

Note de position syndicale relative à la ZLECAF et les intérêts des travailleurs au sein de la Commission Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) et de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

Pour influencer efficacement la forme de la ZLECAF et une prise en charge lucide des intérêts des travailleurs dans sa mise en œuvre.

Par Organisation Syndicale des Travailleurs d'Afrique Centrale (OSTAC)

Juillet 2023

1. Contexte et justification

Le débat sur les effets du libre-échange sur les performances économiques et sociales continue par susciter de controverses aussi bien dans la communauté des décideurs et des chercheurs que des praticiens du développement et des syndicats. Historiquement, les pays en développement ont expérimenté deux voies par rapport au libre-échange, à savoir : les politiques de substitution par les importations et les politiques d'orientation d'ouverture et de promotion des exportations. Les politiques de substitution par les importations, mises en œuvre au début des indépendances des pays africains et ce, dans le but de protéger le tissu industriel naissant, ont échoué en raison principalement des problèmes de gouvernance, de ses effets négatifs sur la balance des paiements et sur la soutenabilité de la dette souveraine. Face à l'échec de la première génération des politiques commerciales, les pays en développement ont changé de paradigme en mettant en œuvre des politiques tournées vers l'ouverture des économies où les exportations des produits à fort coefficient de travail sont considérées comme source de réduction de la pauvreté. Cette libération a contribué à créer des « ateliers de pressurage » et conduit à une « course vers le bas » des salaires, des normes de travail et des effets néfastes sur l'environnement. Les protestations conduites par les mouvements altermondialistes lors des rencontres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) au début des années 2000 sont basées sur l'idée que le libre-échange est nuisible aux travailleurs des pays en développement et des nations industrialisées.

Dans le sillage des politiques d'orientation d'ouverture et de promotion des exportations et dans l'esprit du Traité d'Abuja de 1991, on a assisté, soit à la création des Communautés Economiques Régionales (CER), soit à la redynamisation des anciennes. Cette dynamique a été motivée par trois principaux arguments : (i) l'extension progressive du libre-échange ; (ii) l'accroissement des capacités régionales de négociations multilatérales de promotion du libre-échange ; et (iii) la préparation à la création d'une zone de libre-échange continentale. En outre, ces CER sont vues comme un instrument d'harmonisation des politiques économiques, fiscales et industrielles des pays membres. Ainsi, la création de la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine (ZLECAF) est l'aboutissement du processus d'intégration des économies africaines dont la base est constituée par les 8 CER¹ que compte l'Afrique.

1.1. Zone de Libre-Echange Continentale Africaine (ZLECAF)

La ZLECAF est rentrée en vigueur en janvier 2021, concrétisant un projet commun porté par l'Union Africaine datant de 2012. L'objectif principal assigné à la ZLECAF est de créer un marché unique des biens et des services pour faciliter la libre circulation des personnes et des investissements, et de jeter les bases d'une union douanière continentale. Il convient de

¹ Ces huit (08) CER sont : Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) ; Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) ; Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) ; Marché commun de l'Afrique orientale et Austral (COMESA) ; Union du Maghreb Arabe (UMA) ; Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE).

relever que le succès de la ZLECAF est essentiel pour la réalisation de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. En effet, la célérité avec laquelle la ZLECAF a été adoptée suggère d'une part une grande adhésion politique des pays pour ce projet et d'autre part que l'abaissement des barrières aux échanges intra-africains pourrait contribuer à améliorer les performances économiques et sociales du continent. L'idée est de dire que la levée des barrières au commerce intra-africain pourrait booster le niveau très faible des échanges entre les pays africains².

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre de la ZLECAF devrait se traduire par l'adoption de six (06) protocoles, à savoir : (i) le protocole sur le commerce des marchandises ; (ii) le protocole sur le commerce des services ; (iii) le protocole sur la concurrence ; (iv) le protocole sur l'investissement ; (v) le protocole sur la propriété intellectuelle ; et (vi) le protocole sur le commerce électronique. Pour l'instant, seuls les 2 premiers protocoles sont disponibles, les 3 derniers étant encore en négociation.

Toutefois, l'analyse du processus d'adoption de la ZLECAF et les leçons tirées des CER existantes ont jeté des doutes sur le rôle de la ZLECAF dans l'intégration et la transformation des économies africaines. En ce qui concerne le processus, il convient de signaler que seuls les Etats sont impliqués dans le processus de négociation de la ZLECAF, excluant une bonne partie d'acteurs (secteur privé, chercheurs et société civile) qui pourraient compromettre la réussite de la ZLECAF. En effet, comme toute réforme, la mise en œuvre du ZLECAF crée des gagnants et des perdants dans tous les pays et tous les secteurs. Par conséquent, une condition de succès sera l'atténuation des pertes subies par les pays et les secteurs perdants afin d'assurer la poursuite de la mise en œuvre de l'accord. Sur le fond, la ZLECAF promeut une libération azimut sans tirer les leçons des expériences passées décevantes. En particulier, les épisodes de libération totale associée au consensus de Washington ont produit des effets sociaux désastreux, notamment la destruction des emplois et la pauvreté des travailleurs. D'ailleurs, en analysant les conditions de réussite dans la mise en œuvre de la ZLECAF, les chercheurs de l'Agence de développement de l'Union africaine ont montré que « *la mise en œuvre de la ZLECAF est comme pousser sur une porte déjà ouverte* ». En effet, le faible développement infrastructurel, l'absence de complémentarité productive entre les économies africaines, le poids élevé des barrières non-tarifaires, etc. pourraient limiter l'impact de la ZLECAF sur le volume des échanges commerciaux. En conséquence, la dynamique vertueuse attendue d'une transformation du tissu industriel des économies de la ZLECAF et d'une allocation optimale de ressources n'est pas très manifeste.

1.2. Objectifs de la note de position syndicale

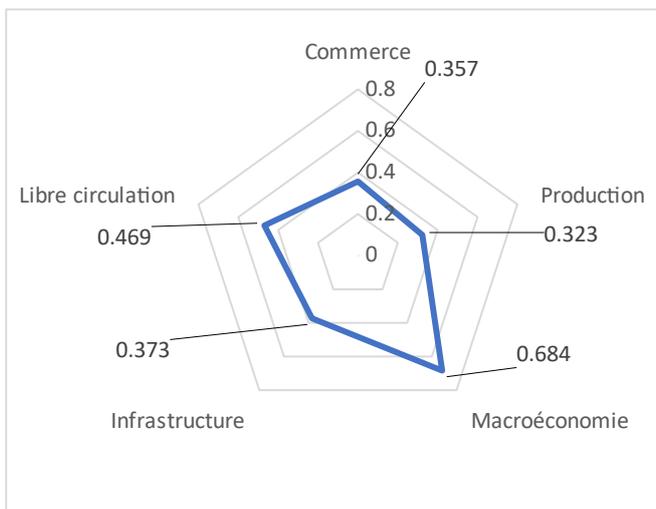
L'objectif de la présente note de position syndicale est de renforcer la capacité des syndicats de la sous-région de l'Afrique Centrale à s'engager et à influencer efficacement la forme de la ZLECAF et sa mise en œuvre dans l'intérêt des travailleurs. En particulier, elle analyse les effets potentiels de la ZLECAF dans la CEEAC/CEMAC. L'analyse est basée sur 3 variables de résultats : (i) les activités économiques ; (ii) les politiques économiques et sociales régionales ; et (iii) le marché du travail.

² En 2017, les **exportations intra-africaines ont représenté 16,6%** des exportations totales, contre 68,1% pour les exportations intra-européennes, 59,4% pour les exportations intra-asiatiques, 55,0% pour les exportations intra-américaines.

1.3. Commission économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC)

La CEEAC, créée en 1983, regroupement de 11 pays, vise la construction d'un marché commun africain. Elle a connu une période de disette allant de 1992-1997, caractérisée par des conflits armés qui ont impliqué sept (07) de ses membres. Dans le but de redynamiser cette organisation régionale, la CEEAC a acquis le statut de Commission en décembre 2019 afin de mettre en œuvre ses activités avec une plus grande efficacité face aux défis de la région et répondre ainsi aux espoirs d'une population très jeune qui voit la réussite de son avenir dans l'intégration régionale. Sur la base de l'analyse contextuelle de la région, 5 priorités articulées en axes stratégiques sont identifiées : (i) paix et sécurité ; (ii) marché commun ; (iii) environnement et ressources naturelles ; (iv) aménagement du territoire et infrastructure ; et (v) genre et développement humain.

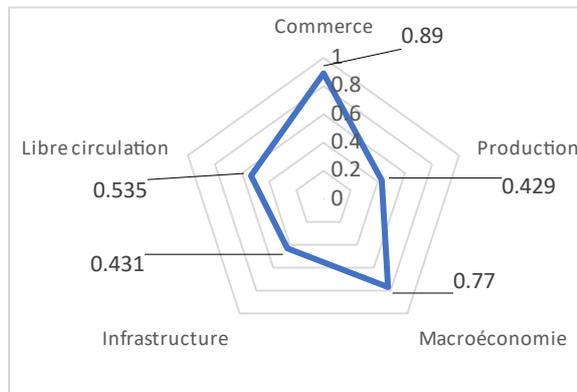
IIRA au sein de la CEEAC



L'analyse de l'Indice d'Intégration Régionale de l'Afrique (IIRA) au sein de la CEEAC met en exergue une faible intégration. D'une manière globale, sur les 5 dimensions de l'IIRA, la CEEAC présente 3 insuffisances, à savoir : (i) l'intégration productive ; (ii) l'intégration commerciale ; et (iii) l'intégration infrastructurale. En effet, sur ces 3 dimensions, les scores enregistrés par la CEEAC sont inférieurs à la moyenne africaine. Il convient de signaler que ces faiblesses s'expliquent par la faible complémentarité productive au sein de la CEEAC. En particulier, l'analyse de la structure de production de ces pays montre

une forte dépendance aux matières premières. De ce fait, ces pays exportent leurs produits ailleurs que dans la région. Par contre, la CEEAC s'en sort mieux sur la dimension macroéconomique et la dimension relative à la libre circulation de personnes. L'intégration macroéconomique s'explique principalement par la convergence économique induite par la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) dont l'ensemble des Etats membres (06) font partie de la CEEAC.

IIRA en République du Congo

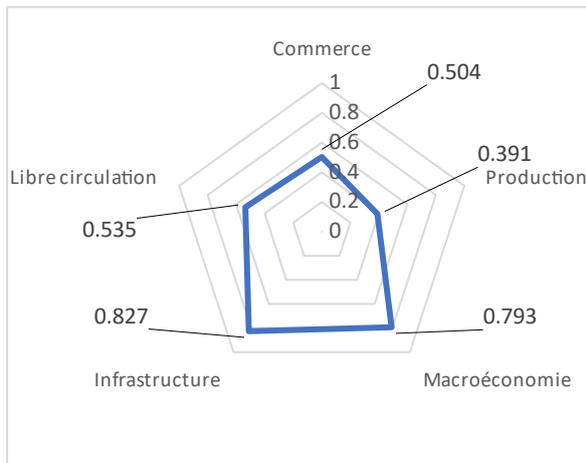


La République du Congo est le pays de la CEEAC qui a le score d'intégration régionale le plus élevé (0.619). La désagrégation de cet indice suivant ses 5 dimensions met en exergue des performances du pays dans le domaine commercial et de la convergence économique. L'existence du Port de Pointe-Noire et l'appartenance du pays à la CEMAC expliquent cette performance. Toutefois, le pays enregistre un faible niveau d'intégrations productives et infrastructurale. Les principaux défis

du Congo résident dans la réalisation d'infrastructures régionales et la création d'une chaîne de valeur dans le processus de production.

IIRA au Gabon

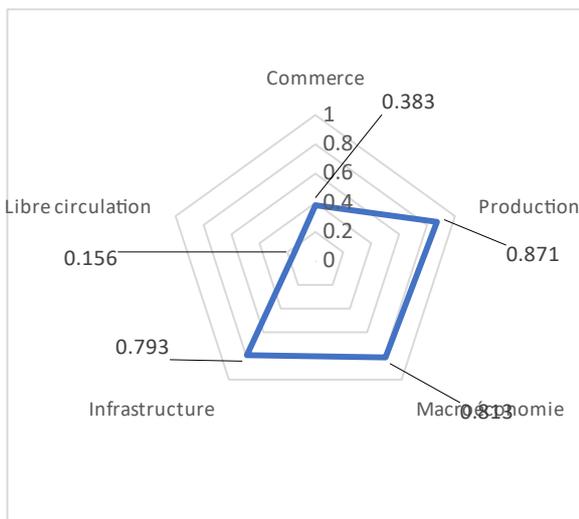
Le Gabon s'illustre dans la région par sa forte intégration infrastructurelle. Cette intégration



infrastructurale ne s'accompagne pas par une forte intégration commerciale en raison principalement de la dépendance de l'économie gabonaise aux ressources pétrolières. Le faible score enregistré dans l'intégration productive est le résultat de la faible diversification de l'économie gabonaise. La performance enregistrée dans l'intégration macroéconomique s'explique par l'appartenance du pays à la CEMAC. Enfin, les mesures prises ces dernières années rendant effectives la libre circulation de personnes dans le cadre de la CEMAC a contribué à améliorer le

score du pays sur cette dimension.

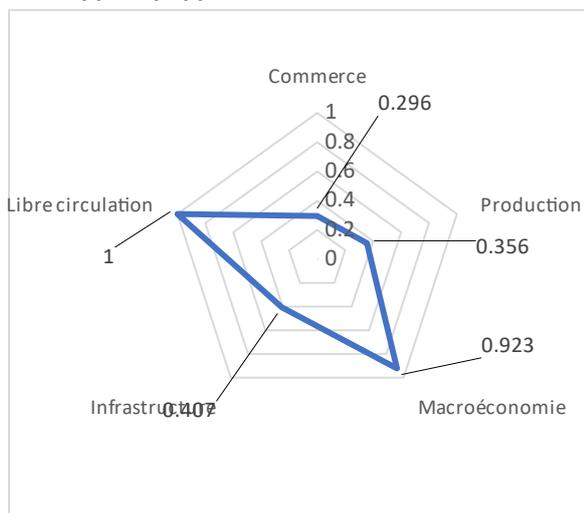
IIRA au Cameroun



Considéré comme un des pays leaders de la CEEAC, le Cameroun s'illustre par des performances dans les dimensions de la production, macroéconomie et infrastructure. Le score enregistré dans l'intégration productive corrobore le fait que le Cameroun est le pays où l'économie est la plus diversifiée de la région. Par contre, le niveau élevé des tarifs expliquerait le faible score enregistré dans la dimension commerciale de l'IIRA. Par ailleurs, le Cameroun est le pays de la région qui affaiblit la libre circulation de personnes. Ce résultat contraste avec l'accord de libre circulation de personnes acté

par la CEMAC.

IIRA au Rwanda

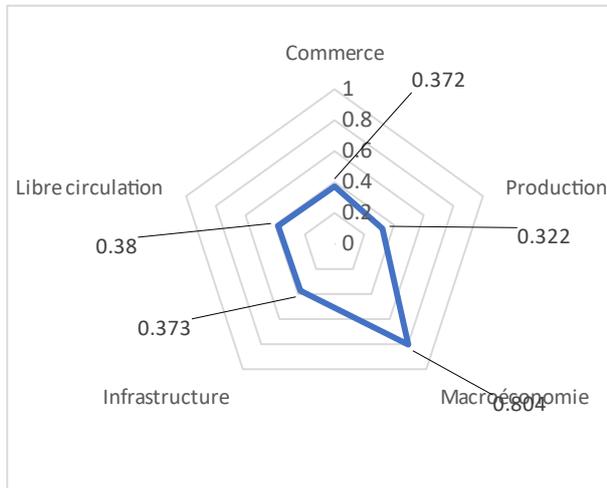


Le Rwanda est le seul pays de la région où le Protocole sur la libre circulation des personnes (Kigali) est effectivement traduit dans les faits avec un score 1 sur 1 dans cette dimension. Le pays s'illustre également par son intégration macroéconomique avec un score proche de 1, traduisant la convertibilité totale de sa monnaie (Franc rwandais), le nombre élevé d'accords bilatéraux et la maîtrise de l'inflation. Cependant, la faible intégration commerciale affichée par le pays

s'explique par son appartenance au COMESA où le Rwanda réalise la plupart de ses échanges commerciaux (score de 0,631).

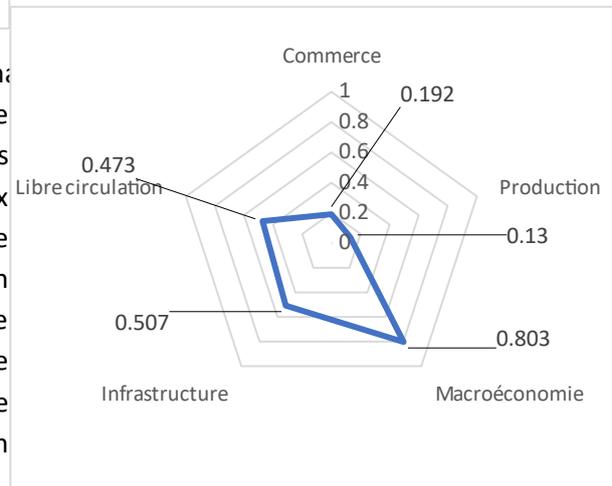
La Guinée Equatoriale affiche des faibles performances dans toutes dimensions de l'intégration

IIRA en Guinée Equatoriale

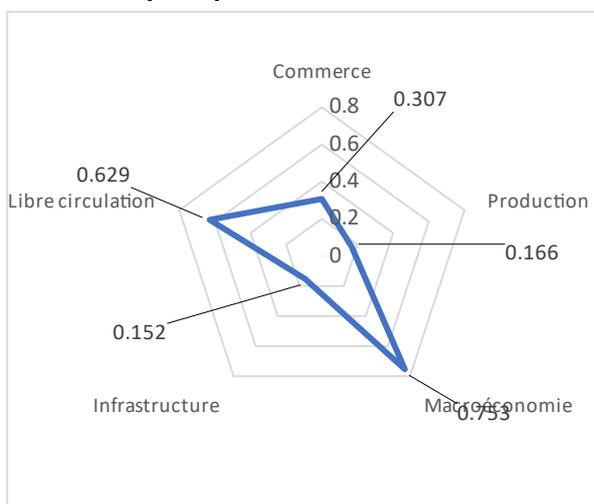


économique au sein de la CEEAC, à l'exception de l'intégration macroéconomique. Le pays doit relever le défi de l'intégration économique en diversifiant son économie et en favorisant les investissements dans les infrastructures physiques. La faible diversification économique est également le symptôme d'un faible capital humain, d'où la nécessité d'investir également dans ce domaine.

Le Sao Tome & Principe affiche des piètres performances productive de l'intégration. Cela est illustratif d'une économie moins diversifiée. Ces résultats s'expliquent par l'appartenance du pays à deux CER (CEEAC et CEN-SAD), sa situation géographique (île) et sa faible taille. Par contre, sa situation géographique explique le score le plus élevé que le pays enregistre dans la dimension infrastructurelle de l'IIRA. Enfin, le Sao Tome et Principe enregistre un score élevé dans la dimension macroéconomique de l'indice.

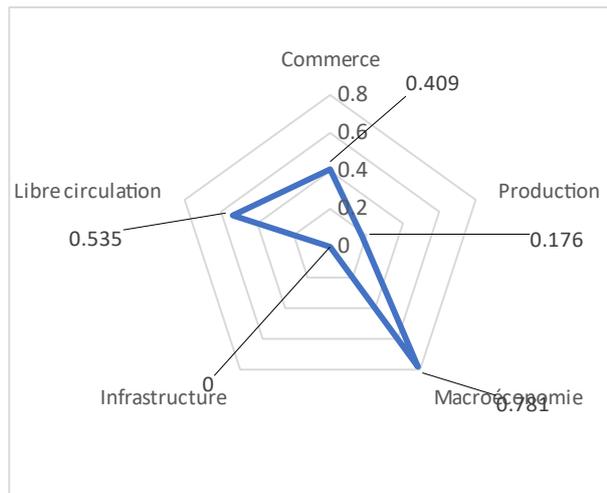


IIRA en République Centrafricaine



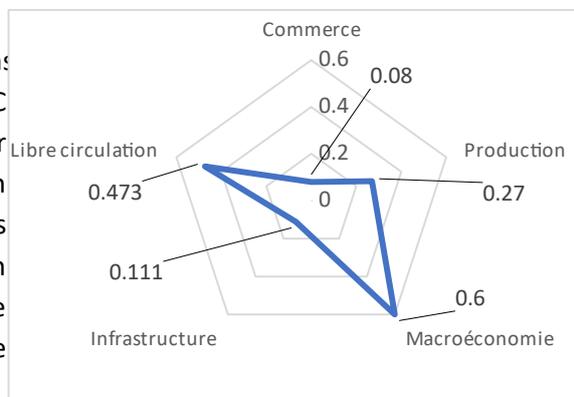
La République Centrafricaine vient juste après le Rwanda en termes de libre circulation des personnes. Le pays s'en sort aussi bien sur la dimension macroéconomique de l'IIRA. Cependant, l'économie centrafricaine est peu diversifiée au regard des scores enregistrées dans les dimensions productive et commerciale. La faible intégration infrastructurelle constitue un handicap pour que le pays profite de la mise en œuvre de la ZLECAF. La RCA pourrait également améliorer son capital humain pour diversifier son économie et tirer de la mise en œuvre de la ZLECAF.

Le Tchad affiche une piètre performance dans la dimension infrastructurelle de l'IIRA car le score associé est 0. Seul le Tchad affiche un tel score sur cette dimension. Ainsi, le principal défi pour le pays pour tirer parti de la ZLECAF est la réalisation d'infrastructures régionales intégratrices. Le pays enregistre également un faible score dans la dimension productrice, suggérant une faible diversification de son tissu économique. Les défis du Tchad s'expriment donc en termes d'accumulation du capital humain et de réalisations d'infrastructures régionales.



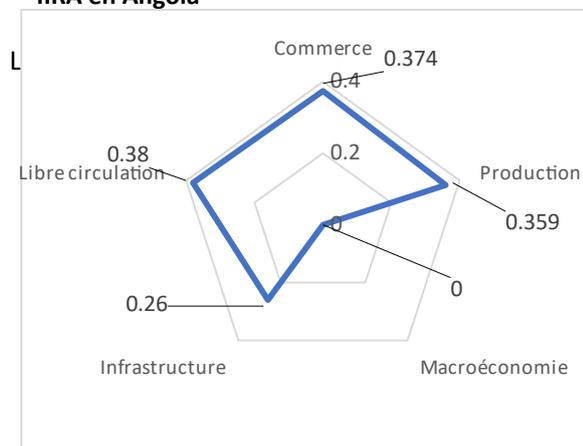
Le Tchad affiche une piètre performance dans la dimension infrastructurelle de l'IIRA car le score associé est 0. Seul le Tchad affiche un tel score sur cette dimension. Ainsi, le principal défi pour le pays pour tirer parti de la ZLECAF est la réalisation d'infrastructures régionales intégratrices. Le pays enregistre également un faible score dans la dimension productrice, suggérant une faible diversification de son tissu économique. Les défis du Tchad s'expriment donc en termes d'accumulation du capital humain et de réalisations d'infrastructures régionales.

La RDC enregistre de médiocres performances dans de l'IIRA. La performance peu reluisante de RDC dans la dimension commerciale s'explique par l'appartenance du pays à 03 CER, suggérant un détournement du commerce. La taille du pays explique en partie le faible niveau de l'intégration infrastructurelle du pays. Le score affiché par le pays sur la dimension productive met en exergue une faible diversification du tissu économique.



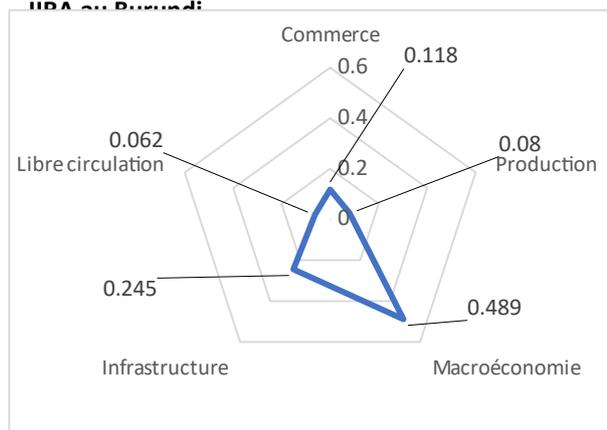
lle

IIRA en Angola



Angola enregistre un score de 0 dans la dimension macroéconomique de l'IIRA, suggérant une faible convertibilité de Kwanza, une faible maîtrise de l'inflation et un nombre limité d'accords bilatéraux. L'économie angolaise est peu diversifiée au regard des scores enregistrés dans les dimensions commerciale et productive. Le pays s'en sort également moins bien dans la dimension infrastructurelle de l'IIRA. Enfin, la libre circulation des personnes est relativement faible en Angola.

IIRA au Burundi



Burundi se situe sur l'ensemble des dimensions de l'intégration économique à l'exception de la dimension macroéconomique. La faible intégration productive du Burundi est symptomatique d'une économie moins diversifiée. L'appartenance du Burundi à 03 CER explique le faible score enregistré dans la dimension commerciale de

l'indice. Il convient de signaler également que le pays affiche le score le plus faible en ce qui concerne la libre circulation des personnes.

2. Analyse des effets potentiels de la ZLECAF

L'IIRA a permis d'identifier le degré d'intégration économique de chaque pays de la CEEAC, les défis et opportunités spécifiques aux pays susceptibles d'impacter la mise en œuvre de la ZLECAF.

2.1. Activités économiques

La mise en œuvre de la ZLECAF est susceptible d'engendrer deux effets oppositions : un effet de création de commerce (positif) et un effet de détournement de commerce (négatif). L'analyse basée sur l'IIRA montre que les économies de la CEEAC souffrent de leur similitude et de la faible complémentarité entre elles, et ce compte tenu du faible score enregistré dans la dimension productive de l'indice. Aussi, les données mettent en exergue des déficits graves infrastructurels dans la CEEAC. Dans l'état actuel, la mise en œuvre de la ZLECAF pourrait induire un détournement de commerce et donc une faible création de richesse. Cette thèse est également soutenue par les chercheurs de l'Agence de développement de l'Union africaine pour qui, « *la mise en œuvre de la ZLECAF est comme pousser sur une porte déjà ouverte* ».

Pour faire de la ZLECAF un instrument de promotion de développement et d'accélération de la croissance et de lutte contre la pauvreté, la CEEAC doit s'efforcer à combler les déficits mis en exergue par l'IIRA. En particulier, les intégrations infrastructurelle et productive doivent être les priorités de la CEEAC. En termes production, la CEEAC pourrait mettre un accent sur l'exportation des produits à fort coefficient de travail, comme les produits agricoles et les articles manufacturés de base et de créer une chaîne de valeur régionale. Pour ce faire, l'exemple de Maurice pourrait servir de cas d'école³.

2.2. Politiques économiques de développement

Dans le but de tirer profit de la mise en œuvre de la ZLECAF, les pays de la CEEAC ont intérêt à disposer d'une politique économique commune. Si une telle planification stratégique à moyen terme existe pour la CEMAC (Programme Economique Régional), ce n'est pas le cas de la CEEAC. La coordination de la politique économique permettra d'identifier les secteurs dont le développement pourrait créer une chaîne de valeur régionale, améliorant ainsi l'intégration productive dans la région. Cette planification stratégique ne doit pas aussi perdre de vue le déficit infrastructurel de la région.

³ En 1970, Maurice exportait principalement de la canne à sucre, les articles manufacturés ne représentant que 2% des biens exportés. Mais, en 2003, le pays tirait les 3/4 de la valeur de toutes ses exportations des articles manufacturés, l'île étant devenue un producteur majeur de textiles et de vêtements.

2.3. Le marché du travail

Il est reconnu que la libéralisation des échanges est susceptible de créer des « atelier de pressurage » et conduire à une « course vers le bas » des salaires, des normes et de travail et des effets sur l'environnement. La littérature empirique existante tend à mettre en exergue un tel résultat. Malheureusement, non seulement le processus de négociations de la ZLECAF a exclu les syndicats, mais la ZLECAF ne prévoit aucune clause sociale. Il convient de signaler que les normes sociales ne s'opposent pas au libre-échange, au contraire, elles sont sources d'une plus grande productivité de la main-d'œuvre.

Pour ce faire, il serait intéressant que la mise en œuvre de la ZLECAF soit accompagnée d'un Protocole sur les clauses sociales où les organisations syndicales régionales seront impliquées aussi bien dans le processus d'élaboration que de mise en œuvre.

De cette analyse des défis associés à la mise en œuvre de la ZLECAF et de la situation structurelle des Etats de la CEEAC et de la CEMAC mise en exergue par l'Indice d'Intégration Régionale en Afrique,

Nous, Organisation Syndicale des Travailleurs de l'Afrique Centrale (OSTAC) exprimons nos vœux déclinés en sept (07) recommandations ci-dessous formulées pour permettre à notre sous-région de pleinement tirer profit de la ZLECAF tout en protégeant les intérêts des travailleurs.

3. Recommandations à la CEEAC / CEMAC

- 1- *Impliquer l'OSTAC dans les organes et structures de mise en œuvre de la **ZLECAF** à tous les niveaux de la CEEAC et de la CEMAC : les syndicats doivent renforcer les capacités de leurs membres et des acteurs impliqués dans la **ZLECAF**, mener des campagnes de sensibilisation pour une meilleure adhésion et acceptation de la **ZLECAF** ;*
- 2- *Renforcer les mécanismes de collecte des taxes auprès des multinationales et entreprises dans les pays de la CEEAC et de la CEMAC pour une meilleure mobilisation des ressources financières afin de financer le développement de la sous-région ;*
- 3- *Assurer le suivi et la régulation réelle des exploitations minières dans les pays de la CEEAC et de la CEMAC_ pour une bonne gouvernance économique et la promotion des emplois décents ;*
- 4- *Inciter les pays de la CEEAC et de la CEMAC à ratifier et appliquer entre autres, le protocole sur la libre circulation des biens et des personnes pour les réalisations de la **ZLECAF** ;*
- 5- *Favoriser l'intégration productive au sein de la CEEAC pour diversifier l'économie, coordonner les données sur le développement des chaînes de valeurs afin de soutenir la réalisation effective de l'ODD 8 sur le travail décent et le plein emploi productif.*
- 6- *Favoriser la reconversion et l'adaptation sectorielle de la main d'œuvre ;*

- 7- *Faire le plaidoyer pour l'adoption d'un protocole sur les Normes Internationales du Travail (NIT) afin d'une prise en compte de la protection et sécurité sociale, des rémunérations, de la liberté syndicale et la négociation collective dans les axes stratégiques du processus de la ZLECAf dans les Etats de la sous-région.*

AUX ORGANISATIONS SYNDICALES MEMBRES DE L'OSTAC

- 1- Identifier les points focaux syndicaux de la **ZLECAf** pour mieux fédérer l'unité d'actions en faveur de la **ZLECAf** au sein de l'OSTAC ;
- 2- Transmettre les lettres et documents de prise de position des organisations syndicales aux représentants et organes de la **CEEAC** et la **CEMAC** pour la prise en compte des demandes syndicales.
- 3- Identifier les partenaires au niveau national, sous-régional et international pour des apports et appuis multiformes aux organisations syndicales pour le renforcement de leurs capacités (recherche, campagne, communication, formation, ...)

Le Secrétaire Général de l'OSTAC

Sabin KPOKOLO