.99	20.38	2.57	20.34	6.15	18.17	7.41	18.39	8.48	21.88	9.09	124.9	10.3	34.69	5.52
Comores	4.7	-	2.8	0.3	5.4	0.4	4.2	0.4	3.9	0.5	4.3	0.5	25.3	7.8	2.1	1.6
Djibouti	50.3	6.8	3.9	10	39.9	8.2	16.6	6.1	17.5	5.6	19.2	6.8	182.5	10.7	43.5	20.5
Ethiopie	7.44	38.23	32.53	7.07	30.37	5.89	13.02	11.83	14.07	12.46	15.46	54.34	0.9	143.68	5.7	
Kenya	34.4	205.6	16.2	188.3	16.3	185.9	15.8	202.9	21.7	214.4	25	239.1	129.4	1.3	1 236.2	17.9
Lesotho																
Malawi	25.76	17.77	31.88	20.14	29.42	22.16	23	219	16.67	11.47	18.35	12.63	145.08	8.8	106.10	7
Maurice	16.4	1.4	15.25	2.06	14.3	3.34	8.46	2.19	7.07	2.2	8.25	2.64	69.73	2	13.83	0.4
Ouganda	111.84	2.95	116.1	6	108.05	13.43	112.64	5.06	122.02	4.1	129.94	4.51	700.59	33.6	36.06	1.6
Rwanda	74.37	2.12	61.83	0.7	65.05	3.16	70.56	3.7	70.91	4.37	78.02	4.8	422.74	23.8	18.85	2.4
Somalie	39.6	0.64	10.65	0.43	15.3	5	15	0.32	16.2	0.34	17.7	0.37	114.45	5.7	7.1	1.2
Swaziland																
Tanzanie	34.3	14.5	34.2	11.48	41.4	12.9	39.1	8.5	33.9	8.5	38.4	9.2	221.3	3.7	65.4	2.9
Zambie	65.2	46.6	44.9	46.1	47	24.9	33.2	26.2	50.9	47.9	49.5	45.4	290.7	7	237	5.3
Zimbabwe	49	63.6	33.1	55.4	32.7	58.3	26.5	66.5	33.8	61.8	33.6	76.8	208.7	3.8	382.4	6.2

Im: Importation - Ex: Exportation.

Source: IMF, Direction of Trade Statistics: Yearbook 1988 (IMF, 1988).