La Zone de Libre Echange Africaine est une erreur

mercredi 28 mars 2018, par Maghreb Emergent, SYLLA Ndongo Samba (Date de rédaction antérieure : 18 février 2017).

Docteur en Economie, ex-conseiller à la Présidence de la République du Sénégal, Samba Sylla est auteur de plusieurs livres dont Le scandale commerce équitable. Le marketing de la pauvreté au service des riches, et La Démocratie contre la République. L'autre histoire du gouvernement du peuple. Il explique à Maghreb Emergent pourquoi la ZLEC est « un suicide pour les pays africains ».

L'Union Africaine a adopté formellement en 2015 l'idée de mettre en place une Zone de Libre-échange continentale. Le 28e sommet de cette organisation a repris le projet qu'il a discuté officiellement. Où en sommes-nous concrètement ? La Zlec est-elle en train de se mettre en place ?

Pour parler de l'historique du projet de la ZLEC, il faut remonter au Traité d'Abuja (1991) qui s'est donné pour objectif l'intégration du continent à l'horizon 2035. Ce Traité propose de créer la Communauté Economique Africaine en quatre étapes : (1) renforcer les communautés économiques régionales (CER) ; (2) mettre en place une union douanière continentale ; (3) mettre en œuvre des politiques sectorielles communes ; (4) mettre en place un marché commun.

Pour l'instant, nous en sommes toujours à la première étape. En janvier 2012, le sommet des Chefs de l'Etat et de Gouvernement a approuvé le plan d'action BIAT (Boosting Intra-African Trade). C'est en juin 2015, dans le cadre de la 25e session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine, que les négociations sur la ZLEC ont débuté officiellement à Johannesburg. Quatre documents en ont résulté, y inclus une feuille de route. Deux forums de négociation s'en sont suivis en février 2016 et mai 2016.

L'objectif de l'Union Africaine est de finaliser le projet ZLEC à la fin de l'année en cours, lequel devra ensuite être ratifié par les Etats pris individuellement.
Mais, avant d'en arriver à ce stade, (i) il faut finaliser l'accord de libre-échange tripartite ; les quatre CER doivent négocier un accord de libre-échange parallèle, un préalable pour directement rejoindre la ZLEC ; (iii) consolider tous ces accords de libre-échange.

Le président nigérien Issoufou devra présenter un rapport sur la ZLEC en juin 2017 lors du prochain sommet de l'UA.

Qu'est-ce que une Zone de libre échange peut apporter à l'Afrique ?

A mon avis, vu la configuration du continent et le niveau de développement économique de la plupart de pays africains, une zone de libre-échange continentale n'a pas de justification économique au stade historique où nous sommes.

Les partisans de la ZLEC disent généralement que ce projet est une initiative panafricaine qui s'inscrit dans le contexte du recul de la place de l'Organisation Mondiale du Commerce comme

cadre de négociation multilatérale et de l'émergence concomitante des « mega-regionals trade agreements » (grands accords commerciaux de libre échange comme le TTIP, le TPP, CETA, etc.) qui vont avoir pour effet d'éroder les préférences commerciales accordées aux pays africains et de leur imposer de nouvelles normes. Partant de là, la ZLEC serait une alternative face à l'inaction, stratégie qui serait dommageable pour les pays africains, qui permettrait de renforcer significativement le commerce intra-africain et in fine de stimuler la croissance économique du continent.

Certes, l'Afrique ne doit pas rester inactive face aux mega-regionals. Elle doit proposer une mondialisation qui corresponde à ses intérêts. Mais la ZLEC est une mauvaise réponse.

En effet, ce projet part du postulat que les accords de partenariat économique que l'Union Européenne a négociés séparément CER par CER sont une bonne chose pour le continent. J'ai participé du 29 février au 01 mars 2016 à Accra à un colloque international sur la ZLEC. J'ai été stupéfait d'entendre des représentants de l'Union Africaine nous dire que la ZLEC est un projet censé partir des acquis des APE ! Le propos est d'autant plus choquant quand on sait que les mouvements sociaux et certains gouvernements africains ont tout fait depuis le début des années 2000 pour bloquer, jusqu'à présent, toute signature/ratification de ces accords. Qui plus est, certaines études commanditées par l'Union Européenne et certaines de l'Union Africaine reconnaissent que ces APE comportent pour le continent de sérieux risques de désindustrialisation et de détérioration de la situation de l'agriculture. « Si les pays africains pris individuellement sont prêts à faire du libre-échange avec l'Union Européenne, pourquoi ils ne le feraient pas avec le reste des pays africains ? ». Telle est la substance du raisonnement extraordinaire de certains partisans de ce projet.

De plus, il faut dire que le projet de ZLEC procède d'une lecture erronée des causes de la faiblesse du commerce intra-africain. Si les pays africains échangent peu entre eux, ce n'est pas principalement du fait des barrières tarifaires et non-tarifaires. La raison fondamentale est que ces pays sont pauvres et très peu diversifiés sur le plan économique, réalités héritées de la colonisation et aggravées par la mise en place des plans d'ajustement structurel au début des années 1980 et par le protectionnisme des pays riches. Dans la recherche économique, c'est un fait bien connu que les échanges commerciaux s'accroissent avec le niveau de développement économique. Les pays les plus riches commercent plus avec les pays riches qu'avec les pays pauvres.

Le défi premier est donc pour la majorité des pays africains de sortir de leur spécialisation primaire [exportation de produits primaires] en mettant en place des politiques commerciales et industrielles vigoureuses qui soient sélectives et stratégiques. Ce que tous les pays devenus riches ont fait de par le passé.

La seconde raison fondamentale au faible commerce intra-africain est l'absence voire la piètre qualité des infrastructures de transport sur le continent. Ce qui explique bien souvent qu'il est moins coûteux pour un pays d'Afrique centrale d'importer des biens de la Chine plutôt que de son voisin immédiat.

Les partisans du ZLEC mettent ainsi la charrue (libre-échange) avant les bœufs (industrialisation, développement des capacités productives + développement des infrastructures panafricaines dans les domaines routier, maritime, ferroviaire, aérien et informatique).

A noter en outre que si cette ZLEC venait à se mettre en place, elle bénéficierait davantage au capital international qu'aux pays africains, qui souvent, comme dans le cas des pays de la Zone Franc, n'ont aucune maîtrise sur leur politique monétaire et leur politique de change. Dans ce type de contexte où les crédits bancaires à l'économie sont faibles et où les banques sont contrôlées pour

l’essentiel par le capital étranger, il n’y aura pas de marge de manœuvre pour stimuler une production locale de qualité à même de rivaliser avec les productions étrangères.

Dans l’agenda de l’UA 2063, il est dit que la mise en place de l’Union douanière africaine sera faite en 2022 et la Communauté économique africaine en 2028 et que la ZLEC va apporter à l’Afrique, selon les premières estimations, environ 35 milliards de dollars par an en matière de commerce intra-africain d’ici 2022. Ces délais et ces chiffres optimistes correspondent-ils à la réalité ?

Les chiffres auxquels vous faites référence ont été produits par la Commission économique des Nations unies pour l’Afrique en juin 2012. Ils ont été obtenus en partant de données statistiques ne concernant que 16 pays africains (les 38 autres n’étant pas pris en compte) et avec des données sur les structures tarifaires qui remontent à 2004. Sans mentionner que le modèle économétrique qui a permis de générer ces chiffres repose sur des hypothèses assez incroyables : libéralisation totale des biens et des services en cinq ans, absence de chômage dans tous les pays africains…Ces chiffres ont le mérite d’exister mais n’ont aucune validité. L’agroéconomiste Jacques Berthelot qui les a passés en revue qualifie la ZLEC de « folie suicidaire ». Il a d’autant plus raison que l’on nous parle des gains de la libéralisation commerciale, qui ont souvent été modestes dans la plupart des expériences récentes, sans qu’il soit fait mention de la distribution de ces gains. Qui gagne et qui perd à cette affaire ? Y aura-t-il des dispositifs d’indemnisation à mettre en œuvre éventuellement pour les perdants ? Voici des questions primordiales qu’il faudrait poser sur la table.

L’existence de communautés économiques régionales (CER) déjà établies, notamment la CEEAC et la CEDEAO ne va-t-elle pas se poser en obstacle à la mise en place de la Zlec et, plus tard, de la Communauté Economique Africaine ?

En principe, les CER consolidées doivent être les fondations de la ZLEC. En réalité, ce qui risque de se passer est que les CER vont imploser suite à la pression et au chantage de l’Union Européenne qui leur demande de ratifier les APE. En Afrique de l’Ouest, certains pays ont signé des APE intérimaires depuis quelques années déjà (Ghana, Côte d’Ivoire) alors que le géant nigérian n’est pas satisfait par la version actuelle de l’APE. Comme les pays de la CEDEAO évoluent depuis 2015 dans le cadre d’un Tarif extérieur commun, il s’ensuit que ce bloc commercial risque de se fissurer en deux entre d’un côté les pays qui ont ratifié les APE et ceux qui n’ont pas accepté de le faire. Dans cette configuration, ces derniers pays vont mettre en place des tarifs contre les produits en provenance de l’Europe qui transitent vers les premiers. Il n’y aura donc plus d’union douanière, et a fortiori aucune velléité d’aller vers une ZLEC. C’est le même scénario qui se profile en Afrique de l’Est, avec la Tanzanie qui a refusé de ratifier l’APE. Il faut dire que le Brexit rend l’APE moins attractif pour les pays qui commercent beaucoup avec le Royaume-Uni.

Une fois de plus, on met la charrue avant les bœufs. C’est une erreur colossale de la part de certains experts de l’Union Africaine que de vouloir baser le projet de ZLEC sur les soi-disant acquis associés aux APE. La consolidation des CER doit être l’objectif prioritaire.

De toute façon, je ne pense pas que ce projet sera finalisé à la fin de cette année. Les délais sont trop courts et ne favorisent pas une appropriation démocratique. Et beaucoup de pays africains ne voudront pas se priver du jour au lendemain d’une partie plus ou moins importante de leurs recettes douanières.

Bien des observateurs présentent l’Afrique comme étant « la locomotive de la croissance mondiale pour les années à venir » et cette observation se traduit par un flux importants d’investisseurs étrangers pour le continent, notamment les Chinois, les Indiens, les Américains, les Français, les Iraniens, etc. Les pays africains ont-ils les moyens d’assumer

ce rôle de locomotive de la croissance mondiale sans se faire dévorer par les capitaux étrangers ?

L'Afrique dispose d'avantages certains : une population jeune, des terres abondantes, des ressources naturelles stratégiques, etc. A ce titre, elle constitue un « marché » prometteur pour les investisseurs internationaux. En même temps, ce discours sur l'Afrique « émergente » comporte beaucoup de fantasmes. La croissance observée sur le continent lors des quinze dernières années s'explique pour l'essentiel par un cours favorable des matières premières et une relative pacification politique. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas encore été associée dans la majorité des pays à une transformation structurelle permettant de sortir de la spécialisation primaire et de créer des millions d'emplois décents.

Pendant la décennie 2000, au moment où le continent enregistrait un taux de croissance économique de l'ordre de 5% par année, les paiements nets de revenus du continent au reste du monde s'établissaient en moyenne annuelle à 5% du PIB. Avoir un taux de croissance économique élevé n'est donc pas forcément un indicateur pertinent de santé économique, surtout pour les pays fortement extravertis.

Ce qu'il faudrait à mon avis c'est que nos gouvernements se distancient du discours « doing business » de la Banque mondiale et essaient plutôt de voir dans quelle mesure les investissements étrangers peuvent concourir à la transformation structurelle de leurs économies et à l'expansion des marchés intérieurs, fonctions que les investissements étrangers n'exercent pas encore. Et pour cela, il faut avoir une approche sélective et stratégique (ne pas accepter n'importe quel type d'investissement) et mettre en place un contrôle des capitaux.

Le développement de l'Afrique doit profiter initialement aux Africains. Qu'est-ce que l'UA et les pays africains doivent faire, selon vous, pour que le développement du continent ne se fasse pas au détriment des hommes qui le peuplent ?

La ressource la plus rare en ce moment sur le continent est l'imagination créatrice, non mimétique. Nos gouvernements et leurs conseillers en manquent gravement. Ils pensent que les modèles économiques qui ont marché pour les autres marcheront nécessairement pour l'Afrique : avec plus de croissance économique, tous nos problèmes seront résolus. C'est une illusion qui risque de priver les jeunes générations de l'avenir dont elles rêvent. Un document comme l'Agenda 2063 ne parle à aucun endroit d'une question aussi déterminante que la croissance démographique et des défis qu'elle pose à la politique économique et sociale à un moment où les bouleversements technologiques rendent le labeur humain (et non la créativité humaine) de moins en moins nécessaire dans la production de richesses. Quel modèle économique et social pour un continent de quatre milliards d'individus à l'horizon 2100 ? De manière surprenante, cette question intéresse peu de monde. Or, c'est de là à mon avis qu'il faudrait partir. Et certainement l'on se rendrait compte qu'il nous faut un changement civilisationnel profond…

Le respect de l'environnement se pose aussi comme un défi majeur pour l'Afrique : développer l'Afrique sans la polluer. Equation possible selon vous ?

Il est possible de transformer les structures économiques en Afrique sans reproduire la trajectoire écocide du développement de l'Occident, et celle plus récente de la Chine. Mais pour cela il faudrait un changement de paradigme : sortir de la logique capitaliste. Il est naïf de croire en la possibilité d'un développement économique bénéfique aux peuples africains et à leur environnement dans le cadre d'une logique économique fondée sur le gaspillage et qui s'emploie à détruire l'homme et la nature, c'est-à-dire les deux fondements de la richesse. C'est pourquoi il nous faut oser inventer un autre avenir en mobilisant une imagination créatrice, non mimétique.

Maghreb Emergent

Abonnez-vous à la Lettre de nouveautés du site et recevez chaque lundi par courriel la liste des articles parus, en français ou en anglais, dans la semaine écoulée.

P.-S.

bilaterals.org
https://www.bilaterals.org/?senegalese-economist-ndongo-samba