

L'AFRIQUE EST-ELLE PARTIE ?

Bilan et perspectives de l'intégration africaine

L'AFRIQUE EST-ELLE PARTIE ?

Plus d'un milliard d'habitants, soit 25% de la population mondiale à l'horizon 2030-2040; une institution pan-continentale (l'Union africaine) fédérant 54 membres; deuxième rang derrière l'Asie de l'Est pour la rapidité de la progression de son PIB pour 2015: l'Afrique est-elle partie? Le bilan accablant que René Dumont (1962) dressa jadis à tout le moins en ce qui est de l'Afrique noire est-il à classer dans le musée de la désuétude? Pour bien d'observateurs, aujourd'hui l'Afrique semble rompre avec le passé. Serions-nous en train d'approcher le siècle de l'Afrique, comme le rappelait le Président chinois Xi Jinping lors du sommet de Johannesburg de 2015, en citant Nelson Mandela, qui déclarait un jour : «Nous arrivons au siècle de l'Afrique, un siècle où l'Afrique aura sa place parmi les nations du monde.» (BBC, 2015)?

Mais les défis existent, aussi bien internes que mondiaux. Ils vont de l'accès difficile aux services publics jusqu'à la menace voire le risque terroriste en passant par la prolifération des conflits internes, toutes choses qui pèsent sur la stabilité du continent et complexifient la gouvernance de ses affaires. Ces défis se conjuguent avec une conjoncture internationale, un ordre mondial et des rapports de forces défavorables au continent. Ainsi, en dépit de sa croissance, ce dernier présentait encore, du moins d'après les chiffres de 2013, un tableau sombre avec seulement 1,5% du PIB mondial, 2% du commerce mondial et de 2 à 3% des investissements directs étrangers (IRES, Paris 2013). De plus, le commerce interafricain reste encore faible, alors que l'intérêt pour le régionalisme ne se dément plus dans ce continent qui regorge de huit Communautés économiques régionales (CER).

Y faisant face, l'UA a adopté l'Agenda 2063, lequel retient l'intégration du continent comme sa deuxième aspiration majeure : un continent « politiquement uni ». Au-delà de cette perspective cinquantenaire, les trajectoires antérieures et les évolutions récentes de l'intégration régionale africaine méritent un temps d'arrêt pour jeter un regard rétrospectif sur les acquis et se projeter sur l'avenir, à la lumière d'un état des lieux.

C'est l'objet du présent numéro thématique de la Revue Interventions Économiques. Le numéro « spécial Afriques » entend faire le point sur l'intégration régionale en Afrique, cinq décennies après la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et 15 années après la naissance de l'Union africaine (UA). Il a vocation à contribuer à améliorer la connaissance sur l'intégration régionale en Afrique. Ce faisant, les experts s'y prononcent sur l'impact des régionalismes sur la compétitivité du continent, tout en essayant de situer les économies africaines au sein de l'économie mondiale. De plus, les lecteurs trouveront dans ce numéro des réflexions qui tentent de faire le suivi des efforts en matière d'intégration africaine, de repérer les opportunités et les menaces inhérentes tant aux contextes national (aspirations au statut d'émergence) et régional qu'à l'environnement mondial. Une place importante est également faite non seulement à l'évaluation des acquis en termes de bien-être et de qualité de vie des populations, à l'identification de quelques pratiques exemplaires, mais aussi à une projection sur l'avenir dans des perspectives à moyen ou long terme pour l'émergence et l'intégration africaines.

Charlie Mballa et Issiaka Mandé

Sommaire

Mars 2017

LE RÉGIONALISME AFRICAIN, UNE VOIE ORIGINALE

- 06 Sebastian Santander**
Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain
- 10 Christian Deblock**
L'indice d'intégration régionale en Afrique
- 14 Philippe Hugon**
Régionalisme et régionalisation : limites de jure et réussites contrastées
- 18 Noubatour Adoumtar**
L'Union africaine au chevet des "indépendances inachevées"
- 21 Jean-Louis Roy**
Entretien directif avec Charlie Mballa

LES EXPÉRIENCES RÉGIONALES

- 25 Karl Wohlmuth**
Towards Transformative Regional Integration and Measuring Integration Progress
- 30 Léonard Matala-Tala**
Le rôle et la place des CÉR dans le développement de l'Afrique
- 33 Nora Mareï**
Régionalisation entre Maghreb et Afrique de l'ouest : regard géographique
- 37 Léopold Ghins
Jean Balié
Karl Pauw**
Agricultural Value Chain Development and Regional Integration Processes
- 41 Koffi Nutefé Tsigbe
Bakayota Kpaye**
La question de la libre circulation des biens dans l'espace CEDEAO de 1975 à 2015
- 44 Ndiack Fall**
Santé et croissance économique dans les pays de l'UEMOA
- 48 Rene Kouassi N'guettia**
Entretien directif avec Charlie Mballa

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU RÉGIONALISME

- 52 Jacob Kotcho**
Intégration commerciale de l'Afrique
et libre-échange global:
défis et perspectives
- 55 Malick Sane**
Infrastructures, commerce intra-africain
et développement économique
en Afrique
- 61 Patrice Vimard**
La longue marche de l'Afrique vers la
convergence et les bénéfices
démographiques
- 65 James Mouangue Kobila**
Bilan de la libre circulation des
personnes en Afrique
- 70 Charlie Mballa**
Vers une politique étrangère africaine
commune? Opportunités et contraintes
- 74 Antoine Noubouwo**
Optimiser la conception et la mise en
œuvre des politiques urbaines
- 78 Ochozias A. Gbaguidi**
L'intégration par l'énergie en Afrique:
quels progrès 50 ans après le traité
d'Abudja?
- 83 Pierre Ngumkeu**
Réforme de la structure fiscale
et intégration régionale
- 87 Hamimida Mama**
Intégration régionale et
investissements directs étrangers
en Afrique
- 90 Felix Zogning Nguimeya**
Investissements d'accord,
mais financement d'abord
- 94 Ahmadou Aly Mbaye
Ibrahima Thione Diop
Fatou Gueye**
Sortie des pays africains de la zone
Franc : Entre le mythe et la réalité
- 100 Boubacar Macalou**
L'Afrique et la gouvernance de
la sécurité alimentaire
- 104 Jean-Louis Roy**
L'Afrique en marche..., en décollage ?
Un rythme qui doit s'accélérer
- 108 Donald Charles McKinnon**
Interview with Charlie Mballa

Le régionalisme africain, une voie originale



Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain

Sebastian Santander

Professeur,
Directeur du Centre de relations internationales CEFIR
Département de Science politique
Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie Université de Liège

Un régionalisme « silencieux » ou « translocal » qui résulte d'une intensification des flux transnationaux sans régulation institutionnelle régionale

La présente contribution se penche sur le phénomène régional non pas au sens de la relation entre les niveaux local et national au sein d'un État, mais en tant que dimension médiane entre l'échelon étatique et le système international. Le concept de régionalisme demeure difficile à définir tant les théories qui lui sont consacrées et les interprétations qui en résultent peuvent diverger. Toutefois, la présente appréhende le phénomène régional comme une construction sociale – c'est-à-dire comme un espace d'action où interagissent de manière formelle ou informelle des acteurs publics (États, entités fédérées, institutions internationales) et privés (entreprises, ONG, universités, syndicats) – productrice de normes, et partant de sens politique (Santander, 2012). L'intérêt sera porté à l'analyse comparative du régionalisme d'Amérique latine (AL) et d'Afrique. Ce regard croisé et comparatif peut s'avérer extrêmement riche en termes d'analyse. D'autant que souvent, les études sur les régionalismes africains et latino-américains ont été réalisées en vase clos, suscitant l'impression que le phénomène était déconnecté du monde et imperméable aux influences extérieures. Ou, au contraire, à la lumière de la construction européenne érigeant le régionalisme en référence à suivre, donnant ainsi lieu à des recherches empreintes d'eurocentrisme et de normativité.

Les dernières études sur le régionalisme, amorcées dans le cadre post-guerre froide, ont cherché à dépasser les analyses introverties et eurocentrées grâce, notamment, à l'apport de l'analyse comparée proposée par la discipline des relations internationales ; et plus particulièrement par l'économie politique internationale (Warleigh-Lack, 2008 ; Acharya, 2012). Une telle démarche permet de dégager les dynamiques à l'œuvre dans l'essor des différents régionalismes et de mieux saisir tant les ressemblances que la spécificité et la nature de chacun de ces projets. Ce faisant, la comparaison

peut s'avérer être un remarquable moyen de compréhension du phénomène régional.

Les recherches comparatives sur le régionalisme ont produit, au cours des vingt dernières années, nombre de résultats pertinents. Toutefois, ils demeurent essentiellement théoriques. Dès lors, les études empiriques comparant systématiquement les projets régionaux issus de continents différents font quelque peu défaut. Les travaux se confrontant aux régionalismes latino-américains et africains se sont fait rares, voire inexistantes. Or, il s'agit d'un sujet potentiellement porteur en termes de résultat scientifique ; d'autant que l'AL et l'Afrique demeurent manifestement les continents les plus créatifs et prolifiques en matière de projet de coopération régionale entre États voisins. Les ambitions collectives restent à travers les siècles à l'agenda politique des décideurs africains et latino-américains. D'ailleurs, depuis la fin du bipolarisme, plus d'une dizaine d'organisations régionales participent respectivement au façonnement des scènes politique et économique d'AL¹ et d'Afrique².

Une grande variété d'organisations régionales

Ces organisations régionales présentent un caractère pluriel : certaines sectorielles se focalisent essentiellement sur un enjeu particulier de la coopération (infrastructure, monétarisme ou commerce) alors que d'autres se veulent multidimensionnelles dans le sens où les mécanismes de coopération embrassent nombre de secteurs, allant du commerce au transport en passant par le tourisme, l'environnement, l'énergie, la sécurité ou la défense. Force est également de constater que, sur les deux continents, une logique, à la fois duale et complémentaire, animent les acteurs. La première consiste à développer une coopération régionale, géographiquement limitée afin de systématiser la concertation politique – et si possible

l'action commune – par rapport à des enjeux et des défis impliquant plus particulièrement les acteurs de l'espace en question. La deuxième vise à promouvoir la coopération régionale à l'échelle continentale comme en témoigne l'Union africaine (UA), qui succède en 2002 à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et le Groupe de Rio, remplacé en 2010 par la Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC). La démarche pan-continentale en AL et en Afrique est animée par plusieurs objectifs : elle est pensée dans chacun des deux mondes comme un espace de rencontre, de dialogue et de concertation sur des thématiques touchant l'ensemble des acteurs ainsi que comme un moyen de soutenir les organisations sous-régionales existantes et de porter, autant que faire se peut, les voix respectives d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) ainsi que celles d'Afrique à l'extérieur.

Toutefois, des différences majeures existent, notamment entre les deux projets pan-continentaux. D'abord d'un point de vue institutionnel. L'Afrique a cherché à s'inspirer de l'Union européenne (UE) qui, pour sa part, n'a pas hésité à fournir son savoir-faire en matière d'intégration et de gouvernance régionale aux organisations africaines. L'UA s'est dotée d'une armature institutionnelle complexe, animée tant par des organes et des institutions politiques, judiciaires, économiques et financières que par des comités de tout genre dans le domaine économique, social, culturel, énergétique ainsi que dans celui de la paix et de la sécurité. Par contre, la CELAC est davantage animée par la logique inspirée de la conception institutionnelle des accords négociés par les États-Unis dans le sens où elle aspire à une bureaucratie aussi limitée que possible. Dès lors, contrairement à l'UA et à l'instar de l'ALENA³, la CELAC ne dispose pas d'un siège fixe et est essentiellement animée par des sommets réunissant les chefs d'État et de gouvernement, des réunions intercalaires des ministres des Affaires étrangères ainsi que par une présidence pro tempore assumée, sous forme de troïka, par un pays et reposant sur celui qui l'a précédé et celui qui lui succédera. Contrairement donc à l'UA, la CELAC s'apparente plus à un forum de dialogue politique qu'à une institution.

L'autre différence entre l'UA et la CELAC tient à des considérations géopolitiques. Les deux continents ont été des colonies européennes et l'accès aux indépendances ne les a pas mis à l'abri d'influences extérieures. Comme la nature, la géopolitique a horreur du vide et le départ des européens d'ALC a rapidement été comblé par Washington qui, depuis le XIXe siècle a, notamment, tenté d'intégrer les Amériques sous sa coupe à travers des projets tels que l'Union panaméricaine, l'Organisation des États américains (OEA) ou la Zone de libre-échange des

Amériques (ZLEA). Au fil du temps, les projets latino-américains et caribéens ont fait face à des projets concurrents issus de Washington, phénomène auquel l'Afrique n'est pas confrontée. Dès lors, la CELAC, d'une certaine manière, traduit une volonté d'écarter les États-Unis des affaires politiques de la région, et partant un rejet implicite de l'OEA. Par contre, les organisations régionales africaines et latino-américaines partagent un soutien technique, logistique, financier et institutionnel en provenance de l'UE.

L'idéal de coopération régionale : indissociable de l'identité africaine et latino-américaine ?

Les premiers projets d'organisations régionales formels en Afrique et en AL naissent dans la foulée de l'après-guerre et de la construction européenne, même si l'intérêt des Africains et des Latino-américains pour le phénomène est séculaire. L'idée d'un espace de solidarité et de coopération régionale, voire d'une « conscience régionale », précède la concrétisation formelle d'unions régionales reposant sur la force du droit et des institutions. Cette idée d'intégration régionale devance la période des indépendances et l'essor des États nations qui respectivement eurent lieu au début du XIXe siècle pour l'AL et durant la deuxième moitié du XXe siècle pour l'Afrique.

En AL, l'idée d'union du continent sera portée par une série de libertadores dont le plus connu était Simon Bolivar. Après avoir lutté pour l'indépendance du continent, le mouvement bolivarien encouragea l'établissement d'unions fédératives pour éviter l'émiettement politique du continent et contrecarrer les menaces et convoitises extérieures. Cependant, bien que ces premières initiatives⁴ constituèrent des projets mort-nés du fait qu'elles seront incapables de vaincre les particularismes naissants, elles contribuèrent à alimenter, à travers les siècles, l'ambition d'une « Patria Grande », c'est-à-dire un projet d'union politique du continent latino-américain. L'idée d'une Union africaine s'est également forgée dans la lutte pour l'indépendance ; elle est grandement redevable au mouvement panafricain porté à partir du XIXe siècle par l'élite de la diaspora africaine aux États-Unis et représentée, notamment, par des personnalités telles que Edward Wilmot Blyden ou William Edward Burghardt Du Bois. Le mouvement va poursuivre son essor avec les grandes conférences panafricaines de la première moitié du XXe siècle qui, aux États-Unis et en Europe, constituèrent autant d'occasions pour prôner la construction d'une identité supranationale africaine. Le mouvement panafricain rejoint l'Afrique durant les années 1950 sous le leadership de Kwame N'Krumah qui rêvait d'instituer les «

États-Unis d'Afrique ». Toutefois, l'arrivée du panafricanisme sur le Continent noir aura pour effet de diviser le mouvement. Il sera tiraillé entre ceux qui prônait d'abord l'unité régionale, et ceux qui, à l'instar du président ivoirien Houphouët-Boigny priorisaient l'indépendance et l'instauration de l'État comme en témoignent les pourparlers sur la création de l'OUA. Les acteurs dans leur ensemble partageaient le besoin d'instaurer une organisation collective en vue de donner une voix à l'Afrique sur la scène internationale, de soutenir les processus de libération en cours et de condamner les régimes d'apartheid. C'est néanmoins l'approche d'une « Afrique des États » qui s'imposa et l'OUA devint, tout comme l'UA qui lui succéda, un outil de coopération, et non pas d'intégration, entre États.

Portée et limite des régionalismes africain et latino-américain

Comme indiqué précédemment, parallèlement à ces organisations pan-continentales des projets régionaux géographiquement limités vont voir le jour dans les deux continents tant durant⁵ qu'après la guerre froide⁶. Ces projets participent d'un activisme diplomatique qui doit contribuer à la visibilité et à la reconnaissance internationale des décideurs. Ils sont également conçus pour répondre à des considérations économiques. Ainsi durant la guerre froide, chaque continent et particulièrement l'Amérique centrale et l'Afrique occidentale voient dans le sous-régionalisme un moyen de palier à l'exiguïté de leurs marchés nationaux respectifs. À l'époque les organisations latino-américaines et africaines étaient influencées par les théories structuralistes de la Commission économique pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC) qui encourageaient les politiques de substitution des importations afin de protéger les industries naissantes contre la concurrence internationale.

Ces projets régionaux ne feront pas long feu tant ils seront soumis à de nombreuses pressions telles que le développement des nationalismes économiques ou les rivalités interétatiques, sans compter que l'Afrique et l'AL seront des champs privilégiés de l'affrontement bipolaire. Au demeurant, l'attention africaine sera détournée par la prolifération de guerres civiles et par la préoccupation de construire l'État, de garantir l'intangibilité des tracés frontaliers ou du besoin de faire respecter la souveraineté nationale... Autant de défis que l'Amérique latine avait dû relever un siècle plus tôt.

L'idéal régional revient à l'agenda politique des deux continents dans la foulée de la fin du bipolarisme, de la redynamisation du projet européen et de l'accélération de la mondialisation. Certaines idées

sortent de leur léthargie, d'autres sont créées. Contrairement aux expériences régionales antérieures, le régionalisme post-bipolaire ne doit plus représenter une alternative au processus d'insertion mondiale. Les projets africains et sud-américains s'inscrivent dorénavant dans le mainstream du nouveau tempo mondial de la démocratie de marché. Ils doivent faciliter l'initiative privée, l'attrait d'investissements directs étrangers, les stratégies d'exportation, les politiques de dérégulation et l'ouverture des économies locales à la compétition internationale. Ils se fixent aussi pour objectif la promotion de la démocratie formelle et des droits humains, la liberté de circulation des personnes et la mise en place de marchés communs, la délivrance de passeport commun (cf. Cedeao ou Mercosur), la coordination des politiques sectorielles des États (énergie, environnement, fiduciaire, transport...) ou l'activation de projets d'infrastructures ayant trait à l'interconnexion ferroviaire, routière, fluviale.

Cela dit, la prolifération de projets collectifs en Afrique et en AL ne doit pas être considérée comme un symptôme de bonne santé des organisations régionales. D'ordinaire, les lettres d'intentions peinent à être suivi d'effets. Les projets collectifs demeurent souvent en chantier plusieurs années après leur date officielle d'entrée en vigueur. Ne trouvant pas la volonté politique d'approfondir et de rendre actifs les schémas régionaux en cours, les décideurs se lancent dans une fuite en avant faisant le choix de créer de nouveaux projets collectifs. Dès lors, de nombreux pays d'AL et d'Afrique s'imbriquent dans différents projets régionaux. Ce chevauchement, ou phénomène d'« allégeances » régionales multiples⁷, contribue à créer un lacs confus et, en conséquence, le régionalisme formel peine à reposer sur un projet collectif clair et cohérent porté par des institutions et stratégies communes. Il en résulte que le bilan demeure mitigé comme en témoigne, par exemple, l'intégration économique et commerciale. Celle-ci est affectée par les carences en matière d'infrastructure, les lourdeurs administratives ou les contrôles frontaliers. Le commerce intra-régional peine donc à décoller et demeure faible comparativement à d'autres régions du monde. Ainsi, le volume du commerce intra-africain et intra-latino-américain représente respectivement 15 % et 30 % contre 70 % dans l'UE, 50 % en Asie et 50 % en Amérique du Nord (OMC, 2015).

Le régionalisme en Afrique et en Amérique latine se développe cependant par des canaux moins formels. C'est le cas, par exemple, de l'arc de cercle du Bassin de la Plata qui correspond aux territoires (Argentine/Bolivie/Brésil/Paraguay/Uruguay) situés autour de l'estuaire du Rio de la Plata ou de la région africaine des Grands Lacs. Il s'y déploie un régionalisme qualifié de « silencieux » ou

« translocal » qui résulte d'une intensification des flux transnationaux de marchandises, de technologie, de personnes et/ou de capitaux sans régulation institutionnelle régionale. Ce phénomène de flux et d'échanges informels représente une réalité souvent négligée mais qui participe, néanmoins, au développement des régionalismes africains et latino-américains.

¹ Alba, Alliance du Pacifique, Can, Celac, Mercosur, Sela, Sica, Unasur, ALADI, Parlatino. Si on y ajoutait les projets des pays des caraïbes (AEC, Caricom, OECO), le nombre d'organisations régionales s'alourdirait davantage : cf. Sebastian Santander, « Regional, Interregional and Global Arrangements and Multilateral Organizations » dans Mario Telò, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, 2014, p. 373 et sq.

² Parmi les quatorze organisations régionales, seuls huit sont officiellement reconnues par l'Union africaine ; à savoir la Cedeao, la Sadc, la Ceeac, l'Uma, la CAE, le Comesa, la Censad et l'IGAD : cf Ibid., p. 366 et sq.

³ Accord de libre-échange nord-américain institué en 1994 et incluant le Canada, les États-Unis et le Mexique.

⁴ Grande Colombie, Confédération andine et Fédération centraméricaine.

⁵ Afrique : Udeac, Sadcc, Ceuplg, Cedeao ... ; AL : Alac, Pacte Andin, MCCA ...

⁶ Afrique : Cea, Comesa, Sadc, Igad ... ; AL : Mercosur, Can, AP, Unasur ...

⁷ À titre d'exemple, la Colombie et le Pérou sont membres de l'AP et de la Can ; le Mexique est membre de l'Alena et de l'AP ; la RDC de la Sadc et de la Ceuplg ; l'Afrique du Sud de la Sadc et de la Sacu.

Références bibliographiques

Acharya, A. (2012). « Comparative Regionalism: A field Whose Time has Come? », *The International Spectator*, 47, 1, 2012, pp. 3-15.

OMC (2015). « Statistiques du commerce mondial 2015 », OMC, p. 27.

Santander, S. (2014). « Regional, Interregional and Global Arrangements and Multilateral Organizations » dans Mario Telò, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, p. 373 et sq.

Santander, S. (2012). *Régionalisme et relations internationales. Entre dynamiques internes et projections internationales*, Liège, Presses universitaires de Liège.

Warleigh-Lack Alex (2008). « Studying Regionalisation Comparatively » dans Andrew F. Cooper, Hughes Christopher and Philippe De Lombaerde (eds), *Regionalisation and Global Governance: the Taming of Globalisation?* Londres, Routledge;



L'indice d'intégration régionale en Afrique

Christian Deblock

professeur titulaire, Faculté de science politique et de droit, UQAM
directeur de recherche, Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation

L'IIRA : un indicateur d'intégration tout à fait original

En unissant leurs efforts, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission économique pour l'Afrique ont produit un indicateur d'intégration tout à fait original, l'*Indice de l'intégration régionale en Afrique* (IIRA) qui va nous permettre d'avoir une vision beaucoup plus juste non seulement du degré d'intégration des différentes communautés économiques régionales (CER) africaines, mais également des efforts de chacun en matière d'intégration, autant ces dernières que leurs membres. Voyons ce que nous dit cet indice. Mais d'abord, qu'entendons-nous par intégration ?

Définir l'intégration

Le concept d'intégration renvoie à l'idée de fusion de deux ou plusieurs unités distinctes en vue de former une nouvelle entité. Bien que déjà utilisé dans l'entre-deux-Guerres, notamment pour qualifier l'économie mondiale, le concept n'a vraiment commencé à être utilisé dans le domaine des affaires internationales qu'après la Seconde Guerre mondiale lorsque plusieurs projets de regroupement économique et politique ont commencé à voir le jour, en Europe et en Amérique latine notamment. On était alors en présence d'un phénomène nouveau qui allait au-delà de la coopération traditionnelle et de l'ouverture réciproque des marchés telles qu'envisagées alors avec le GATT et l'OIC. Le terme d'intégration paraissait tout à fait approprié pour qualifier des projets dont la finalité était de rapprocher toujours plus étroitement les économies concernées jusqu'à l'unification complète, prélude à la formation d'une entité politique nouvelle. Non seulement devait-il y avoir engagement politique, mais également enclenchement presque mécanique d'une dynamique d'unification magnifiquement exposée par Bela Balassa dans son schéma en cinq temps¹.

Les projets portaient évidemment l'esprit de leur époque. Le temps était alors à la recherche de la paix et de la sécurité, mais aussi au développement et au plein-emploi, et dans ce sens, il devait y avoir complémentarité complète entre la poursuite de ces objectifs au niveau national et à d'autres niveaux, notamment au niveau régional en créant de grands espaces économiques de solidarité dotés d'institutions communes. Comment réaliser l'intégration, et jusqu'où la pousser ? À ces deux questions, on apporta des réponses variées, mais deux grandes approches furent suivies. En vertu de la première, dite communautaire, l'intégration économique devait être toujours plus étendue et profonde, jusqu'à l'union économique et monétaire complète, et être accompagnée d'un élargissement et d'un renforcement conséquents des politiques et institutions communes. Quant à la seconde approche, plus modeste dans ses objectifs, elle se limitera à faire de la libre circulation des produits, des capitaux et des personnes la clé de voûte d'une intégration économique encadrée par des accords d'association. Deux visions différentes, donc, de l'intégration économique : l'une, qualifiée de positive, en raison de son orientation vers des objectifs communs, et l'autre, qualifiée de négative, l'objectif étant de créer des complémentarités à l'intérieur d'un espace ouvert.

De l'intégration solidaire à l'intégration compétitive

Dans un sens comme dans l'autre, l'intégration implique un degré élevé d'engagement politique, une forte coordination des politiques économiques, et une imbrication toujours étroite des économies concernées. À défaut de rencontrer ces conditions, à commencer par la troisième, beaucoup de projets ont périclité, voire disparu, en particulier avec la crise de la dette dans les années 1980. L'intégration n'en demeure pas moins toujours un concept mobilisateur, et comme le montrent les expériences en

cours en Asie ou en Afrique, on peut même parler d'un renouveau. Trois choses ont néanmoins changé par rapport à la vision qu'on en avait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Premièrement, l'idéalisme des premiers temps a cédé le terrain au pragmatisme et dans le cas des intégrations de premier type, l'objectif d'union politique a généralement été abandonné et lorsqu'il reste vivace, il est le plus souvent renvoyé à un horizon très lointain. Par contre, l'action collective s'est déplacée sur un autre terrain, celui de la coordination des politiques, incontournable en cas d'union économique et monétaire.

Deuxièmement, l'environnement international lui-même a changé. La mondialisation a remplacé la division cardinale du monde, et avec elle, la concurrence internationale a imposé ses contraintes. Non seulement l'intégration économique doit être à la fois ouverte et compétitive, mais le critère d'efficacité concurrentielle est devenue la règle d'or, sur les marchés comme pour les politiques.

Enfin, la donne a changé depuis que l'ALENA a été mis en place et que les accords de libre-échange prolifèrent. Non seulement a-t-on vu surgir un nouveau modèle institutionnel, de type contractuel, qui vient s'ajouter aux deux modèles précédents, sinon les concurrencer, mais la notion même d'intégration économique a aussi changé de sens. D'un côté, les engagements économiques se limitent à la mise en place d'un marché ouvert soumis à des règles concurrentielles convenues ; de l'autre, les choix économiques vont relever des conditions de concurrence propres à ce marché et non plus de choix politiques.

L'intégration en Afrique

La voie qu'a choisie l'Union africaine pour relancer l'intégration du continent reste marquée par l'idéal communautaire, notamment par l'idée de combiner étroitement intégration économique et intégration institutionnelle. De même, s'agit-il pour y parvenir de s'appuyer sur les communautés régionales, du moins sur les huit communautés économiques régionales reconnues, soit la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEDEAO), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEEAC), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe

(SADC), et l'Union du Maghreb arabe (UMA). L'Indice de l'intégration régionale en Afrique a été construit dans cette double perspective. Il n'en reste pas moins que les changements dont nous venons

de faire état se font sentir sur la façon dont doit être désormais poursuivie l'intégration.

D'abord, l'engagement politique au niveau des communautés doit être orienté vers une plus grande cohérence institutionnelle, une croissance plus inclusive et un meilleur arrimage des économies à l'économie mondiale, notamment par leur insertion dans les chaînes de valeur mondiales.

Ensuite, la coordination des politiques a été réaffirmée et doit désormais couvrir l'ensemble des politiques qui affectent l'économie et la population. Enfin, les différentes communautés économiques sont invitées à éliminer le plus rapidement possible les obstacles à la libre circulation des biens et services, des personnes et des capitaux et faire de l'efficacité concurrentielle le critère qui orientera les choix économiques et la création des chaînes de valeur régionales.

Mesurer l'intégration

Pourquoi et comment mesurer l'intégration ? Pour reprendre les mots de l'économiste en chef de la Commission économique pour l'Afrique, l'IIRA est « à la fois un exercice de mesure et une invitation à l'action ». Trop souvent dans le passé les engagements politiques n'ont pas été suivis d'effets. Bien davantage qu'une photographie de l'intégration, ses concepteurs ont cherché à faire de l'indice un véritable « catalyseur du changement », à l'image des indicateurs de performance de l'ASEAN, l'objectif étant d'inciter les différentes communautés et leurs membres à prendre l'intégration au sérieux.

Le second critère qui a prévalu dans sa conception est la simplicité. Cinq dimensions et 16 indicateurs ont ainsi été retenus². Les cinq dimensions sont l'intégration commerciale, les infrastructures régionales, l'intégration productive, la libre circulation des personnes, et l'intégration financière et macro-économique. Sur chacune d'elles, il y a peu à dire sinon que, eu égard au niveau encore peu élevé d'intégration, trois sont particulièrement importantes. Tout d'abord, le commerce intra-régional, l'indicateur le plus visible de l'intégration. Le commerce intracontinental représente à peine 15 % du commerce total, un pourcentage trop faible en comparaison des autres régions (tableau 1).

Tableau 1. Commerce intra-régional, en % du total

	1995	2000	2005	2010	2014
Afrique					
Exportations	12,4	9,2	9,2	13,8	15,7
Importations	11,4	13,6	13,5	14,7	14,6
Amérique					
Exportations	53,3	61,8	61,3	55,3	55,8
Importations	44,9	46,4	43,0	42,0	42,4
Asie					
Exportations	52,9	51,5	55,8	59,9	61,5
Importations	54,1	59,6	63,6	63,6	62,2
Europe					
Exportations	71,9	72,9	74,1	71,2	69,0
Importations	70,9	68,6	70,1	67,4	67,6
Océanie					
Exportations	12,9	11,6	12,2	8,7	7,5
Importations	11,4	10,3	9,6	8,7	7,5

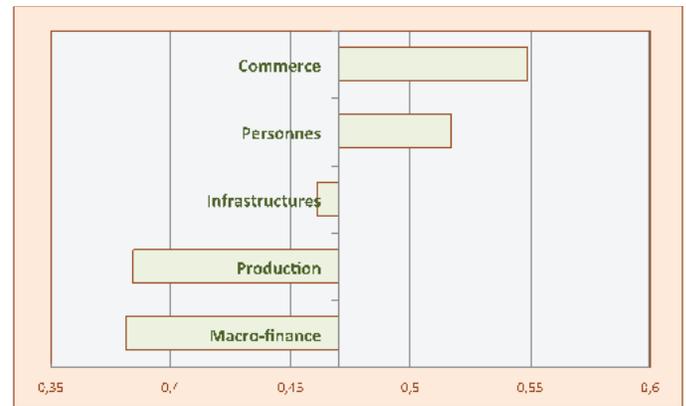
Source : UNCTAD-Stat

Ensuite, les infrastructures, un des grands obstacles au développement des échanges et à l'intégration de l'Afrique. Enfin, concernant la production, la clé de voûte de toute intégration économique, on relèvera que l'idée ancienne de créer des pôles industriels et de favoriser la diversification productive reste présente, mais l'accent est surtout mis sur les échanges de biens intermédiaires, la création de chaînes de valeur régionales et internationales, et le *Made in Africa*.

Pour un premier essai, l'indice synthétique a été calculé pour chacune des communautés à partir de la moyenne simple des différents indicateurs³. La même méthode a été appliquée pour les pays à l'intérieur des communautés. Au niveau des résultats, l'indice livre plusieurs messages intéressants. On en relèvera cinq. Premièrement, globalement, sur une échelle allant de 0 à 1, le niveau moyen d'intégration est de 0,47 et le niveau médian de 0,458. Il y a donc encore beaucoup de marge de progression.

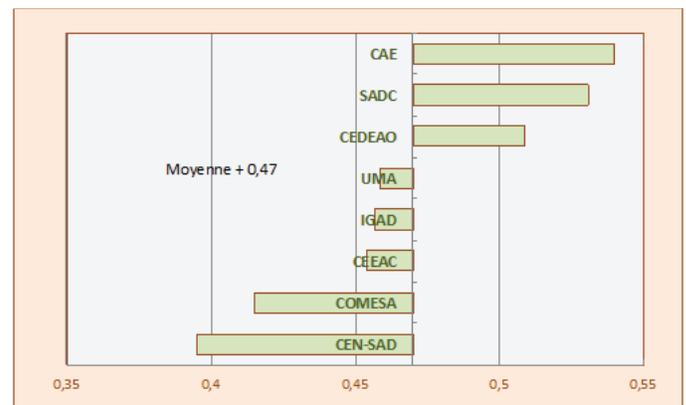
Deuxièmement, toujours globalement, les deux maillons faibles de l'intégration sont l'intégration productive et l'intégration macro-économique et financière, avec des indices, respectivement, de 0,381 et 0,384 (graphique 1).

Graphique 1. Moyenne des scores globaux, par dimension



Troisièmement, la CAE et la SADC montrent les meilleurs résultats d'ensemble⁴, et la CEN-SAD et la COMESA les moins bons (graphique 2).

Graphique 2. Moyenne des scores globaux, par communauté



Source : Indice de l'intégration régionale en Afrique, 2016

Quatrièmement, d'une communauté à l'autre, les écarts peuvent être très grands entre les pays. Ainsi, des pays comme l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, le Cameroun ou le Kenya affichent des niveaux d'intégration élevés, supérieurs à 0,65, alors qu'à l'inverse des pays comme l'Angola, Sao Tomé-et-Principe ou la République démocratique du Congo affichent un indice inférieur à 0,2.

Enfin, d'une façon générale, un lien fort existe au niveau des communautés entre les initiatives et mesures qui ont été prises en faveur de l'intégration, et les résultats observés.

Conclusion

À notre connaissance, c'est la première fois qu'un tel indice synthétique est construit en matière d'intégration. Certes, les critiques ne manqueront pas. Les unes pour s'en prendre à la méthodologie, aux critères d'analyse, ou encore au choix des indicateurs ; les autres, pour relever que les données utilisées sont peu fiables et ne rendent compte que de la partie visible de l'économie, laissant dans l'ombre l'économie informelle, le commerce de contrebande, etc. C'est le lot de tous les indices synthétiques. L'indice global de compétitivité du Forum économique mondial n'y a pas échappé à ses débuts. Ses concepteurs n'ont cessé depuis d'améliorer l'outil, avec le résultat que l'indice fait aujourd'hui autorité et que chaque année sa publication est attendue. On peut présumer qu'il en ira de même de l'IIRA, l'important étant d'avoir un outil qui permette de voir et de s'orienter. On peut cependant faire deux suggestions pour l'avenir.

Premièrement, il serait utile de revoir la nomenclature générale et d'envisager trois niveaux à l'indice : le premier niveau, celui des fondamentaux, inclurait les indicateurs de base en matière d'intégration, notamment tout ce qui concerne le commerce, les infrastructures, la circulation des personnes, etc. ; le second niveau porterait sur l'activité productive, autrement dit ce qui touche aux entreprises, à leurs activités, à leur environnement institutionnel, etc. ; et le troisième niveau porterait sur les politiques, économiques, sociales, commerciale, etc..

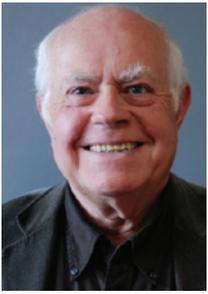
Deuxièmement, il conviendrait d'appliquer des pondérations différentes pour chacun des niveaux. Ainsi, les pondérations pourraient être de 50 % pour le premier – les fondamentaux –, de 30 % pour le second – la production – et de 20 % pour le troisième – la politique –. Cela permettrait ainsi de mieux mesurer l'effort de chacun et d'avoir une vision plus graduelle de l'intégration, quitte à relever les pondérations des niveaux deux et trois une fois les objectifs du premier niveau atteints.

¹ Balassa définissait l'intégration à la fois comme un processus orienté vers l'élimination de toute forme de discrimination entre les pays concernés et comme une situation caractérisée par une absence de discrimination entre ces derniers. Les cinq étapes seraient dans l'ordre, la zone de libre-échange, l'union douanière, le marché commun, l'union économique, et l'intégration économique complète.

² Une proposition présentée en juillet 2014 proposait 9 dimensions et 56 indicateurs. Dans le processus, sept dimensions et 76 indicateurs ont été retenus. Au bout du compte, on a choisi la simplicité et la fiabilité, ce qui donne 5 dimensions et 16 indicateurs. Pour une présentation de la méthodologie, on se rapportera à la note conjointe Méthodologie de calcul de l'indice d'intégration régionale en Afrique (IIRA) : <http://www.integrate-africa.org/>

³ Un seul indicateur qualitatif a été retenu. Il renvoie à la ratification ou non des accords de libre circulation des personnes.

⁴ Les résultats sont assez équilibrés, sauf pour l'intégration macro-économique et financière dans le cas de la CAE, seulement



Régionalisme et régionalisation : limites de jure et réussites contrastées

Philippe Hugon

Professeur émérite, Paris Ouest Nanterre,
Directeur de recherche, IRIS

Les différentes formes d'intégration régionale répondent peu aux principaux défis internes sécuritaires, démographiques, environnementaux.

L'Afrique a hérité de « poussières d'États » (Barthelemy Boganda premier président de la Centrafrique) et de micro-marchés. La question de l'intégration régionale se pose aujourd'hui dans un contexte de mondialisation et de multi partenariat. Après avoir rappelé la faiblesse de l'intégration commerciale et les limites du régionalisme *de jure* porté par plus de 200 organisations régionales, nous privilégierons les nouvelles formes de la régionalisation *de facto* impulsées par des acteurs et les projets permettant des intégrations dans les chaînes de valeur régionale.

La faiblesse de l'intégration commerciale et du régionalisme de jure

Les processus d'intégration régionale se différencient par leurs degrés d'institutionnalisation, par leurs rythmes, par leur approfondissement et/ou par leur élargissement. Ils vont des coopérations sectorielles jusqu'aux unions politiques avec transferts de compétences et de souveraineté (cf. Baldwin Venables 2010, Hugon 1999, 2003, Shiff Winters 1998)

La faiblesse de l'intégration commerciale.

Les relations commerciales et financières intra-africaines comptent pour environ 12 % du total des échanges du continent – sauf en Afrique australe et orientale –. Les 200 organisations régionales « d'en haut » sont, souvent, des sinécures pour les politiques et fonctionnaires. Les pratiques des « acteurs du bas » traversant des frontières poreuses, saisissent des opportunités, sans créer des interconnexions durables

Les arrangements institutionnels et le régionalisme de jure

La multiplicité des accords régionaux Nord/Sud ou Sud/Sud peut être analysée au regard des « nouvelles » institutionnelles en termes de transfert de crédibilité. Le régionalisme par les règles est un facteur favorable à la prise de risque de la part des investisseurs, en réduisant les incertitudes. L'instabilité et la pluralité des règles sont un facteur d'incertitude, aux dépens de la prise de risque de l'investissement productif et d'absence d'État de droit, facteur déterminant de la confiance. Les réformes unilatérales (ex Tout sauf les armes TSA) manquent de crédibilité du fait des discontinuités temporelles, des risques de réversibilité et des asymétries d'information. Un droit communautaire élargi sécurise ainsi l'horizon des acteurs et a pour effet de stabiliser l'environnement. Les conséquences attendues des accords régionaux notamment des accords Nord/Sud de libre échange entre l'Europe et les pays du Maghreb, ou des Accords de Partenariat économique (APE), les transferts de crédibilité par la signature du Trésor français au sein de la Zone franc concernent l'ancrage des politiques réduisant les risques de réversibilité et donc favorisant leur prévisibilité. La crédibilité est liée à la dilution des préférences (en isolant les instances de contrôle et de pouvoir judiciaire des lobbies nationaux) et à la création institutionnelle (de Melo, Panagaryia, 1993). Les accords sont un signal (au sens de la théorie des jeux) lorsque l'information politique est incomplète

Les opportunités créées par ces accords institutionnels, le droit (ex Ohada) ou la monnaie (ex Zones franc ou rand) ne sont toutefois pas suffisantes pour favoriser l'intégration régionale si elles ne sont pas accompagnées par : a) des projets de dimension régionale portés par les entrepreneurs ou entrepreneurs ; b) des politiques de transferts conduisant les « locomotives » ou les pôles bénéficiaires de l'intégration à accueillir les migrants, à réaliser des transferts

ou à mettre en œuvre des projets communs avec les périphéries moins bénéficiaires (ex des pays enclavés).

Les multi-partenariats Nord/Sud et Sud/Sud

A côté de relations fortement asymétriques entre l'UE et les pays d'Afrique et la faiblesse des liens intra-africains, on observe un multi-partenariat croissant avec les pays émergents. Les IDE des émergents en Afrique traduisent à la fois des relations verticales ou de complémentaires « Nord/Sud » sur des segments spécifiques, des relations de concurrence « Nord/Nord » avec les pays industriels et les émergents.

Les pays africains exportent essentiellement des produits de base vers les BRICS, mais également des services (*outsourcing*). Les investissements, principalement primaires, sont liés à l'accès aux ressources minières et pétrolières mais ils ont tendance à se diversifier et concernent également des investissements destinés au marché intérieur africain (filiales relais ex dans les matériaux de construction ou les télécommunications) ou au marché international (filiales ateliers dans le textile). Ces investissements allient une technologie à l'Occidentale aux faibles coûts de main-d'œuvre et aux subventions publiques chinoises (dans le secteur des télécommunications, notamment) (Broadman 2007).

Des Afriques fortement contrastées au niveau de l'intégration

Certaines zones d'intégration se renforcent, notamment la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), grâce à la puissance régionale que constitue l'Afrique du Sud. C'est également le cas de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), qui profite du poids du Kenya. En revanche, l'intégration régionale ne progresse pas, voire régresse, au sein de l'Union du Maghreb (UMA) et de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Les progrès sont également mitigés au sein de la Communauté économique de développement des États d'Afrique occidentale (CEDEAO), avec le maintien d'une rivalité entre la puissance nigériane et les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

La priorité pour beaucoup d'États reste le renforcement de leur intégration interne, le contrôle des frontières poreuses face à des voisins souvent prédateurs – citons encore la Centrafrique et la RDC. Enfin, malgré les forces africaines en attente, les armées régionales ont une efficacité limitée et sont généralement financées, encadrées, formées

et mises en avant par l'Union européenne (UE) ou la France.

La régionalisation de facto par les projets, les territoires, les chaînes de valeur

L'intégration régionale par les projets, les insertions dans les chaînes de valeur régionale (CVR) et la territorialité sont davantage en phase avec les mutations de l'économie mondiale, l'insertion dans les chaînes de valeur mondiale (CVM) et les changements de paradigmes qui l'accompagnent.

L'intégration fonctionnelle par les projets

L'intégration régionale résulte aujourd'hui principalement de la mise en œuvre de coopération sectorielle, des complémentarités territoriales entre filiales de firmes multinationales, de projets d'envergure régionale (ex des infrastructures, des bassins des fleuves) ou de projets transfrontaliers. La coopération sectorielle s'appuie sur des projets mis en place par des acteurs ayant des intérêts convergents : exploitation de ressources en commun, lutte contre la désertification ou la protection de l'environnement, régulation aérienne (ex ASECNA), observatoire économique régional, corridors ou triangles de croissance.

L'intégration par les chaînes de valeur régionales

Les chaînes de valeur régionale (CVR) sont plus un potentiel qu'une réalité¹. Le maillon manquant de l'intégration régionale s'explique par la faiblesse de politique régionale et de constitution de chaînes de valeur régionale (BAD 2014, Baldwin 2012, Koopman et al 2010, OCDE 2014). Or l'intégration régionale permettrait de créer des économies d'échelle, favoriserait des complémentarités au sein des chaînes de valeur régionale, assurerait le cumul des règles d'origine et créerait une cohérence entre les accords de libre-échange ou d'association bilatéraux Nord/ Sud et les accords bilatéraux intra-sud.

Les composantes des CVR et CVM sont : 1/ Les firmes transnationales : avec externalisation ou internalisation (*composante organisationnelle*), localisation ou délocalisation (*composante géographique*), optimisation de résultats (risques, fiscalité, avantages absolus territorialisés etc.) (*composante stratégique*) ; 2/ Le fractionnement du système productif mondial à partir de l'amont ou l'aval ; 3/ Les stratégies d'amont et d'aval et les remontées en gamme : des fonctions (ex industries locales textile fournissant

vêtements de marque), des produits (ex produits bio), des chaînes (ex de l'habillement vers le textile), des processus et des procédés (innovations locales) ; 4/ *Les structures de gouvernance par le marché, modulaires* (transactions complexes mais faciles à codifier), *relationnelles* (informations partagées et confiance, relations principal/agent), *captives* (asymétries de pouvoir), *hiérarchiques* (Gereffi 1994). Les CVM et CVR sont pilotées par les producteurs (grandes entreprises manufacturières : automobiles, puces électroniques) et par les acheteurs (grande surface, marketing, ex marque de vêtement).

L'intégration par l'amont concerne les régimes rentiers des pays africains exportateurs de produits primaires notamment d'hydrocarbures (malédiction pétrolière, croissance extravertie, enclaves minières ou pétrolières, importations alimentaires). L'intégration aux CVM par l'aval concernent des pays comme l'Ethiopie, le Maroc et la Tunisie: du textile vers les IEM, l'outsourcing des services, le tourisme, l'automobile et l'aéronautique (Hugon 2016).

La dimension territoriale de l'intégration régionale

La conception de l'intégration régionale a été également renouvelée dans le cadre des nouvelles théories de l'économie géographique et de la nouvelle économie internationale raisonnant en concurrence imparfaite, en termes de *filières territorialisées* (Hugon, de Bandt 1988). Celles-ci permettent de relier les niveaux micro et international, de comprendre la structure et le fonctionnement d'un champ, de repérer l'espace de déploiement des stratégies des acteurs, les lieux de valorisation des activités et d'expression des pouvoirs, les arrangements institutionnels et de lier structures et stratégies dans un territoire régional.

L'intégration régionale crée également des effets de *polarisation et d'asymétries territoriales*. Les forces centripètes sont les externalités technologiques et pécuniaires, l'existence d'un marché du travail et les effets de liaison entre acheteurs et vendeurs. Les territoires se caractérisent par des formes spatiales d'organisation et d'innovation. Les externalités et les milieux ou réseaux innovateurs conduisent à des compétitivités territoriales. Les *triangles ou polygones de croissance* sont, ainsi, des zones de proximité pour la gestion en commun des ressources naturelles, la mise en place d'infrastructures et la complémentarité de facteurs. Ces zones attractives sont à même de générer des effets d'agglomération industrielle ou des effets de grappe et de créer des externalités favorables à la croissance. Les effets de polarisation supposent, pour réduire la vulnérabilité des territoires et des populations marginalisés, des transferts (ex des fonds structurels

européens), des mécanismes de compensations et des politiques d'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Les processus relativement réussis des corridors au sein de la SADC avec le pôle sud-africain, des infrastructures au sein de l'EAC avec le pôle kenyan, voire de la Côte d'Ivoire au sein de l'UEMOA sont des illustrations de cette intégration territoriale.

Conclusion

Les différentes formes d'intégration régionale sont des réponses à certains défis en termes de faible compétitivité, de limite des marchés intérieurs, de spécialisation sur des produits de rentes. Par contre, elles répondent peu aux principaux défis internes sécuritaires, démographiques, environnementaux qui sont des conditions pour la constitution d'un développement inclusif et durable (Hugon 2016).

1 Les indices de participation aux CVR ou CVM supposent une nouvelle métrique: part de valeur ajoutée étrangère des exportations (amont) et part de valeur ajoutée locale des exportations indirectes dans les exportations brutes (aval) (Koopman et al 2010).

Références bibliographiques

BAD, OCDE PNUD (2014). *Perspectives économiques de l'Afrique, Les chaînes de valeur internationales*, Paris 2014

Baldwin RE (2012). *Global Supply Chains ; why they emerged, why they matter and where are going* » Londres, CEPR Discussion paper, n° 9103

Baldwin R, Venables A (2010). « Spiders and Snokes : Offshoring and agglomeration in the World Economy » NBER, *Working Paper Series*, N° 16611, Cambridge MA

Broadman H (2007). *La route de la soie en Afrique: Nouvel horizon économique pour la Chine et l'Inde*, Washington, Rapport Banque mondiale,

CNUCED (2013). *Les chaînes de valeur mondiales. L'investissement et le commerce au service du développement, Rapport sur l'investissement dans le monde*, New York, Genève,

Deblock Ch , Regnault H (2006). *Nord-Sud: la reconexion périphérique*, Montréal, Athéna

Frankel, J., Stein, E., Wei, S. (1995). *Trading Blocs: The Natural, The Unnatural and the Super-Natural*, University of California, Berkeley, Processed.

Gereffi G, Korzeniewicz (eds) (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport

Hugon Ph, De Bandt (ed) 1988. *Les Tiers Nations en mal d'industrie*, Paris, economica

Hugon, Ph. (1999). "A New Theoretical Challenge. Regionalism and International Change: The Cases of East Asia and Sub-Saharan Africa", in Page, S. (ed), *Regions and Development: Politics, Security and Economics*, EADI, Frank Cass, London.

Hugon Ph (ed) (2003). *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris Karthala ,

Hugon Ph (2016). *Afriques-entre puissance et vulnérabilité*, Paris, A Colin,

Koopman P, Powers W, Wang Z, Wei SD (2010). « Give where credit is due :Tracing value Added in Global Production Chain » Cambridge MA : NBER doc n° 16426

Melo (de), J., Panagariya, A. (eds) (1993). *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press.

OCDE (2014), *Economies interconnectées. Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiale ?*, Paris, ed OCDE.

Schiff, M., Winters, L.A. (1998). "Dynamic and Politics in Regional Integration Arrangements: An Introduction", *The World Bank Economic Review*, 12(2): 177-95.



L'Union africaine au chevet des "indépendances inachevées"

Noubatour Adoumtar

Fonctionnaire principal de programme,
Commission de l'Union africaine

Il y a lieu de s'interroger sur le lien économique et monétaire avec les anciens colonisateurs et son impact tant sur le développement du continent que sur la construction de son identité politique et culturelle.

Après la lutte pour les indépendances, les premiers leaders des jeunes États dits indépendants ont créé l'Organisation de l'Unité Africaine (Decraene, 1964) pour la libération totale du continent du joug du colonialisme et de l'impérialisme. Quelques années plus tard, le souci du développement économique harmonieux des pays, dans le cadre des sous-ensembles régionaux, a contribué à la naissance des organisations régionales pour le développement économique et financier des États membres (Coussy et Hugon, 1991).

Face à un monde en pleine mutation, caractérisé par la globalisation des économies, les dirigeants africains avaient opté, il y a plus d'une décennie, pour une nouvelle structure continentale pouvant aider le continent à prendre sa destinée en main. D'où la transformation de l'Organisation de l'Unité Africaine en Union africaine. S'agit-il d'un « copier-coller » à l'image de grands ensembles continentaux comme l'Union Européenne ? Cette mutation parachève-t-elle les indépendances africaines ? En tant qu'institution, l'Union africaine a connu des réelles transformations qui nous autorisent à jeter un regard optimiste que permet l'agenda 2063. Considérant ce qui précède, n'est-on pas fondé à parler d'indépendances inachevées en Afrique ? En quoi, l'agenda 2063 peut-il contribuer à une bonne gouvernance continentale et régionale ?

En se situant aux antipodes de l'afro pessimisme, la présente réflexion se fixe comme objectif principal de démontrer que l'Union africaine peut créer sa propre voie en se servant de l'expérience de ses membres pour impulser un développement soutenable. En d'autres termes, il s'agira, de manière spécifique, d'expliquer les pratiques des indépendances inachevées à l'aune du concept des États mous, de démontrer comment face à la mondialisation, l'Union africaine peut contribuer à l'achèvement des indépendances des États africains et au développement du continent.

Notre réflexion examine la question des indépendances inachevées sous l'angle de la souveraineté des États, des communautés économiques régionales à l'ère de la mondialisation et de l'agenda 2063 de l'Union africaine.

La problématique des « indépendances inachevées » constitue un des éléments principaux de cette réflexion. Elle est intimement liée à un « État mou » dont les pratiques peu orthodoxes constituent le fondement (Mwayila, 1990). Il s'agit d'État en tant que résultat d'une histoire inachevée de la colonisation. Mwayila (1990) a reconnu que la colonisation est « une entreprise de mise en valeur du territoire africain... au profit de la métropole ». Cette entreprise exerce dans un cadre appelé territoire. Dans cette perspective, l'entreprise coloniale n'a aucun intérêt à valoriser l'essentiel de l'identité africaine. Pourtant pour les populations, l'idée de l'indépendance devrait se traduire par un changement de condition de vie, soutenu par un véritable projet de société.

Un regard sur les choix stratégiques des pouvoirs publics en Afrique incite à se poser des questions sur les projets de société défendus et la rationalité qui les sous-tend. Sur le plan économique, il y a lieu de s'interroger sur le lien économique et monétaire avec les anciens colonisateurs et son impact tant sur le développement du continent que sur la construction de son identité politique et culturelle. Devant une vision à long terme peu visible au niveau des États, la formation de grands ensembles régionaux (UEMOA, CEMAC, CEDEAO, CEN-SAD, etc.) a été considérée comme une solution.

Sous l'angle du multilatéralisme, l'aboutissement du cycle de l'Uruguay dont la concrétisation a été la création de l'OMC en Avril 1994, consacre le triomphe du marché et de ses lois. Toutefois, cette libéralisation profonde n'est pas toujours favorable aux pays africains. La non compétitivité de leurs économies, leur faible capacité de production et l'étroitesse de leur marché les rendent vulnérables.

Ainsi, en procédant à la transformation de l'Organisation de l'Unité Africaine en Union africaine, les leaders du Continent ont voulu donner un sang neuf à la Déclaration du dixième sommet des Chefs d'État sur la coopération, le développement et l'indépendance économique de l'Afrique. De manière tacite, les Chefs d'État ont reconnu que les indépendances de leur pays ne leur permettent pas de faire face aux défis de la libéralisation des ensembles régionaux. En réalité, ces organisations régionales ont été créées pour répondre à l'exigence de la compétition du marché et de l'octroi de l'aide. De ce point de vue, il serait difficile de dire que ces organisations régionales font l'affaire des peuples africains. Face à une telle situation, les dirigeants africains de la période post coloniale n'avaient pas d'autres alternatives que de forger les liens économiques inter africains pour remplacer les liens avec les ex puissances coloniales. Ainsi, deux principales conceptions idéologiques de l'intégration ont vu le jour en Afrique.

La première conception est celle des chefs d'États qui présidaient aux destinées des peuples africains dès le début des années 1960 et qui sont dits du groupe de Casablanca. Ceux-ci prônaient la consolidation d'une unité politique sous la forme des États Unis d'Afrique. La deuxième conception, qui est celle de Monrovia, a abouti à la création de l'OUA. Lors du premier sommet de l'OUA en 1980 à Lagos, des directives ont été établies par les chefs d'État africains afin d'établir des communautés économiques sous régionales avant 1990 et une communauté continentale en 2000. Du fait du retard dans le processus de mise en œuvre, le délai de l'achèvement de la communauté de l'Afrique toute entière a été prolongé.

Dans la littérature économique, l'intégration se manifeste à plusieurs niveaux : zone de libre-échange, l'union douanière, marché commun et l'union économique et monétaire qui est l'étape de l'intégration régionale. Ces étapes expliquent bien la création du modèle européen d'intégration ; mais elles sont loin de s'appliquer au contexte africain. Par ailleurs, il importe de souligner que l'intégration en Afrique ne suit pas la même trajectoire à cause de certaines difficultés (problème des échanges, subsidiarité, etc.). Par exemple, dans la zone CEMAC, le commerce intra zone est très faible. Les échanges intra-communautaires sont faibles, comparés aux groupements régionaux similaires comme l'UEMOA.

Bien plus, il faut rappeler l'absence de solidarité profonde dans les négociations des accords commerciaux, notamment les APE. Par exemple, le fait que le Cameroun, par exemple, ait ratifié l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union

européenne sans tenir compte des orientations de la sous-région constitue un sérieux problème, du point de vue de la cohésion continentale.

C'est cette exigence de cohésion qui va déterminer l'avenir des dynamiques d'intégration. Le développement des Communautés économiques régionales de l'Afrique dépendra, dans ce sens, de la volonté des pays à mutualiser leurs efforts. L'exemple de la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram est déjà un signal encourageant. Cette lutte contre cette nébuleuse organisation est engagée dans l'intérêt des peuples qui partagent les mêmes frontières.

Le passage de l'organisation de l'unité africaine à l'Union africaine a été un pas louable dans le changement du paradigme du panafricanisme. Muller (2003) a estimé que même si l'Afrique a connu des avancées significatives pendant les 50 années passées, elle est loin de réaliser le pari du développement par le biais de la conception et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau continental, régional et national. Il reste que la mutation institutionnelle a poussé les dirigeants africains à prendre leur avenir en main. Cette prise de conscience a atteint son paroxysme pendant la célébration du cinquantenaire des indépendances et de l'organisation continentale.

La réalisation de la vision commune d'une Afrique unie et prospère exige des actions concertées et bien encadrées sur les questions sensibles de développement. C'est dans ce contexte que l'Agenda 2063 fut élaboré. Il s'agit en effet d'un processus d'actualisation du rêve africain d'un continent uni et prospère dans les 50 prochaines années. C'est une nouvelle vision, une nouvelle politique continentale pour le développement de l'Afrique.

Cette nouvelle politique devrait permettre le rattrapage économique par l'intermédiaire d'une réelle territorialisation des économies. L'agenda 2063 doit être un outil de développement qui pourra donner un sens aux indépendances des États africains. Il s'agit d'une intégration par le bas qui n'oppose pas les mêmes peuples se trouvant dans les territoires différents. Il s'agit de promouvoir le capital social, gage d'un décollage économique. Pour mener à bien ce projet, les États africains n'auront pas de choix que d'accepter de concéder réellement une partie de leurs pouvoirs à la commission de l'Union africaine, qui doit jouer un rôle important dans la coordination des communautés économiques régionales.

Conclusion

La fragilité des États africains a permis de confirmer et d'approfondir la problématique de l'indépendance inachevée et de se rendre compte de la nécessité pour les communautés économiques et l'Union africaine, à travers l'agenda 2063, d'aider les pays africains à jouir d'une indépendance politique et économique basée sur le décloisonnement des frontières, la solidarité entre les peuples. Il s'agit d'une solidarité d'action, concrète en hommes, en matériel, en argent qui transcende les frontières (Fanon, 1975).

Références bibliographiques

Bach, D. C. (2004). « The Dilemmas of Regionalization », in A. Adekeye et I. Rashid (dirs.), *West Africa's Security Challenges: Building Peace in Troubled Region*, Boulder et Londres: Lynne Rienner, p. 197-206.

Coussy, J. et Hugon, P. (1991). *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*. Paris : Etudes et Documents, ministère de la Coopération, la Documentation française.

Decraene, P. (1964). *Le panafricanisme*, Paris : Presses universitaires de France.

Diouf, A. (2006). Afrique : « l'intégration régionale face à la mondialisation », *Politique étrangère*, 785-797

Fanon, F. (1975). *Pour la révolution africaine*, Paris : Maspéro.

Gemdev, A. (1994). *L'intégration régionale dans le monde : Innovation et ruptures*, Paris : Khatkhata.

Hugon, P. H. (2002). *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris : Karthala.

Muller, P. (2003). *Les politiques publiques*, Paris : PUF

Mwayila, T. (1990). *L'État postcolonial facteur d'insécurité en Afrique*, Paris : Présence Africaine.

Seignou, E. (2014). *Le nationalisme camerounais dans les programmes et manuels d'histoire*, l'Harmattan.



Entretien directif avec Charlie Mballa

Jean-Louis Roy

Président de Partenariat International, Montréal
Secrétaire général de la Francophonie (1989-1999)

Je ne suis pas certain qu'il soit possible, voire souhaitable que l'Afrique parle d'une seule voix en tout domaine et en tout temps.

Charlie Mballa : *La mondialisation et la continentalisation semblent avoir imposé l'intégration comme une voie nécessaire au développement. Comment cet impératif de développement s'intègre-t-il concrètement dans les stratégies africaines de la Francophonie, d'hier à aujourd'hui?*

Jean-Louis Roy : De multiples manières, la Francophonie a porté un appui solide aux exigences de l'intégration. Sur le plan politique, elle a affirmé la nécessité de la régionalisation dans de multiples résolutions des Sommets francophones. Du point de vue du plan des programmes, elle a soutenu les institutions régionales en appuyant et/ou en participant à plusieurs de leurs initiatives. Son action fut majeure s'agissant du droit des affaires, du droit des assurances, de la concertation énergétique et environnementale. Enfin, la Francophonie a initié et/ou soutenu d'importantes initiatives dans le domaine culturel, du MASSA au FESPACO.

CM : *La Francophonie a-t-elle réussi à construire une certaine identité commune entre ses membres, qui soit de nature à servir aujourd'hui de passerelle pour l'unité de l'Afrique?*

J-LR : Je ne crois pas que la Francophonie ait vocation à construire une identité commune entre ses membres. Elle n'est pas « fédérative », mais intergouvernementale. Sa responsabilité est de trouver des formules de convergence entre ses membres dans les domaines qu'ils ont décidé de mettre en commun. Quand elle réussit, elle contribue au rapprochement d'une moitié du continent africain, ce qui est déjà un acquis pour l'Afrique tout entière.

CM : *Face aux enjeux du commerce international, comment évaluez-vous aujourd'hui le rôle de lobbying de la Francophonie pour l'Afrique dans les négociations internationales? Quelle est votre appréciation des efforts de l'Afrique pour parler d'une seule voix dans la diplomatie mondiale?*

J-LR : Depuis un quart de siècle, la Francophonie a exercé progressivement une fonction d'influence dans les négociations internationales en 1) organisant la concertation de ses pays membres à l'occasion de conférences internationales – Rio, Copenhague, Le Caire, Vienne, Beijing, etc.; 2) organisant la concertation des représentants de pays membres auprès des Nations-Unies – New York, Genève, Vienne – et auprès des organisations continentales – Bruxelles, Addis-Abeba; 3) signant des ententes et/ou en participant aux activités d'organisations internationales.

S'agissant de ce que vous désignez comme « les efforts de l'Afrique pour parler d'une seule voix dans la diplomatie mondiale », je ne suis pas certain qu'il soit possible, voire souhaitable que l'Afrique parle d'une seule voix en tout domaine et en tout temps. Tous les Africains n'ont pas la même pensée, n'ont pas les mêmes intérêts en toute situation. Ce qui ne signifie en rien qu'il soit exclu que l'ensemble des Africains partagent et défendent des positions convergentes, voire communes concernant certains dossiers dans les domaines de la réforme des institutions internationales, de la sécurité ou du commerce international par exemple.

CM : *Compte tenu de certains déséquilibres de l'ordre international, défavorables aux pays en développement, pensez-vous que l'Union africaine soit en mesure de concevoir un modèle d'intégration et de développement qui réponde d'abord aux besoins des États membres et de leurs populations respectives? Quelles sont, d'après vous, les ressources que le continent africain peut mobiliser pour accroître son poids politique lors des négociations internationales et assurer une meilleure défense de ses intérêts propres?*

J-LR : Outre la sécurité, trois dossiers sont prioritaires pour l'Afrique : (1) l'augmentation substantielle et continue de l'investissement; (2) l'industrialisation accélérée; (3) la croissance rapide et durable du commerce intracontinental et intra régional.

CM : *Est-il trop optimiste d'imaginer qu'un jour les partenaires de développement comme le Commonwealth, la Francophonie, les Nations-Unies et les institutions de Bretton Woods arriveront à harmoniser leur vision et leurs stratégies de développement à l'égard de l'Afrique? Quels sont, selon vous, les signes d'espoir et les mesures concrètes nécessaires permettant d'y parvenir?*

J-LR : La responsabilité et la capacité de mettre en œuvre des stratégies de développement pour l'Afrique sont l'affaire des Africains exclusivement et durablement. Au mieux, les organisations que vous qualifiez de « partenaires de développement » peuvent venir en appui, mais en aucun cas ne doivent-elles se substituer aux Africains, à moins de courir les yeux bandés près d'un précipice. Au mieux, ces organisations peuvent se concerter entre elles et approfondir ce qu'elles peuvent mettre en commun en appui aux Africains. Cette mise en commun aura besoin d'être précisée avec grand soin, budgétisée et gérée avec attention pour ne pas se diluer dans une mer de bonnes intentions et de désillusions.

CM : *L'Afrique est souvent considérée comme une mosaïque de cultures (langues et traditions parfois hétérogènes), justifiant même l'évocation « des Afriques ». Cette hétérogénéité culturelle n'est-elle pas un défi majeur pour toute entreprise d'intégration? Quelle a été la recette de la Francophonie pour relever ce défi?*

J-LR : La Francophonie est championne mondiale de la reconnaissance de la diversité culturelle de l'humanité et, en conséquence, de la diversité culturelle de l'Afrique. Toutes les grandes régions du monde, sans exception, l'Europe, l'Amérique latine, l'Asie du Sud, les États-Unis, l'Asie du Sud-Est; aucune ne fait exception. Elles sont hétérogènes et le resteront. Seule la délibération permet de conjuguer les trois différents fondamentaux du vivre-ensemble : (1) l'absolue égalité et dignité de tous les humains; (2) la pleine reconnaissance de la diversité de leurs conditions culturelle et linguistique; (3) la convergence des valeurs partagées et l'organisation politique, juridique et institutionnelle de cette réconciliation. Vérité en France et vérité au Cameroun, vérité au Pérou et vérité en Inde, vérité au Maroc et vérité au Brésil, mais aussi en Afrique du Sud, au Mexique, en Irak, en Chine... vérité africaine et vérité universelle!

CM : *Comment évaluez-vous le rythme des réformes en Afrique face à celui des dynamiques régionales au sein du Continent? Pensez-vous que l'intégration de l'Afrique puisse se faire sans de profonds changements en ce qui a trait aux approches de coopération internationale au développement? Comment voyez-vous les mutations nécessaires?*

J-LR : L'intégration de l'Afrique, je le redis, est l'affaire des Africains. Elle ne viendra pas de l'extérieur, ni de la Banque mondiale, ni de l'Union européenne, ni de Beijing, ni de Washington. De ces puissances pourraient venir des appuis aux initiatives africaines. Tout le reste est de l'ordre de l'ingérence et de la manipulation.

CM : *Considérez-vous l'« Afrique émergente » comme un nouveau paradigme de développement exerçant un effet structurant sur la diplomatie économique de la Francophonie en particulier et l'économie politique de l'Afrique en général?*

J-LR : Ces dix dernières années, la réflexion stratégique de la Francophonie a été profondément éclairée par les besoins de l'Afrique. La priorité politique a été donnée à la francophonie économique. Malheureusement, cette volonté n'a pas été suivie d'une coopération forte, faute de volonté des États et, en conséquence, faute pour l'OIF de disposer des ressources financières requises. La Secrétaire générale s'emploie à corriger ce qui doit l'être en recherchant des appuis auprès, notamment, des organisations internationales.

CM : *La conscience de l'intégration en Afrique n'est pas une nouveauté, si l'on se réfère à la foi des Nkrumah et d'autres prophètes de l'unité africaine. En jetant un regard rétrospectif sur la marche africaine vers l'intégration, comment voyez-vous l'évolution de cet héritage au fil du temps? Qu'est-ce qui aurait été perdu en chemin et qui, pour vous, reste à retrouver?*

J-LR : Conceptuellement et politiquement, l'idée et la réalité de l'intégration économique du continent n'ont pas reculé sur le double plan du continent et de ses grandes régions. Cependant, la mise en œuvre effective de cette idée, qui varie d'une région à l'autre, a été ralentie par de multiples causes : l'apartheid sud-africain; l'instabilité et la turbulence dans un grand nombre de pays; les conflits régionaux; les multiples formes de contrôles extérieurs subis par le continent, de la Banque mondiale au Fonds monétaire international, des anciennes puissances coloniales à l'Union européenne. La plupart de ces freins s'estompent aujourd'hui. Certains, tel l'affrontement entre

l'Algérie et le Maroc au sujet du Sahara occidental, sont malheureusement toujours déterminants. Sous la pression des citoyens du continent, les dirigeants trouveront peut-être, un jour, la volonté politique de franchir les obstacles restants et d'accélérer la mise en œuvre des communautés économiques régionales, dont le développement actuel varie de l'une à l'autre. Alors, le grand projet de l'unité du continent pourra prendre forme. Dans l'intervalle, il n'est pas inutile que l'on garde le projet sur la table à dessin et qu'on y travaille. Telle est la situation du plan continental adopté en juin 1991, le fameux Traité d'Abuja, arrêtant, par six étapes successives, la pleine mise en œuvre de la communauté économique africaine en 2027.

Les expériences régionales



Towards Transformative Regional Integration and Measuring Integration Progress

Karl Wohlmuth

Professor
University of Bremen, Germany
Director, Research Group on African Development Perspectives,
Chief Editor of the African Development Perspectives Yearbook

The state-driven and trade-centred regional integration approach needs to be replaced by a participatory, transformative and inclusive regional integration approach.

In this contribution arguments about the dynamics and the performance of regional integration processes in Africa are presented, and some policy considerations follow. It is intended to look at the limits of the “linear regional integration model” and then to present as an alternative the “transformative regional integration model”. Increasingly the second model is accepted by researchers and policymakers.

The Linear Regional Integration Model and the Reality of African Regionalism

Important lessons can be drawn from the long and complex formation period of regional economic communities (RECs) in Africa. It would be wrong to consider the long and contradictory formation process of RECs in Africa as a failure. Since 1958, Africa has seen the rise of pan-African and post-colonial regional economic communities. The process was uneven and often interrupted by external impacts and internal developments. Economists describe the process of regional economic integration in Africa largely as a failure in terms of trade, investment, global and regional value chains, skilled labour and entrepreneurship mobility, business cooperation, and policy coordination. But, the steps towards the Lagos Plan of Action, towards the African Economic Community (AEC), and towards NEPAD are successes as they provide a frame for continent-wide action, which is based on a common vision. It is true that in regard of trade, investment, global and regional value chains, skilled labour mobility, business cooperation, and policy coordination, the economic results in the formative period of RECs are poor, at least when looking at the official figures?

But, the processes of regional economic interaction and of policy coordination have nonetheless contributed directly and indirectly to deeper forms of regional integration. Looking at the direct effects,

regional integration was strengthened because trade between border areas was always important, capital flows occurred to countries in the region with more effective macroeconomic policies, skilled labour moved to places with higher salaries and better working and doing business conditions, and regional government to government cooperation was always used as a tool to strengthen the countries of the region in their third-country negotiations (with EU, USA, China, World Bank, IMF, and WTO). Also, indirectly some positive effects can be mentioned, as regional integration was strengthened because informal trade, labour movements and capital transactions have always worked as a corrective for bad national policies. Too large deviations between official and parallel exchange rates led to adaptations of actors dealing with foreign exchange; too large disparities in food prices led to illegal/informal flows of staple goods across borders; and too large impediments of doing business and entrepreneurship led to movements of farmers, entrepreneurs, investors and traders to neighbouring countries.

The whole regional integration process was trade liberalisation-centred. It was assumed that the “behind-the-border trade barriers” will be eliminated in tandem with the “border barriers”. This model was taken from the classical theories of regional integration and borrowed from experiences of the European Union (EU) and some Asian and Latin American regions (like ASEAN and MERCOSUR), with strong states and strong institutions in Europe and significant business-to-business cooperation in Asia and Latin America (Ebaidalla/Yahia 2016). The linear model assumes that the path from preferential trade zones to free trade areas, customs unions, single markets, monetary and economic unions, and ultimately political unions is undisputed and straight. The number of procedures for registering enterprises is a proxy for the complex chain of action towards the “behind the border trade barriers” in terms of infrastructure and logistics, transport, standards, con-

nectivity, and other factors. The focus was and still is on border trade barriers. Therefore, the neglect of behind the border trade liberalisation measures in regional integration negotiations led to biases in the whole process. The lack of coordination of trade policies with market policies, infrastructure policies, competition policies, investment policies, entrepreneurship and skills development policies, and mobility-enhancing policies has impeded progress in regional integration.

But beside of these coordination failures of national governments with impacts on regional integration, explicit and implicit strategic and policy objectives and interests of governments matter. The Rules of Origin (RoO) have a key role in the formation process of RECs, and are either part of a protectionist agenda or of an open market agenda. There are significant differences between RoO of SADC (more sector- and product-specific) and of COMESA and EAC (being more generally drafted), and also application of common RoO differs from country to country. These RoO may impede inter- and intra-regional trade. RoO can be a protectionist instrument of a government in a REC and towards other RECs, by leading to arbitrary procedures, but they can also function as instruments for future-oriented industrial and trade policies to prepare the economies for a more open regional integration. RoO can be used as a protective and as a liberalising instrument, and government administrations may change their character quickly and often. Although RoO are important as key border trade barriers, action is needed on both, border trade barriers (BTBs) and behind-the-border trade barriers (BTBTBs); these two groups are therefore parts of the broader concept of "trade facilitation". Action is needed in many areas (lowering import tariffs and quotas, eliminating excessive documentation requirements, burdensome customs procedures, corruption, inefficient port operations, and inadequate infrastructure and logistics). Non-tariff barriers (NTBs) play a huge role, such as technical, safety and health standards, and therefore harmonization of NTBs is important in the individual REC and in negotiations with other regional economic communities. These are the measures to reduce trade costs and all the related transaction costs. Focussing only on import tariffs, on trade facilitation at port and customs, and on rules of origin (RoO) as prescribed in the linear model of regional integration would miss the point. The current great interest in harmonizing the RoO between the RECs signals that even the first step of the linear regional integration model (trade integration) is not far advanced (see Draper et al. 2016 and UNECA/AU/AfDB/2013 on the trade rules harmonization tasks). While there is action also on further steps in the linear model like customs union, single market, monetary unification, economic policy coordination (in line with the AU phases of deepening regional

integration), it is obvious that deeper integration is basically sought through links from trade to growth and development.

Another policy issue refers to the structure of firms in Africa. Regulatory frameworks and requirements (RoOs, BTBs, BTBTBs, and NTBs) make it extremely burdensome for firms, especially for the small and medium enterprises in Africa, to trade, and these firms cannot mitigate these costs by business strategy. But all these instruments have their specific focus for government interventions (industrial policy, food security policy, tax policy, etc.). As firms in Africa are mainly small and medium ones (formal or informal), it is not possible for them to influence decision-making processes; they have just to rely on the fairness and efficiency of government decisions and to manage themselves and without adequate assistance these complex bureaucratic instruments. Despite of all the policy coordination failures, the strategic uses of border and behind the border trade barriers for specific national policies, and the practices of discriminating certain countries (like land-locked and undiversified countries) and producers (small and informal ones), some progress has occurred in regional integration. All this has happened in a highly-constrained manner and was supported by a specific combination of national policies. But this is not so different from the case of the EU as we now see, as limits to a further deepening emerge. For businesses in Africa this type of a state-driven regional integration process has disadvantages as trade is not rules-based but driven by changing policies and priorities. Therefore, more interventions are requested from the private sector (firms and business associations) to shape the regional integration process in Africa. The classical theory of regional integration with its linear progression model is nothing more than a frame for policy formulation, performance evaluation and measurement, but cannot guide fully the reforms and transformations of the regional integration process.

Towards a Transformative Regional Integration Model and the Perspectives of Structural Transformation in Africa

Africa is discussing now modalities of a Tripartite Free Trade Area (TFTA) and of a Continental Free Trade Area (CFTA). The basic objectives are harmonization of the regulatory framework of regional integration and creating links between the eight building blocks (the African Union-approved RECs). The basis is the African Economic Community (AEC) model of continental integration, and it follows largely the logic of the linear regional integration model; the model is trade-centred. What are then the lessons to be drawn from the African Economic Community (AEC) model of integration with its five action pillars for

policy focus and action, with its eight regional economic communities as building blocks, and with its six phases of implementing the AEC by 2028? The AEC model (based on the 1991 Abuja Treaty) presents six stages of regional integration from Phase one (1994-1999) to Phase six (2023-2028), and it is obvious that it was based on the linear regional integration model in the sequencing of actions (see: UNECA Observatory, 2016). Also, the other three earlier reports in the series "Assessing Regional Integration in Africa", which are presented by UNECA, give regularly status reports on regional integration in Africa. The new information from the Africa Regional Integration Index (ARII) 2016 also shows that the linear model is still prevalent - as a guiding philosophy for the regional integration formation process and the evaluation of regional integration performances in the eight building blocks and in the member countries (see on the ARII Report 2016: AU/AfDB Group/UNECA 2016). However, there is a big difference between these reports in terms of criteria of reference. The Abuja Treaty mentions as the five action pillars "trade and market integration", "macroeconomic policy convergence", "free movement of persons", "peace, security, stability and governance", and "harmonization of sectoral policies", and with the last one "structural transformation" at the REC level is explicitly mentioned. The ARII Report 2016 however has a different set of criteria/action pillars: "trade integration", "regional infrastructure", "production integration", "free movement of people", and "financial integration and convergence of macroeconomic policies". Not only to mention this difference, with implications on criteria such as "structural transformation" and "peace and security". Also, the status reports are not treating the five Abuja Treaty criteria equally, as "harmonization of sectoral policies" and "peace, security, stability and governance" are largely bypassed. And, "production integration" in the ARII Report 2016 is not a full substitute for "harmonization of sectoral policies". A new concept of "structural transformation" is needed to accelerate regional integration in Africa, incorporating the creation of jobs, the adaptation to climate change, and the development of vibrant hubs of agri-business (Lopes, 2016b). This perspective is not part of the TFTA/CFTA agendas.

It is obvious from these reports, indexes and assessments that there is no concept of "structural transformation" at the base of the Abuja Treaty and the current negotiations about RECs, TFTA and CFTA. However, UNECA, African Development Bank, African Union and UNCTAD have worked in recent years on these requirements for more regional integration dynamics. The Africa Regional Integration Index (ARII) is a step in the right direction as it allows the identification of those criteria where the

region falls short (AU/AfDB Group/UNECA 2016, and Lopes 2016a). Binding constraints to regional integration can be found out. So, one can see that ECOWAS is underperforming in "trade integration", COMESA in "regional infrastructure" and "free movement of people", SADC in "productive integration", and EAC in "financial integration and macroeconomic convergence". And the Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD) is underperforming in regard of most of the criteria. This helps to identify the binding constraints to regional integration and to structural transformation in the region. It is considered necessary to make regional integration more transformative and inclusive by pursuing six fields of regional action: regional institutions, regional infrastructure, regional finance, regional migration, regional trade and investment, and regional value chains (see AfDB 2014); the focus on trade is too narrow. Infrastructure bottlenecks could be removed which impede regional cooperation; management of regional migration could be strengthened to remove bottlenecks of skills at sub-regional levels; a better regional financial infrastructure could remove barriers to trade, investment and value chains. By cooperating on a broad concept of "trade facilitation" regional value chains can become reality. Cooperation on remittances requires more regional financial integration and deeper macroeconomic convergence.

The Status Reports on "Assessing Regional Integration in Africa" reveal that at the level of these six fields of cooperative action (institutions, infrastructure, migration, finance, trade and investment, and value chains) concrete action at the regional level is recorded regularly related to infrastructure, but is scarcely recorded related to other fields. There is for most fields of action only reference to national action (and proposing government-to-government negotiations), but not reference to genuine regional action. Nothing less than a mandate for "structural transformation" at the level of RECs is needed to make regional integration in Africa transformative and inclusive. This is demanded by UNCTAD (UNCTAD/Osakwe 2015), by UNECA (Lopes 2016b), and by the Research Group on African Development Perspectives Bremen (Wohlmuth et al. 2016, Osakwe and Wohlmuth 2016). Bringing these six action fields of regional cooperation together with determined industrial policy initiatives, structural transformation will be enhanced at the regional level. Then pushing for trade reforms will lead to more trade and this will have positive repercussions on growth and inequality, so that poverty is ultimately reduced. This Framework of Transformative Regional Integration is quite opposite to the logic of the linear model of regional integration which starts with trade liberalization before moving to other areas such as investment, services, money and finance, and macroeconomic coordination. Just this linear integration

model is replicated in the current negotiations on TFTA and CFTA, while the six areas of cooperation are largely missed on the TFTA/CFTA agendas. The recent interest in a transformative industrial policy for Africa is important to recognize (UNECA 2016), but needs to be attached to the Framework of Transformative Regional Integration. Then, regional integration will even increase the policy space for industrial policy.

In recent years, it was shown that a transformative regional integration agenda is needed in the sense of finding out the specific binding constraints to regional integration in all the African countries, the eight RECs, and at the continental level. Some knowledge about the binding constraints to regional integration has emerged since 2002, when the African Union and NEPAD were established. It was observed that there is demand for cooperation in the fields of doing business, infrastructure, institutions, rule of law, trade cost and trade facilitation, skilled labour mobility, production integration, finance, and policy coordination. But, these factors are broad areas of concern and can act as highly specific constraints - to countries, to RECs, to the continent; they must be addressed and removed in a specific way to make regional and continental economic integration a viable concept for Africa. Only in recent years (since 2014) we see an increasing awareness about the need for a transformative regional integration agenda. How can progress with such a transformative regional integration agenda for Africa be continuously assessed and measured, and the agenda on this basis then extended and redeveloped? Beside of the Observatory of African Regional Integration (UNECA), the Regional Integration Status Reports (UNECA), the African Peer Review Mechanism (APPR), and other comparative analyses for the RECs (such as COMESA's Key Issues and the Annual Reports of the other RECs in Africa), the Africa Regional Integration Index (since 2016) is a key instrument to install a valuable review mechanism by comparing changes for the five groups of criteria (trade integration, productive integration, mobility of persons, regional infrastructure, macroeconomic and financial policy coordination), and for all the eight RECs and its member countries (with some countries being members of various RECs, like Rwanda in EAC, COMESA and ECCAS). This action complements and supports the Continental Free Trade Area (CFTA) ambitions (with the real start in 2016/2017). For the first time, such an instrument for comparing regional integration performances has been installed by pan-African institutions. But the state-driven and trade-centred regional integration approach needs to be replaced by a participatory, transformative and inclusive regional integration approach.

References

AfDB (African Development Bank), 2014, African Development Report 2014, Theme: Regional Integration for Inclusive Growth, Abidjan, Cote d'Ivoire: African Development Bank, Web access: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/ADR14_ENGLISH_web.pdf

AU/AfDB Group/UNECA 2016, Africa Regional Integration Index Report 2016, Web Access: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/ARII-Report2016_EN_web.pdf

Draper, Peter/Cynthia Chikura/Heinrich Krogman, 2016, Can Rules of Origin in sub-Saharan Africa be Harmonized?, A Political Economy Exploration, Discussion Paper, 1/2016, d.i.e./Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Web Access: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2016.pdf

Ebaidalla, Ebaidalla Mahjoub/Abdelrahim Ahmed Yahia, 2016, Assessing the Success of SADC Regional Trade Integration: a Comparative Analysis with ASEAN and MERCOSUR Trade Blocs, pp. 49 - 73, in: Karl Wohlmuth et al., African Development Perspectives Yearbook 2015/16, Volume 18, Theme: Africa's Progress in Regional and Global Economic Integration - Towards Transformative Regional Integration, Wien/Zürich/Münster: LIT Publishers (Web Access: <http://www.lit-verlag.de/reihe/adpy>)

ECA/AU/AfDB, 2012, Assessing Regional Integration in Africa V, Towards an African Continental Free Trade Area, Economic Commission for Africa, Addis Ababa, Ethiopia, UNECA, Web Access: http://www.uneca.org/sites/default/files/Publication-Files/aria5_print_uneca_fin_20_july_1.pdf

ECA/Economic Commission for Africa/AU/African Union/AfDB/African Development Bank, 2010, Assessing Regional Integration in Africa IV, Enhancing Intra-African Trade, Addis Ababa: UNECA/United Nations Economic Commission for Africa, May 2010, Chapter 2 on The Status of Regional Integration in Africa, pp. 7-37, Web Access: <http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/aria4full.pdf>

Lopes, Carlos, 2016a, Inching toward Integration, Finance & Development, June 2016, Vol. 53, No.2, Web Access: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/lopes.htm>

Lopes, Carlos, 2016b, Defining Structural Transformation in Africa, pp. 3-5, in: CODESRIA Bulletin, Nos.1 & 2,2016, Web Access: http://www.uneca.org/sites/default/files/LopesWritings/defining_structural_transformation_in_africa-lopes20160701.pdf

Osakwe, Patrick/Karl Wohlmuth, 2016, Towards Transformative Regional Integration in Africa - An Introduction, pp. 3-21, in: Karl Wohlmuth et al., African Development Perspectives Yearbook 2015/16, Volume 18, Theme: Africa's Progress in Regional and Global Economic Integration - Towards Transformative Regional Integration, Wien/Zürich/Münster: LIT Publishers (Web Access: <http://www.lit-verlag.de/reihe/adpy>)

Sadikov, Azim, 2007, Border and Behind-the-Border Trade Barriers and Country Exports, IMF Working Paper, WP/07/292, Washington D. C.: IMF/International Monetary Fund, Web Access: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07292.pdf>

UNCTAD/Osakwe, 2015, Transformative Regionalism, Trade and the Challenge of Poverty Reduction in Africa, United Nations Conference On Trade And Development/UNCTAD, Trade And Poverty Paper Series No. 1, Author: Patrick N. Osakwe, Geneva: United Nations, May 2015, Web Access: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webaldc2015d1_en.pdf

UNECA Observatory 2016, Observatory on Regional Integration in Africa, Web Access: <http://www.uneca.org/oria/pages/about-observatory-regional-integration-africa>

UNECA, 2016, Transformative Industrial Policy For Africa, Addis Ababa, Ethiopia: Economic Commission for Africa/ECA 2016, Web Access: http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/tipa-full_report_en_web.pdf

UNECA/AU/AfDB Group, 2016, Assessing Regional Integration in Africa VII, Innovation, Competitiveness and Regional Integration, Addis Ababa, Ethiopia: Economic Commission for Africa, Web Access: <http://www.uneca.org/publications/assessing-regional-integration-africa-vii>

UNECA/AU/AfDB, 2013, Assessing Regional Integration in Africa VI, Harmonizing Policies to Transform the Trading Environment, Addis Ababa, Ethiopia: Economic Commission for Africa, Web Access: http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/aria_vi_english_full.pdf

Wohlmut, Karl/Achim Gutowski/Tobias Knedlik/Patrick N. Osakwe/Isabelle Ramdoo (Editors), 2016, African Development Perspectives Yearbook 2015/16, Volume 18, Theme: Africa's Progress in Regional and Global Economic Integration – Towards Transformative Regional Integration, Wien/Zürich/Münster: LIT Publishers (Web Access: <http://www.lit-verlag.de/reihe/adpy>)



Le rôle et la place des communautés économiques régionales dans le développement de l'Afrique

Léonard Matala-Tala

Maître de Conférences,
Université de Lorraine

Par une sorte de mimétisme institutionnel, les africains veulent obtenir en 27 ans, ce que les Européens ont construit progressivement sur plus de 60 ans.

À travers l'Agenda 2063, les dirigeants africains ont exprimé une 'vision panafricaine' du futur: « une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens et représentant une force dynamique sur la scène internationale ».

À l'origine, la plupart de mécanismes transfrontaliers coloniaux¹ ont été maintenus après les indépendances africaines afin d'appuyer le programme d'intégration régionale. C'est ainsi que l'ancienne Communauté financière africaine (CFA) avec son Franc a été intégrée à la CEDEAO et à la CEMAC. En 1994, le traité d'Abuja appelle à instituer une Communauté économique africaine en jetant les bases d'une intégration africaine dont les Communautés économiques régionales (CERs) sont les principaux vecteurs. De nombreux arguments plaident pour le renforcement de l'intégration régionale africaine : faiblesse des échanges internes, perméabilité des frontières, vétusté ou absence des infrastructures. Cette dimension économique fait partie d'un dispositif qui justifie les aides des bailleurs de fonds tandis que la mondialisation relance la question des 'territoires pertinents' pour les échanges mondiaux.

On distingue quatorze grands groupements économiques régionaux (Gbaguidi 2013 : 50) plus ou moins intégrés. Cette étude évoque essentiellement les CERs suivantes :

Dénomination	Année de création	Siège	Nombre d'États membres
UMA (Union du Maghreb arabe)	1989	Rabat	5
CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest)	1975	Lomé	15
EAC (East African community)	1999	Arusha	6
IGAD (Intergovernmental Authority on development)	1986	Djibouti	7
CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale)	1999	Libreville	11
COMESA (Common market for eastern and southern Africa)	1994	Lusaka	19
SADC (Southern African development community)	1980	Gaborone	14

Le rôle des CERs leur permet-il d'être réellement les « pierres angulaires de l'unité du continent » (Union africaine, 2015 : 1)² ? Quels sont les atouts et les freins de l'intégration régionale (CER) dans sa contribution au développement de l'Afrique ? Ces CERs prennent-elles part au partenariat Afrique-Union européenne ? Cette analyse conduit au constat selon lequel, malgré une existence juridique incontestable, ces CERs ont des moyens très limités (I), et sont encore en quête d'un rôle effectif (II).

Une existence juridique incontestable mais des moyens limités

Sur les 54 pays africains (Gbaguidi 2013 : 51), 27 sont membres de 2 groupements régionaux, 18 appartiennent à 3 groupements, 1 pays est membre de 4 groupements tandis que 8 pays seulement ne sont membres que d'un seul groupement. Toutes les CERs africaines poursuivent les mêmes objectifs : intégration économique, libre circulation, établissement d'une union douanière précédant une union économique et monétaire et une union politique, le tout sur fond de paix et sécurité. Elles ont toutes des structures institutionnelles multiples avec un grand écart (Vanheukelom et al., 2016) entre leurs objectifs et les fonctions qu'elles remplissent réellement.

Par une sorte de mimétisme institutionnel, les africains veulent obtenir en 27 ans, ce que les Européens ont construit progressivement sur plus de 60 ans – de la CECA en 1951, puis la CEE en 1957, pour atteindre en 1992, une Union européenne encore inachevée aujourd'hui. Sauf que du côté africain, on semble avoir négligé un préalable fondamental à toute intégration: la volonté politique et l'adoption de valeurs communes³. Dès 1951, les États européens, certes traumatisés par la guerre, partageaient néanmoins un certain nombre de valeurs⁴ : liberté, démocratie, égalité, État de droit, respect des droits de l'homme, pluralisme, non-discrimination, tolérance, justice, solidarité et

égalité hommes femmes. Ils ont ainsi adopté une législation et un tarif douanier communs et construit les infrastructures nécessaires à l'édification d'un espace sans frontières intérieures dans lequel les marchandises, services, capitaux et personnes circulent librement.

Les États africains sont loin de ce degré de convergence tant leurs situations politiques et économiques sont hétérogènes. Les CERs pourraient être les pierres angulaires de cette convergence, encore faut-il que les dirigeants expriment une réelle volonté politique et adoptent des valeurs africaines communes. Le fonctionnement voire la survie des CERs est fortement tributaire des États membres. En effet, tant que « les dirigeants nationaux conservent la main haute dans les instances de décision, les CERs restent très timides lorsqu'il s'agit de dénoncer des cas de fraude électorale ou de répression policière organisée par les États »⁵. Pour sortir de cette impasse, des États locomotives devraient émerger au sein de chaque CER, à l'image du couple franco-allemand, pour faire avancer l'intégration régionale. Pour le moment, la situation politique des États comme l'Algérie, le Nigeria, la République démocratique du Congo, l'Angola et la République Sud africaine, qui pourraient jouer ce rôle, fragilisent le processus. C'est là l'un des handicaps qui affectent ces organisations qui se cherchent encore.

Pour harmoniser les législations et les pratiques, la création d'un mécanisme officiel de suivi permettrait « d'identifier, de manière rationnelle et objective, les pays réalisant le plus de progrès en matière d'intégration régionale, les domaines dans lesquels certains pays prennent du retard, et les politiques et institutions qui s'avèrent les plus efficaces dans leurs efforts de promotion de l'intégration régionale » (Davis, 2016). En outre, les États devraient habiliter leurs CERs à disposer des ressources propres pour remplir leurs missions. Sans tout cela, il sera difficile d'atteindre les objectifs du traité d'Abuja.

Une quête continue et ardue d'un rôle effectif sur le terrain

Les initiatives pour renforcer l'intégration africaine ne manquent pas : zone de libre-échange continentale⁶, zone de libre-échange tripartite⁷, ou tarif extérieur commun en Afrique de l'Ouest. Les CERs devraient conduire l'Afrique à abandonner son statut de fournisseur de produits de base (Dieye, 2015) et de matières premières qui la confine actuellement au bas des chaînes des valeurs globales.

Mais sur le terrain, les CERs sont loin d'avoir atteint leurs objectifs de développement régional et leurs

performances sont variables : « seules la CAE et la CEDEAO sont [...] qualifiées de zones en voie de développement régional » (Gbaguidi, 2013 : 54). Elles sont en avance par rapport aux autres CERs en matière de libre circulation des personnes car elles délivrent déjà un passeport commun. Toutes les CERs, exceptée la CEDEAO, doivent aussi leur survie à une subvention extérieure (Cour des comptes européennes, 2010), ce qui est une grande faiblesse congénitale. Sur le plan économique, le commerce intra-africain reste très faible (Gbaguidi, 2013 : 55) avec environ 4% pour l'UMA, 9,2% pour la CEDEAO, ou 9,8% pour la SADC, inférieur à 1% au niveau continentale⁸, alors que ce taux est d'environ 19% pour le MERCOSUR, 21% pour l'ASEAN, et 60% pour l'Union européenne. Un des obstacles dans ce domaine est « qu'aucune des monnaies nationales, ou presque, n'est convertible, à l'exception du Franc CFA » (Gbaguidi, 2013 : 57). Par ailleurs, l'Afrique pourrait fonder sa relance sur les services (UNCTAD/ALDC/AFRICA, 2015) et l'énergie. La percée des TIC a fortement fait progresser l'interconnectivité des États, et *ipso facto*, l'accroissement des échanges et la privatisation des services nationaux. La difficulté est que de nombreux réseaux routiers, aériens et ferroviaires sur l'ensemble du continent ne sont toujours pas interconnectés et certaines CERs (SADC, CEDEAO, COMESA, UMA) le sont mieux que d'autres. La pratique des échanges transfrontaliers informels peut servir de trame pour organiser et affermir cette dynamique intégratrice.

Ce constat n'est pas à la hauteur des potentialités africaines (humaines, naturelles et technologiques) immenses mais sous exploitées et entravées. La mise en œuvre de projets ambitieux, bute sur l'instabilité politique et la pauvreté qui règnent dans la plupart des pays africains. Ainsi, presque tous les États membres de la CEMAC ont connu des soubresauts politiques dans les deux années écoulées : Burundi, Congo, Gabon, Guinée-Bissau, RCA, RDC, Rwanda et Tchad. On déplore donc toujours un manque de soutien effectif à la paix, à la stabilité et à la sécurité⁹. Actuellement, en effet, la lutte contre le terrorisme, le fanatisme religieux, la piraterie, les trafics des stupéfiants et d'êtres humains qui affectent dangereusement la souveraineté et l'intégrité territoriale des États africains, se fait la plupart du temps grâce à une intervention extérieure (Mali, RCA, Tunisie, etc.).

L'Union africaine et les CERs devraient « prendre des mesures fortes pour restaurer et maintenir la paix et la stabilité dans les régions touchées par des conflits » (UNECA/OCDE, 2015 : 7). Dans cette perspective, elles méritent un soutien ferme des États africains. Elles devraient aussi prendre les devants dans les négociations internationales. L'article 6 de l'Accord de Cotonou reconnaît aux CERs le rôle d'acteur. A ce titre, elles reçoivent une assistance technique et

financière de l'Union européenne notamment pour le renforcement de leurs capacités institutionnelles, la création de marchés régionaux intégrés, le soutien au secteur privé et le raccordement des réseaux d'infrastructures entre eux. Toutefois, il importe d'impliquer davantage les CERs dans ce partenariat entre l'Afrique et l'Union européenne, car elles ont actuellement un rôle marginal.

Une vraie intégration régionale exige changement des mentalités, pragmatisme, rythme et cohérence, pertinence et compatibilité des priorités. Les États et les CERs doivent démontrer une réelle volonté d'atteindre cet objectif, en ciblant les besoins, clarifiant les missions, repensant leur mise en œuvre, en s'appuyant sur les atouts existants, pour permettre le développement et assurer sa pérennité. Enfin, les CERs doivent rendre compte de leurs actions.

1 Commission des Nations unies pour l'Afrique, Historique des efforts déployés en Afrique en appui à l'intégration régionale, visible sur <http://www.uneca.org/fr/oria/pages/historique-des-ef-forts-d%C3%A9ploy%C3%A9s-en-afrique-en-appui-%C3%A0-l%E2%80%99int%C3%A9gration-r%C3%A9gionale>, consultée le 16 janvier 2017.

2 Union africaine, Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons, troisième édition, Addis Ababa, janvier 2015, point 3, p.1.

3 Terence Corrigan, African unity will remain illusionary without values, disponible sur <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/african-unity-will-remain-illusionary-without-values>; consultée le 16 janvier 2017 in SAIIA Research Report, Building Freedom? Securing Constitutionalism and Civil Liberties in Africa - An Analysis of Evidence from the APRM.

4 Article 2 du Traité sur l'Union européenne, version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne, C326, 26 octobre 2012, p.17.

5 Vincent ROUGET, Quel bilan pour l'intégration régionale en Afrique ? in <http://terangaweb.com/quel-bilan-lintegration-regionale-en-afrique/> consultée le 16 janvier 2017.

6 Union africaine, feuille de route pour une mise en place en 2017 d'une Continental Free Trade Area. <http://www.au.int/en/ti/cfta/about> consultée le 16 janvier 2017.

7 Troisième sommet tripartite tenu à Charm el-Cheikh le 10 juin 2015, pour constituer la zone de libre-échange tripartite (Tripartite Free Trade Area – TFTA) de 26 États.

8 Vincent ROUGET, Quel bilan pour l'intégration régionale en Afrique ? disponible sur <http://terangaweb.com/quel-bilan-lintegration-regionale-en-afrique/> consultée le 16 janvier 2017.

9 Il faut néanmoins saluer la CEDEAO qui dispose d'une force armée (ex-ECOMOG) et qui vient de mettre un terme à la crise politique gambienne de décembre 2016, mais qui reste inefficace face à Boko haram et Ansaru au Nigeria.

Références bibliographiques

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (Page consultée le 16 janvier 2017). Historique des efforts déployés en Afrique en appui à l'intégration régionale, visible sur <http://www.uneca.org/fr/oria/pages/historique-des-ef-forts-d%C3%A9ploy%C3%A9s-en-afrique-en-appui-%C3%A0-l%E2%80%99int%C3%A9gration-r%C3%A9gionale>.

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et Organisation de coopération pour le développement économique, Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique : promesses & résultats. Rapport conjoint, 2015.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (2015). Le développement économique en Afrique Rapport 2015, Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2015.

Corrigan, T., African unity will remain illusionary without values, disponible sur <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/african-unity-will-remain-illusionary-without-values>; consultée le 16 janvier 2017 in SAIIA Research Report, Building Freedom? Securing Constitutionalism and Civil Liberties in Africa - An Analysis of Evidence from the APRM.

Cour des comptes européenne (2010). Rapport spécial n°18/2009. Efficacité de l'appui du Fed à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest.

Davis, W. (Page consultée le 16 janvier 2017). Assurer le suivi de l'intégration régionale en Afrique, Passerelles, Vol.17 n°8, 26 October 2016, <http://www.ictsd.org/bridges-news-passerelles/news/assurer-le-suivi-de-l%E2%80%99int%C3%A9gration-r%C3%A9gionale-en-afrique>

Dieye, C.T. (Page consultée le 16 janvier 2017). Que vaut l'Afrique dans le système commercial international ? Passerelles, Volume 16 - Number 8. 24 November 2015, disponible sur <http://www.ictsd.org/bridges-news-passerelles/news/que-vaut-lafrique-dans-le-syst%C3%A8me-commercial-international>

Gbaguidi, Ochozias A. (Page consultée le 16 janvier 2017). Cinquante ans d'intégration régionale en Afrique : un bilan global, Épargne sans frontière « Techniques Financières et Développement », 2, n°111, disponible sur <http://www.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2013-2-page-47.htm>.

Rouget, V. (Page consultée le 16 janvier 2017). Quel bilan pour l'intégration régionale en Afrique ? in <http://terangaweb.com/quel-bilan-lintegration-regionale-en-afrique/>

Union africaine (2015). Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons, troisième édition, Addis Ababa, janvier, point 3.

Union africaine (Page consultée le 16 janvier 2017), Feuille de route pour une mise en place en 2017 d'une Continental Free Trade Area. <http://www.au.int/en/ti/cfta/about>

Vanheukelom, J. Byiers, B., Bilal, S. and Woolfrey, S. (2016). The Political Economy of Regional Integration in Africa. What drives and constrains regional organizations? Synthesis Report. Maastricht: ECDPM.

Régionalisation entre Maghreb et Afrique de l'ouest : regard géographique

Nora Mareï

Chargée de recherche au CNRS

La CEDEAO demeure le regroupement régional le plus intégré de la partie occidentale du continent.

Le continent africain, qui affiche ces dernières années une croissance remarquable, poursuit sa mondialisation par une diversification de ses ancrages aux grands flux internationaux. Dans ce contexte, de nouvelles puissances régionales émergent. Il s'agit de pays comme l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc ou encore la Côte d'Ivoire qui réalisent, ces dernières années, une insertion réussie dans la division internationale des processus de production. Le succès commercial des zones économiques spéciales de Tanger-Med, qui accueillent plusieurs équipementiers automobiles, ou de celles d'Addis-Abeba, qui rassemblent des entreprises internationales du textile ou de l'électronique, témoignent de cette nouvelle étape d'insertion dans la mondialisation des échanges. L'Afrique devient-elle une nouvelle usine du Monde ? Ces transformations, fortement dépendantes d'intérêts extérieurs, bénéficieront-elles au continent en enclenchant une dynamique de développement économique ? Des processus de diffusions régionales, depuis de nouveaux pôles devenus espaces-relais de la mondialisation, sont-ils envisageables ? L'Afrique suivra-t-elle la trajectoire asiatique de développement régional peu programmée par les institutions et fondée davantage sur les échanges commerciaux (Hugon, 1998), les réseaux marchands et financiers (Gipouloux, 2009), les corridors de développement (Fau et al., 2014) ? L'article n'a pas l'ambition de répondre directement à ces questions mais d'apporter des pistes de réflexion sur les trajectoires de l'Afrique dans la mondialisation contemporaine ; en considérant la régionalisation comme un aspect majeur de la mondialisation et comme un processus dynamique, multiforme et multiscalaire comme l'ont montré, parmi d'autres, Hettne et al., 1998 ; Vayrynen, 2003 ; Amin, 2004 ; Beckouche, 2008 ; Richard 2014. A travers les exemples nord et ouest africains seront évoqués les perspectives et les difficultés des projets institutionnels puis les avancées et les enjeux d'une intégration régionale plus

fonctionnelle - portée par les usages et les pratiques des acteurs de tous types - entre Maghreb et Afrique subsaharienne.

Les expériences nord et ouest africaines en matière d'intégration régionale

Géographiquement, l'Afrique de l'Ouest s'étale du Maroc à la Namibie et forme la frange atlantique d'un continent cerné par les mers. Le dénominateur Afrique Atlantique est par exemple employé par le géographe Benjamin Steck (2015). Mais souvent, seuls les pays du golfe de Guinée¹ sont considérés dans les études sur l'Afrique de l'Ouest, selon le découpage proposé par l'Organisation des nations-unies et qui divise l'Afrique en cinq sous-régions. Il s'agit typiquement d'un espace dont les frontières sont difficiles à définir et le va-et-vient de certains pays d'une organisation régionale à l'autre, tout comme la superposition et la multiplication de ces organisations, sont symptomatiques de cette situation. A titre d'exemples, la Mauritanie, qui a fait partie de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) entre 1975 et 2000, est en 1989 un des membres fondateurs l'Union du Maghreb Arabe (UMA), ou encore l'Angola membre à la fois de la Communauté de Développement d'Afrique australe (SADC) et de la Communauté Economique de l'Afrique Centrale (CEEAC). Les exemples pourraient être multipliés, et même si l'Union africaine travaille à clarifier ce maillage institutionnel, sa complexité peut expliquer la faiblesse des dynamiques régionales politiques (Igüe et al., 2002). Pourtant, les relations entre voisins de la partie occidentale du continent sont anciennes et connaissent un essor ces dernières années, liant davantage l'avenir économique et social des Afriques méditerranéennes et subsahariennes. De nouvelles polarités économiques se consolident tout au long de ces franges littorales et participent à des phénomènes de métropolisation et de régionalisation littorales fondés sur l'essor des

échanges maritimes et terrestres entre les pays situés dans ce vaste espace ouest-africain. Ces dynamiques sont davantage portées par les acteurs économiques qui évoluent généralement hors des cadres figés par les institutions. Elles poussent à réfléchir à une régionalisation plus fonctionnelle dont il est question dans la seconde partie.

La CEDEAO, créée en 1975, demeure le regroupement régional le plus intégré de la partie occidentale du continent : la plus grande facilité d'y circuler est symbolisée par le succès des corridors sahéliens et littoraux soutenus par le Programme de développement des infrastructures africaines (PIDA) ; les libertés de mobilité des personnes et de résidence ont été instaurées entre les années 1980 et 1990 ; une force militaire commune d'interposition, créée en 1990, contribue à la stabilité régionale ; d'autres domaines relatifs au droit des affaires ou encore à la sécurité et la sûreté maritime et aérienne bénéficient de stratégies intégrées. Cependant, les difficultés à mettre en place des unions douanière et monétaire regroupant l'ensemble des membres, en particulier les oppositions entre Etats francophones et anglophones, sont présentées comme des freins à une intégration économique plus avancée entre les membres de la CEDEAO ; tout comme le rôle faiblement polarisant du Nigéria, géant démographique et économique de la communauté (Bundu, 1996 ; Magrin et al., 2016). Quant à l'UMA, elle demeure une coquille vide depuis sa création, sclérosée, entre autres, par les conflits entre l'Algérie et le Maroc. Ce dernier, puissance émergente du continent², entretient des relations diplomatiques et commerciales avec les autres pays de l'Union, en particulier le voisin mauritanien, mais davantage dans le cadre d'un renouveau de ses relations avec l'Afrique de l'Ouest que dans celui d'une union maghrébine. Depuis le début des années 2000, le royaume chérifien a d'ailleurs multiplié ses accords bilatéraux avec les pays ouest-africains principalement dans le but de renforcer les échanges commerciaux (Wippel, 2004). Le pays vient de réintégrer, en outre, l'Union africaine, quittée en 1984, au moment de sa demande d'intégration à la Communauté Economique Européenne. Même si les relations du Maroc avec ses voisins méridionaux sont séculaires, il s'agit d'un regain d'intérêt pour l'Afrique d'un pays qui tente de profiter d'une position d'interface eurafricaine. Les bifurcations du régionalisme marocain reflètent aussi les difficultés d'un pays qui connaît de nombreuses tensions autour de ses frontières (au Nord avec les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, à l'Est avec l'Algérie, au Sud avec le Sahara occidental) et qui est à la recherche d'une stature régionale afin de stabiliser sa situation au sein d'une zone de proximité.

Polariser, connecter et intégrer entre Maghreb et Afrique subsaharienne

Malgré des difficultés sur le plan institutionnel, la régionalisation ouest-africaine progresse. Le cadre régional, considéré ici comme une construction sociale et en dehors des limites instituées, n'est pas aisé à appréhender : la statistique officielle est difficile d'accès ou inexistante ; elle renvoie généralement aux Etats ; elle peut également être trop spécialisée lorsqu'elle reflète des activités du secteur privé.

Ces obstacles à une mesure précise de l'intégration régionale n'empêchent pas de relever les indicateurs des changements, les liens nouveaux ou potentiels, les mutations profondes déjà faites ou en cours qui participent de la connexion et de l'intégration des territoires. Les domaines des infrastructures, de la facilitation de l'échange, de la coopération économique sont particulièrement concernés et permettent d'observer des changements impulsés à la fois par le « haut » (bailleurs internationaux comme la Banque mondiale ou l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques qui ont une stratégie d'investissement dans les grandes infrastructures) et par « le bas » (usagers des infrastructures qui bénéficient d'occasions nouvelles de mobilité, entrepreneurs qui tentent de profiter des liaisons émergentes...). Le secteur privé participe à ces mutations et le rôle des firmes -dans l'élaboration de territoires d'entreprises mondialisés, transnationaux, régionaux, même si parfois morcelés car répondant davantage aux logiques de réseaux- est à souligner. Philippe Hugon (2002) parle à cet égard d'intégration territoriale par les firmes, fruit d'une vision d'acteurs et de coopérations fonctionnelles dont un des objectifs est la réduction des coûts de transaction.

L'exemple de l'africanité « retrouvée » et revendiquée des hubs de Tanger-Med dans le domaine maritime et de Casablanca dans le domaine aérien en fournit un exemple. Dans les années 1990, seule une liaison maritime mensuelle relie le port de Casablanca au golfe de Guinée ; dans les années 2000, il n'existe plus de ligne maritime entre le Maroc et ses voisins africains (le trafic passait par le port espagnol d'Algeciras) ; il faut attendre 2007 et l'ouverture du port marocain de Tanger-Med pour que renaissent les relations maritimes entre les côtes méditerranéennes et atlantiques du continent. Désormais, la majeure partie du trafic du port marocain est destinée à l'Afrique de l'Ouest, de la Mauritanie à l'Angola. Les navires chargés quittent le port devenu le hub maritime de la sous-région, ce qui est un changement majeur dans l'organisation des échanges à l'échelle de l'espace ouest-africain. Le groupe danois Maersk

proposait, par exemple en 2016, une dizaine de lignes maritimes conteneurisées à destination de l'Afrique de l'ouest depuis son terminal dédié au port de Tanger-Med. Ce schéma « d'interchange et de distribution » entre les grandes lignes maritimes commerciales passant par la Méditerranée et les flux de la partie occidentale du continent est plébiscité par les acteurs du transport africain. Ces derniers évoquent la nécessité d'augmenter la taille et les fréquences des navires (Maréï, 2016). Quant à l'aéroport de Casablanca, relié en 2016 à une trentaine de destinations du Nord, de l'Ouest, et du centre du continent, il est devenu le hub africain de la Royal Air Maroc. La RAM a l'ambition d'en faire le principal terminal de transit du continent, en particulier sur les liaisons Europe-Afrique. La compagnie opère depuis le début des années 2000 un renforcement de sa stratégie africaine en se rapprochant de transporteurs locaux, mais également par un « marketing pro-africain³ ». Elle souhaite étendre son influence sur l'Est du continent dans les années à venir avec une ligne déjà annoncée vers le Kenya.

Les changements liés aux infrastructures routières sont paradoxalement plus longs à se faire sentir que ceux liés aux réseaux maritimes et aériens. La modernisation des axes routiers progresse davantage dans les cadres nationaux que régionaux ; d'où les difficultés à combler les chaînons manquants des grands corridors transsahariens imaginés en partie par les bailleurs de fonds et affichés comme maillons du développement (Antil et al., 2004 ; Lombard et al., 2014). Malgré des ralentissements sur une dizaine de kilomètres (passage du fleuve, frontière entre Mauritanie et Sénégal), le corridor littoral Tanger-Nouakchott-Dakar, mal engagé au début des années 2000 à cause des tensions autour du Sahara occidental, est aujourd'hui celui qui possède les perspectives d'intensification des flux les plus grandes. Son utilisation, encore faible, principalement depuis le Maroc, se réalise dans un contexte de concurrence et de complémentarité avec les échanges par mer. Des transporteurs, misant pour se développer sur cette dynamique transnationale, proposent aujourd'hui des lignes régulières de fret et de passagers entre le Maroc, la Mauritanie et le Sénégal.

Si ces liens Nord-Sud ne sont pas nouveaux, le renforcement des relations commerciales (grâce à une route bitumée, à un nouveau terminal portuaire...) et diplomatiques correspond à une donne régionale inédite et permet à de nouvelles filières, telles que le commerce d'agrumes entre le Maroc et l'Afrique de l'Ouest, de se mettre en place. Ces relations sont portées par les grands groupes internationaux du transport qui participent à la modernisation des infrastructures et à la création de nouvelles connexions, comme par de plus petits entrepreneurs qui profitent de l'améliora-

tion des moyens de l'échange. L'intensification des processus décrits ci-dessus, leur pérennité, leur diffusion seront des indicateurs forts de l'intégration régionale. Elle apparaît, à la fois, comme une étape essentielle dans le développement économique du continent et comme un possible modèle de développement susceptible de limiter les effets négatifs d'une trop grande ouverture au reste du monde.

Conclusion

En s'intéressant à des objets de l'intégration régionale (les infrastructures, les échanges commerciaux, la mobilité des personnes, la sécurité, etc.), on constate une progression de l'intégration régionale en Afrique malgré des difficultés institutionnelles. Ces objets incitent à porter un regard transnational sur cette partie du monde, à sortir des limites instituées et à avancer dans des cadres plus flous, certes, mais ouvrant le champ des possibles dans les relations entre Etats africains. Les obstacles et les difficultés en matière de revendications des souverainetés nationales, de lutte contre la corruption, de redistribution des richesses, etc. ne sont pas oubliés, au contraire. Ils installent un cadre périlleux pour l'intégration régionale, mais il s'agit de les dépasser afin de lancer un débat constructif sur l'avenir du continent et de ses populations. A propos des infrastructures et des flux, Benjamin Steck (2015) parle de leur capacité à « féconder les territoires qu'ils traversent en étant des moteurs de création de biens et de services pour tous ». Sans préjuger d'une échelle, il fait ainsi directement le lien entre intégration territoriale (par les flux, par les infrastructures) et développement économique et social. Dans ce contexte, l'échelle macro-régionale est celle des complémentarités possibles entre pays africains, de la consolidation de filières économiques dans les domaines agricoles ou de l'énergie par exemple, de l'élargissement des marchés de consommation... Tant de perspectives encore trop faiblement exploitées mais qui peuvent constituer les bases d'un développement plus équilibré des territoires africains.

¹ De la Mauritanie au Nigéria, en incluant le Mali, le Burkina Faso et le Niger qui n'ont pas accès à la mer.

² Selon les indicateurs internationaux comme le LSI Index de la CNUCED, le Logistics Performance Index de la Banque Mondiale ou l'augmentation signification des Investissements Directs Etrangers entre 2008 et 2015 relevée par la CNUCED dans son rapport sur l'investissement dans le monde (2016).

³ En soutenant des manifestations culturelles sur le continent ou à coup de grandes campagnes de publicité, visibles par exemple dans les rues de Paris et proposant des vols « Paris / Afrique » à partir de 450 euros (2016).

Références bibliographiques

AMIN, A. (2004). Regions unbound: Towards a new politics of place, *Geografiska Annaler: series B*, 86 (1): 33-44.

ANTIL A., CHOPLIN A. (2004). Le chaînon manquant : la route Nouakchott-Nouadhibou, dernier tronçon de la transsaharienne Tanger-Dakar, *Afrique contemporaine*, n°208, p. 115-126.

BECKOUCHE P. (2008). *Les régions Nord-Sud : Euromed face à l'intégration des Amériques et de l'Asie orientale*, Paris, Belin.

BUNDU A. (1996). La Cedeao et l'avenir de l'intégration en Afrique de l'Ouest, in. R. Alvergne (dir.), *Intégrations et coopérations régionales en Afrique de l'ouest*, pp. 41-63

IGUE J., SCHUMASHER S. (2002). *Pour une meilleure approche régionale du développement en Afrique de l'Ouest*. Actes de la réunion spéciale du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Accra (Ghana), 20-21 mai 2002, OECD, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

FAU N., KHONTHAPANE S., TAILLARD C., eds. (2014). *Transnational Dynamics in Southeast Asia : The Greater Mekong Subregion and Malacca Straits Economic Corridors*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies ISEAS.

GIPOULOUX, F. (2009). *La Méditerranée asiatique. Villes portuaires et réseaux marchands en Chine, au Japon et en Asie du Sud-Est, XVIe-XXIe siècle*, CNRS Éditions, Paris.

HETTNE B., SÖDERBAUM F. (1998). The New Regionalism Approach, *Politeia*, Vol. 17, n°3, p. 6-21.

HUGON Ph. (2002). Les économies en développement au regard des théories de la régionalisation, *Tiers-Monde*, tome 43, n°169, p. 9-25.

HUGON Ph. (1998). Les séquences inversées de la régionalisation, *Tiers-Monde*, vol. 39, n° 155, pp. 529-555

LOMBARD J., NINOT O., STECK B. (2014). Corridors de transport en Afrique et intégration territoriale en questions, in. *La régionalisation du monde, construction territoriale et articulation global/local*, dir. A. Gana et Y. Richard, Paris, IRMC - KARTHALA, pp.253-272

MAGRIN G., DUBRESSON A., NINOT O. (2016). *Atlas de l'Afrique, Un continent émergent ?*, Autrement, Paris.

MARÉÏ N. (2016). *Terminalisation, spécialisation et enjeux logistiques des ports africains*, Note de synthèse de l'ISEMAR, n°179.

RICHARD Y. (2014). Intégration régionale, régionalisation, régionalisme - Les mots et les choses, *Confins*, n°20.

STECK B. (2015). Introduction à l'Afrique des ports et des corridors : comment formuler l'intégration entre logistique et développement, *Cahiers de géographie du Québec*, Volume 59, n° 168, pp 1-21.

Vayrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New, *International Studies Review*, vol. 5, n°1, pp. 25-51

Wippel S. (2004). Le renouveau des relations marocaines avec l'Afrique subsaharienne : la création d'un espace économique transsaharien, in. Marfaing, L; Wippel, S. *Les relations transsahariennes à l'époque contemporaine*, Khartala, Paris, pp 29-60

Agricultural Value Chain Development and Regional Integration Processes

Léopold Ghins

Policy Analyst, Food and Agriculture Organization of the United Nations



Jean Balié

Senior Economist, Program Manager, Food and Agriculture Organization of the United Nations



Karl Pauw

Regional Coordinator, Food and Agriculture Organization of the United Nations



Domestic and international supply and demand shocks are an important driver of NRP fluctuations through their impacts on relative border or domestic prices.

The East African Community (EAC) is a regional intergovernmental organization, formed in 2000 between Kenya, Tanzania and Uganda, and today consisting of the founding members together with Burundi, Rwanda and South Sudan. Since 2010 cooperation has consisted of a common market and a customs union, with duty-free intra-regional trade and a Common External Tariff (CET) on imports from outside the EAC. Future goals are the establishment of a monetary union with a single currency, and eventually a political federation with common foreign and security policies (EAC 2017). Despite the existence of a common market, EAC intra-regional commodity trade (in USD terms) as a share of external trade with non-EAC countries has remained stable at around 13 percent during 2010-2014; similarly EAC exports as a share of imports fluctuated around 35 percent, but with no visible tendency for the trade deficit of around USD 15 billion to improve (UN Comtrade 2016).

Rice is a major staple commodity in the EAC. With the exception of South Sudan, which produces insignificant quantities of rice and is excluded from our analysis, all EAC member countries consume, produce and trade large quantities of the commodity. The strategic importance of rice is further underscored by the fact that all rice-producing countries in the EAC have adopted rice development strategies with aims such as raising production or productivity, attaining self-sufficiency (i.e., substituting imports), and expanding exports. Successful implementation of these rice development strategies requires not only an understanding of the constraints faced within domestic rice value chains,

but also how countries' rice value chains can jointly benefit from deepening regional integration.

Production rises, but yields have stagnated and imports remain high...

Milled rice production in the EAC increased from just under one million tonnes in 2005 to 1.8 million tonnes in 2014 (FAOSTAT 2016). During this period Tanzania accounted for around 83 percent of production, Uganda 9 percent, and Kenya, Burundi and Rwanda less than 5 percent each. All EAC countries recorded positive output growth, with the exception of Burundi. Rice yields, however, have stagnated, implying that production increases were mainly driven by land expansion. Yields remain highest in Rwanda, averaging five tonnes per hectare during 2005-2014, while they vary between two and four tonnes per hectare in other EAC countries.

Despite rapid output growth, regional rice production still lags demand. During 2005-2014 around one quarter of rice consumed was sourced from international markets, half of which came from Pakistan. However, there are large disparities in import dependency over the period: Tanzania's rice import share never exceeded 5 percent, while it doubled in Uganda and Rwanda to reach 34 and 54 percent, respectively. Intra-regional rice trade is limited, with only one-tenth of EAC countries' rice imports originating from fellow EAC member countries (UN Comtrade 2016).

Exports from Tanzania to Uganda, Rwanda and Burundi represent the largest intra-regional rice trade flows, but these declined rapidly from 2010 onwards due to adverse weather conditions in Tanzania and internal trade disputes. The latter related to accusations that Tanzanian exporters blended domestic rice with Asian rice, and led to the imposition of a 75 percent import tariff on Tanzanian rice in 2013 by Uganda, Rwanda and Burundi (Kilimo Trust 2014). While intra-regional rice trade has been stifled by policies, the Democratic Republic of Congo (DRC) has emerged as an attractive destination for rice exports, particularly for Uganda and Rwanda, which channelled around one-third of their rice exports to the DRC in 2014 (UN Comtrade 2016).

...in spite of protective tariff measures

In the context of large rice import volumes from non-EAC countries and stagnant rice yields domestically, it is useful to consider how the policy and market environment has shaped incentives for rice value chain actors in the region to increase output, substitute imports, and exploit regional marketing opportunities. Applying a method developed by the Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies (MAFAP) programme of the Food and Agriculture Organization (FAO), we compute yearly average Nominal Rates of Protection (NRPs) for EAC rice farmers during 2005-2015. NRPs are obtained by estimating reference farm gate prices for rice in each country, derived from relevant border prices of imported rice after accounting for trade, transport and other access costs incurred during transportation and transformation of the product along the value chain. Formally, the NRP is computed as

$$NRP = [P_{fg} - P_{ref}] / P_{ref} = PG / P_{ref}$$

where P_{fg} is the observed farm gate price, P_{ref} is the estimated reference price, and PG is the price gap. A positive (negative) NRP indicates that farmers receive a price above (below) the comparable reference price, and this is interpreted as an incentive (disincentive) to produce, brought about by policies or market distortions. Barreiro-Hurle and Witwer (2013) provide a detailed technical description of the methodology.

Results are displayed in Figure 1. In Tanzania and Uganda, for example, average NRPs exceeded 100 percent during 2005-2015, meaning farm gate prices were more than double what they would have likely been under perfect market conditions. We find that domestic and international supply and demand shocks are an important driver of NRP fluctuations through their impacts on relative border or domestic prices. For instance, the drop in rice NRPs in Tanzania during 2008-2011 coincides with a maize export ban

during that time. Once the ban was lifted, rice production declined which led to a rise in NRPs during 2012-2013. More detailed country-specific analyses can be found in the MAFAP (2017).

The persistently positive sign in NRPs in virtually all EAC countries over the analysis period is striking. This reflects a combination of the internalization of import tariffs in observed farm gate prices (tariffs are excluded from the reference price) and other policy distortions, such as minimum prices. However, equally interesting are the large disparities in NRPs across countries, despite the existence of a common market. Rice imported from outside the EAC was initially subject to a CET of 75 percent. However, member countries were subsequently given some autonomy in adopting unilateral tariff structures, which led to a wide range of tariffs being applied. For example, Uganda maintained its import tariff at 75 percent, while Tanzania reduced its tariff to 35 percent in 2013. Kenya also adopted a 35 percent tariff in 2009, while Burundi and Rwanda applied average tariff rates of 23 and 42 percent, respectively, during 2009-2015 (EAC 2016).

Despite variations in tariffs across countries and over time, the trend in the share of the tariff cost within the price gap suggests that import tariffs have increasingly explained high NRPs in EAC countries. In Rwanda, for instance, the tariff share at farm gate level was 36 percent until 2010 and increased to 72 percent thereafter. In Uganda and Tanzania, this share frequently exceeded 100 percent, suggesting either weak price transmission or incomplete application of the 75 percent import tariff rate. The conclusion is that incentives recently enjoyed by rice producers resulted mainly from import tariffs.

Given high price incentives for rice production over the last decade, one may legitimately ask why yields have stagnated or why import dependency remains so high. Shedding light on this puzzle requires a more in-depth look at the supply and demand dynamics within EAC rice markets.

Burdened supply faces shifting demand

With the exception of Tanzania, consumption exceeds domestic rice production in all EAC countries, despite the existence of significant price incentives for rice producers. Of course, price incentives do not imply profitability, and supply expansion is often constrained by structural factors. Therefore, rice yield gaps, which range from 20-45 percent (Njeru et al. 2016; FAO 2015), cannot be closed by price incentives alone.

Water availability and sound water management are major constraints to rice production expansion in East Africa. In Uganda, for example, Kijima et al.

(2012) note that the impact of improved seeds or increased fertiliser application on rice yields is greatly enhanced under irrigation; yet, only around five percent of rice fields are irrigated in Uganda, and similarly in Tanzania. Another constraint is land availability. Most EAC rice growers cultivate small plots of two hectares or less. In Rwanda, for instance, there is a positive correlation between plot size and the proportion of higher-value long grain rice varieties produced, and hence farmers' earnings (Nabahungu and Visser 2013). Land consolidation is therefore likely to have a positive production impact, but will inevitably be associated with challenging land tenure problems (Place 2009).

On the demand side, regional consumption amounted to around 1.8 million tonnes of milled rice in 2013, of which 1.1 million tonnes were consumed in Tanzania (i.e., about 20 kilogram per capita per annum). Consumption has grown rapidly in other EAC countries, doubling, for example, in Rwanda and Kenya to around 10 kilogram per capita per annum over 2005-2014 (FAOSTAT 2016). Consumption trends are driven both by population growth and growing consumer preference for rice in view of its cooking and storage properties. Moreover, as purchasing power increases, demand for higher quality rice, especially aromatic and long grain varieties, also increases (JICA 2013; Kilimo Trust 2014). These shifts explain the increase in demand for imports, especially in urban areas, since the quality of imported rice is usually superior. In Rwanda, for instance, the share of local rice within total food purchases declined from 4.2 to 3.2 percent in urban areas, while the share of imported rice increased from 3.6 to 5.2 percent during 2005-2010 (NISR 2012).

Tanzania is an exception to the rest of the EAC: firstly, Tanzanian aromatic varieties already compete effectively with Asian imports on quality terms; and secondly, the share of imports within national supply has traditionally been small given high levels of local supply and protective policies (FAO 2015). The question is whether rice value chains in Burundi, Uganda, Rwanda or Kenya could be transformed so that domestic producers can effectively compete with imports, at least in the medium-term, and within the current protected market environment, or in the long term in a more liberalized one. The literature provides mixed responses. Kikuchi et al. (2016) argue local rice in Uganda is competitive only under irrigation. They further argue that the quality differential with imports needs to be addressed at the processing stage, echoing findings from Stryker (2010) for Rwanda. Evaluating cost-benefit ratios of investments in rice milling equipment across the EAC is an important area for further research.

Conclusion: dividends of regional integration for East African agriculture appear difficult to pinpoint in the foreseeable future

Within an environment of deepening regional integration, the performance and development of domestic agricultural value chains would tend to be affected by both domestic and regional policies, thus posing significant coordination challenges to value chain actors and policymakers. In this context, the example of rice value chains in the EAC countries is interesting, especially considering the strategic importance attached to this value chain in the majority of member countries.

Regional integration in the EAC is currently premised on the principle of a common market with duty-free intra-regional trade and a CET applied on imports from non-EAC countries. Yet, already early on in the integration process, EAC member countries were given a significant degree of autonomy in defining country-specific protective measures for rice, resulting in members adopting an inward-looking approach to rice sector development. This included the imposition of unilateral restrictions on both external rice imports and intra-regional rice trade, seemingly with a clear intention of insulating domestic rice markets from the effects of a deeper integration. However, significant levels of protection did not translate into yield increases or declining import-dependency in Rwanda, Uganda or Kenya in particular. This reflects both structural constraints to production expansion (e.g. ability to exploit irrigation potential or land tenure issues) and a failure of domestic rice value chains to compete with higher-quality imported rice varieties that are increasingly preferred by consumers.

More broadly, there appears to be a lack of a common vision around joint agricultural sector development across EAC countries. This undermines the foundations of the Community and, as a result, regional integration in agriculture has not been able to address most of the structural barriers to the emergence of a vibrant and well-integrated agricultural sector. In the case of rice, targeted and concerted regional policies on irrigation (to increase yields), market information (to improve price transmission), market infrastructures (to reduce costs and supply deficit areas more easily) or diversification and transformation (to improve quality and respond to demand shifts) could have, arguably, been strongly beneficial to EAC rice value chains. While in the short run, rice producers in each EAC country may gain from unilateral protection—which also has clear political pay-offs for national governments—the lack of integration may ultimately translate into persistent import dependency in the long run, as a large portion of producers fail to improve their competitiveness.

We conclude that the premises of regional integration, which include the need for some agriculture areas or countries to specialize, are not yet readily accepted by EAC members. For example, given its dominant position as a producer of high-quality rice, Tanzania could conceivably adopt the role of supplying high-quality rice to urban markets in the region; Rwanda, in turn, already a high-yielding rice producer, could specialize in production and regional supply of cheaper short grain varieties often preferred by poorer, rural consumers.

Ultimately, risk aversion stands out as the main constraint to regional integration in the EAC. Members are reluctant to increasingly rely on regional trade, accept and implement common decisions, and eventually deliberately transfer sovereignty to the regional level, at which point the Community's interests prevail over those of individual members. These obstacles are not uncommon in regional integration processes, and are in many respects similar to what has been observed elsewhere, such as in the European Union. It remains that if the premises of regional integration are not met, it is unlikely that it can bear fruits.

Bibliographic references

Barreiro-Hurle, J. and Witwer, M. (2013). MAFAP Methodological Implementation Guide: Volume I. Analysis of price incentives and disincentives. MAFAP Technical Notes Series, Food and Agriculture Organization (FAO), Rome, Italy.

EAC (2016). East African Community Gazettes, 2005-2015, available at <http://www.eac.int/customs> [Accessed 10 January 2017], Eastern African Community, Arusha, Tanzania.

EAC (2017). Overview of EAC, available at <http://www.eac.int/about/overview> [Accessed January 2017]. Eastern African Community, Arusha, Tanzania.

FAO (2015). The rice value chain in Tanzania. By Wilson, T. W. and Lewis, I. Food and Agriculture Organization (FAO), Rome, Italy.

FAOSTAT (2016). FAOSTAT Database, available at <http://faostat.fao.org/> [Accessed 16 December 2016], Food and Agriculture Organization (FAO), Rome, Italy.

JICA (2013). Rice in Uganda: Viewed from Various Market Channels (December 2013), Japan International Cooperation Agency (JICA), Tokyo, Japan.

Kijima, Y., Ito, Y. and Otsuka, K. (2012). Assessing the impact of training on lowland rice productivity in an African setting: Evidence from Uganda. *World Development*, 40(8): 1610-1618.

Kikuchi, M., Haneishi, Y., Maruyama, A., Tokida, K., Asea, G. and Tsuboi, T. (2016). The competitiveness of domestic rice production in East Africa: A domestic resource cost approach in Uganda. *Journal of Agriculture and Rural Development in the Tropics and Subtropics*, 117(1):57-72.

Kilimo Trust (2014). Expanding Markets for Rice in the East African Community (EAC) Region. Kilimo Trust, Kampala, Uganda.

MAFAP (2017). Country Analysis: Nominal rate of protection at farm gate in selected MAFAP countries, available at <http://www.fao.org/in-action/mafap/country-analysis/en/> [Accessed 27 January 2017], Food and Agriculture Organization, Rome, Italy.

Nabahungu, N.L. and Visser, S.M. (2013). Farmers' knowledge and perception of agricultural wetland management in Rwanda. *Land degradation & development*, 24: 363-374.

NISR (2012). Third Integrated Household Living Conditions Survey (EICV3) Thematic Report: Patterns of Consumption. National Institute of Statistics Rwanda (NISR), Kigali, Rwanda.

Njeru, T.N., Mano, Y. and Otsuka, K. (2016). Role of Access to Credit in Rice Production in Sub-Saharan Africa: The Case of Mwea Irrigation Scheme in Kenya. *Journal of African Economies*, 25(2):300-321.

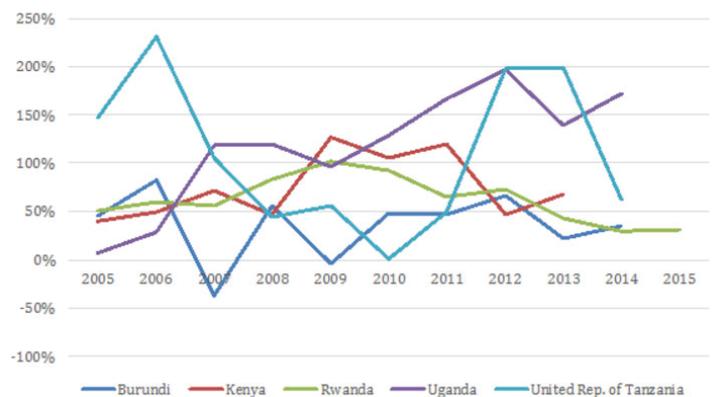
Place, F. (2009). Land tenure and agricultural productivity in Africa: A comparative analysis of the economics literature and recent policy strategies and reforms. *World Development*, 37(8):1326-1336.

Stryker, J. D. (2010). Developing competitive rice value chains. Working Paper presented at the Second Africa Rice Congress, 22-26 March 2010: Innovation and Partnerships to Realize Africa's Rice Potential. Bamako, Mali.

UN Comtrade (2016). International Trade Statistics Database, available at <http://comtrade.un.org> [Accessed 16 December 2016], United Nations, New York.

Annex

Figure 1. Nominal Rates for Protection (NRPs) for rice faced by representative producers in Burundi, Kenya, Rwanda, Uganda and Tanzania, 2005-2015.



Source: Authors' computations, based on MAFAP price incentive indicators databases (MAFAP 2017).

La question de la libre circulation des biens dans l'espace CEDEAO (1975 - 2015)

Koffi Nutefé Tsigbé

Maître de Conférences d'histoire contemporaine,
Université de Lomé



Koffi Bakayota Kpaye

Enseignant-chercheur,
Université de Lomé



Le mode d'intégration pour lequel la CEDEAO a opté est celui par le marché.

Créée en 1975, la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'est fixée pour objectifs de favoriser, entre autres, sur le plan économique, la création d'une union douanière et économique afin d'impulser la libre circulation des personnes et des biens. Il s'agit de favoriser notamment l'intégration commerciale et des peuples au sein des États-membres. Pour atteindre cet objectif, plusieurs campagnes de sensibilisation ont été initiées à l'endroit des peuples et des gouvernants. L'enjeu de toutes ces initiatives est de renforcer, à l'heure de la mondialisation de l'économie, la capacité commerciale des pays de l'espace CEDEAO, en vue de les rendre plus compétitifs à l'échelle mondiale.

Quarante ans après la création de la CEDEAO, il est impérieux de faire le bilan de l'intégration commerciale au sein de l'espace communautaire. Pour ce faire, certains travaux de devanciers ayant décrit les réalités de l'intégration commerciale et des peuples en Afrique de l'Ouest ont été consultés et analysés. Il s'agit notamment de ceux d'Enda Diapol¹, Goeh-Akué² et Kegbevi³.

La question principale que pose la présente contribution est la suivante : quelles sont les réalités juridiques et de terrain, relatives à la mise en œuvre de l'intégration commerciale au sein de l'espace CEDEAO, de 1975 à 2015 ? L'objectif de cet article est d'évaluer, d'une part, à partir des instruments juridiques dont elle s'est dotée et, d'autre part, à la lumière des réalités du terrain, l'intégration commerciale initiée par la CEDEAO depuis sa création. Pour des raisons de concision, nous n'insisterons pas sur la libre circulation des personnes, bien qu'elle soit intimement liée à celle des biens.

L'intégration commerciale dans l'espace CEDEAO vue par les textes

Dès sa création, la CEDEAO (composée de 15 pays aujourd'hui) a fait de la libre circulation des biens, l'un de ses objectifs majeurs dans le contexte de l'intégration sous-régionale. À cet égard, la libre circulation des biens consiste à permettre aux produits ou marchandises originaires des États membres de franchir les frontières sans être soumis à la fiscalité de porte (droits de douane et autres droits et taxes) qui frappe exclusivement les produits étrangers lors du franchissement des frontières⁴. Plusieurs instruments juridiques ont été adoptés à cet effet, en vue de créer un cadre réglementaire pour la libre circulation des biens.

Le traité fondateur de l'Organisation instaure, en ses articles 35, 36, 37, 38 et 45, une coopération entre les États membres dans les domaines du commerce, des douanes, de la fiscalité, des statistiques, de la monnaie et des paiements⁵. Ces dispositions sont relatives aux tarifs extérieurs communs (TEC), régime tarifaire de la communauté et réexportations de marchandises et facilités de transit.

À ce traité fondateur, viennent s'ajouter des textes additionnels afin de combler les éventuelles difficultés dans la mise en œuvre des articles du Traité. C'est d'ailleurs ce souci de rendre applicables les textes du traité en relevant les défis politiques, économiques et socioculturels d'un espace communautaire en perpétuel changement et en prenant conscience des nouvelles formes de coopération économique et commerciale bilatérales et multilatérales dans la région, que les dirigeants de la CEDEAO procédèrent, en 1993, à la révision du Traité⁶ de l'Organisation.

Par ailleurs, en vue de compléter le Protocole A/P1/5/79 relatif à la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, adopté à Dakar le 25 mai 1979, le Conseil des ministres de la CEDEAO a adopté la Décision C/DEC.8/11/79. Celle-ci porte sur l'exonération totale des droits de douane et taxes, la libre circulation des marchandises sans aucune restriction quantitative ainsi que le non-paiement d'une indemnité pour perte de recettes résultant de l'importation. Cette décision a amorcé le processus de libéralisation des échanges dans l'espace communautaire.

Par la suite, d'autres textes additionnels ont complété les dispositions du Traité. Ce sont essentiellement :

- la Convention A/P4/5/82 du 29 mai 1982 portant institution du Transit routier inter-états de marchandises (TRIE) ;

- le Protocole A/P.1/1/03 du 31 janvier 2003 relatif à la définition de la notion de produits originaires des États membres de la CEDEAO ;

- le Règlement C/REG.4/4/02 relatif à l'adoption d'un certificat d'origine des produits originaires de la communauté.

Dans l'ensemble, ces textes garantissent la liberté de circulation en franchise de tout droit de porte des produits du cru, de l'artisanat traditionnel et industriels originaires des États membres de la CEDEAO.

En ce qui concerne spécifiquement le TRIE, il s'agit d'un régime douanier qui permet de transporter à l'intérieur des États membres de la CEDEAO, des marchandises par la route sans payer de droit de douanes, depuis le bureau de douane de départ des marchandises jusqu'au bureau de douane du pays de destination.

Quant au Protocole de 2003, il suppose d'avoir un label en tant que produit originaire de l'espace communautaire, notamment un produit du règne animal n'ayant subi aucune transformation, un article fait à la main, un article entièrement obtenu dans un État membre, une marchandise obtenue à partir des matières premières d'origine communautaire dont la valeur est supérieure ou égale à 40% du coût total des matières premières, etc.

Enfin, le Règlement C/REG.4/4/02 concerne les produits fabriqués dans les États membres, mais qui n'ont pas le label des produits originaires de la communauté.

Par ailleurs, dans le cadre de la réalisation de l'Union douanière au sein de l'espace CEDEAO, il a été

adopté, le 12 janvier 2006, la Décision A/DEC.17/01/06 portant mise en place du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO⁷. C'est un mécanisme commun de taxation des marchandises originaires des pays tiers et importés par les différents États de la communauté.

Au regard de la ratification de ces textes, on peut supposer qu'il y a une certaine volonté politique des dirigeants de la CEDEAO relativement à la libre circulation des biens. Mais comment ces textes sont-ils appliqués sur le terrain ?

Des réalités de terrain qui contrastent avec les dispositions juridiques

Il n'est pas superflu de rappeler que, le mode d'intégration pour lequel la CEDEAO a opté est celui par le marché. Pour y parvenir, il faudrait réaliser : (i) la libéralisation des échanges, (ii) l'établissement d'un tarif extérieur commun et (iii) la suppression entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens et des services⁸.

À la vérité, le choix même de ce mode d'intégration pose problème, du fait « qu'il ne semble adapté qu'aux économies complémentaires, ce qui n'est pas le cas en Afrique occidentale » (Ahadzi-Nonou, 2009). Les conséquences sur la libre circulation des biens sont évidentes. En effet, si les produits du cru et de l'artisanat circulent librement dans l'espace communautaire, les produits industriels notamment les matériaux de construction, eux, circulent moins. Sur le terrain, certains produits tels, les poissons, l'eau minérale, etc. font face aux obstacles de tous ordres empêchant leur libre circulation dans les pays membres. D'autres sont carrément refoulés aux frontières de certains États (Kassah-Traoré 2010 : 169). L'espace communautaire étant constitué de plusieurs zones linguistiques, la situation est bien pire lorsqu'on passe d'une zone à l'autre. C'est l'exemple entre le Togo (pays francophone) et le Ghana (pays anglophone), où la traversée de la frontière par les biens est un véritable parcours du combattant. À l'intérieur d'une même zone linguistique, la multiplicité des points de contrôle officiels sur les axes routiers constitue en elle un obstacle à la libre circulation des biens, dénoncé par les usagers, puisqu'il y règne une lenteur réelle dans les formalités administratives. Par exemple, sur l'axe Lomé-Ouagadougou distant de 986 km, il existe 34 postes de contrôle. De Niamey à Ouagadougou (529 km) il en existe 20. À ces différents postes, il existe des faux frais et des pourboires qui dérogent à toutes les réglementations en vigueur. Face à cette situation, il se développe le commerce de contrebande au sein de l'espace communautaire, à travers des réseaux commerciaux qui échappent peu ou prou au contrôle des douaniers.

Cet état de fait est préjudiciable à la consolidation du marché commun que la CEDEAO appelle de tous ses vœux. En 2009, par exemple, le niveau du commerce intra-régional était estimé à seulement 10 % (Kassah-Traoré 2010 : 174). Ce taux n'a pas évolué ces six dernières années (Lamilili, 2017).

Les obstacles ci-dessus évoqués n'ont pu émerger que sur le terreau de l'insuffisante volonté politique. Celle-ci se manifeste entre autres, par le fait que plusieurs États membres ne sont pas toujours à jour dans leur contribution au budget de l'Organisation. Par exemple, au 30 septembre 2000, plusieurs pays avaient encore des arriérés allant de 20 ans à 1 an. On peut citer le Libéria (20 ans), la Gambie (11 ans), la Sierra Leone (11 ans), le Niger (6 ans), le Nigeria (1 an), etc. Seuls le Togo et le Mali étaient alors à jour dans leurs cotisations. C'est vrai, la situation a beaucoup évolué en 2015, le nombre d'années d'arriérés cumulés par pays s'est également amenuisé (Ahadzi-Nonou, 2009 : 179). Mais il est certain que ce comportement dénote tout simplement d'un manque de volonté politique préjudiciable à la matérialisation effective des quatre libertés essentielles (de circulation des personnes, de circulation des biens, de circulation des capitaux, de circulation des services) identifiées pour la réalisation du marché commun.

Ces réalités font que la CEDEAO est loin de réaliser son objectif de parvenir, à l'horizon 2020, à une économie ouest-africaine suffisamment compétitive à travers la promotion du marché commun.

Conclusion

Dans le souci de favoriser la libre circulation des biens dans l'espace communautaire, la CEDEAO a mis en place un plan de libéralisation du commerce (CEA, 2012 :88). Il est soutenu par plusieurs textes juridiques devant y réguler les échanges. La politique de la libre circulation des biens de la CEDEAO vise à favoriser l'intégration harmonieuse de la région dans l'économie mondiale, en tenant compte des choix politiques et des priorités des États dans le cadre des efforts qu'ils déploient en vue de la réalisation du développement

durable et de la réduction de la pauvreté. Mais cette volonté politique des dirigeants ouest-africains se heurte à de nombreux obstacles qui posent le problème du rapport entre l'existence des textes et les réalités de terrain. Certes le cadre juridique existe, cependant la libre circulation des biens reste encore un vœu pieux en Afrique de l'Ouest.

1 Enda Diapol, *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest*, Ottawa, Dakar, Paris, CRDI-Enda Diapol-Karthala, 2007.

2 A. N. Goeh-Akué (éd.), *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Togo*, Paris, Karthala, 2009.

3 K. E. Kegbevi, *Pratiques transfrontalières au Sud-ouest du Togo à l'épreuve du protocole de la libre circulation des biens de la CEDEAO (1975-2006)*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Lomé, 2012.

4 *Guide de la libre circulation des personnes et des biens en Afrique de l'Ouest*, Labo Citoyenneté, 1994, p.11.

5 CEDEAO, *Traité révisé*, 1993, pp. 212-217.

6 Le Traité initial a été adopté à Lagos le 28 mai 1975.

7 Représentation permanente de la CEDEAO au Togo, document relatif à l'Atelier de sensibilisation et de formation des parlementaires, des représentants des ministères, de la société civile et de la presse locale, Lomé, les 3 et 4 novembre 2015, p. 38.

8 Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, *Réalisations, défis et perspectives de la Communauté*, 2000.

Références bibliographiques

Ahadzi-Nonou, K. (2009). « Commentaire sur les entraves au schéma de la libéralisation », in N. A. Goeh-Akué (éd.), *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Togo*, Paris, Karthala

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, CEA (2012). *État de l'intégration régionale en Afrique V: vers une zone de libre échange*, Addis-Abeba.

Diapol, E. (2007). *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest*, Ottawa, Dakar, Paris, CRDI-Enda Diapol-Karthala.

Goeh-Akué, A. N., éd. (2009). *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Togo*, Paris, Karthala.

Guide de la libre circulation des personnes et des biens en Afrique de l'Ouest, Labo Citoyenneté, 1994

Kassah-Traoré Z. (2010). « Les entraves au schéma de la libéralisation », in N. A. Goeh-Akué (éd.), *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Togo*, Paris, Karthala.

Kegbevi K. E. (2012). *Pratiques transfrontalières au Sud-ouest du Togo à l'épreuve du protocole de la libre circulation des biens de la CEDEAO (1975-2006)*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Lomé.

Nadia Lamilili, « Mohammed VI à l'UA : « il est beau le jour où l'on rentre chez soi ! », in *Jeune Afrique électronique* du 31 janvier 2017.

Représentation permanente de la CEDEAO au Togo (2015). Document relatif à l'Atelier de sensibilisation et de formation des parlementaires, des représentants des ministères, de la société civile et de la presse locale, Lomé, les 3 et 4 novembre.

Secrétariat Exécutif de la CEDEAO (2000). *Réalisations, défis et perspectives de la Communauté*.



Santé et croissance économique dans les pays de l'union économique et monétaire ouest africain (UEMOA)

Ndiack Fall

Enseignant – chercheur
Université Cheikh Anta Diop, Dakar

Le pays le plus avancé de l'UEMOA a l'espérance de vie la plus faible.

Problématique

Dans un contexte où pratiquement tous des pays de l'UEMOA, mettent en place des programmes de couverture sanitaire universelle, la question de l'effet de la santé sur la croissance économique se pose.

La littérature économique considère le capital humain comme un des facteurs pouvant expliquer le miracle asiatique, comparé à l'échec du développement dans la grande majorité des pays africains durant les années 1950 (Berthélemy, 2006).

Cependant, en dépit des formes diverses que peut prendre le capital humain et de la multiplicité des investissements permettant son accumulation, le « capital éducation » a constitué pendant longtemps l'indicateur privilégié d'une bonne partie de la littérature économique sur la relation entre capital humain et croissance économique. Pour autant, deux siècles avant, des auteurs comme Bentham (1780) et Karl Max (1867) avaient souligné l'importance de la santé en tant que l'une des composantes majeures du bien-être. De même que des auteurs comme Schultz (1961) et Mushkin (1962) qui avaient eu à rappeler aussi que la santé constituait une forme de capital humain aussi importante que l'éducation (Chakroun M., 2000).

La mesure de l'efficacité du système de santé n'est pas chose aisée car elle repose sur des concepts qualitatifs et subjectifs comme l'amélioration de la qualité de vie ou de l'état de santé. L'évaluation des performances économiques attribuables au secteur de la santé est encore beaucoup plus difficile et ces évaluations peuvent être de plusieurs natures parmi lesquelles, nous pouvons citer :

- une évaluation de la contribution de la santé à l'efficacité du système productif au niveau microéconomique ou macroéconomique (Kocoglu et Rodrigo, 2009) ;

- l'effet positif que la hausse de l'espérance de vie aurait sur l'épargne et la croissance (Zhang, Zhang et Lee, 2003) ;

- la baisse de la mortalité infantile, qui réduit le taux de fécondité ; ce qui, en limitant la croissance de la population totale, favorise celle du PIB par habitant (Lee, 2003) ; Galor, 2005) et Murtin, 2009).

Par ailleurs, la relation entre taux de croissance et état de santé a été, durant la période 1950-1980, présentée et analysée dans le sens allant de la croissance vers l'amélioration de la santé. En effet, il semble être admis que l'augmentation du revenu moyen dans une économie permettrait aux individus et à la société de mieux prendre en charge les problèmes de santé et que donc, la croissance améliore l'état de santé général de la population.

Cette vision semble négliger l'effet d'une amélioration de l'état de santé sur le taux de croissance de long terme. Depuis lors, les travaux macroéconomiques récents se sont plutôt penchés sur la contribution du secteur de la santé à la croissance économique. Cette contribution pourrait principalement passer par deux effets que sont :

- l'amélioration de l'état de santé général de la population ;

- des activités de recherche et de développement du secteur de la santé.

Si aujourd'hui, le rôle de la santé dans la croissance économique semble largement admis dans la littérature théorique et empirique, une analyse liant santé et croissance économique pourrait offrir une piste pour apprécier, d'une part, l'effet de la croissance économique sur l'état de santé de la population et d'autre part, la contribution du secteur de la santé à la croissance économique des pays africains.

Dans les pays de UEMOA, l'amélioration de la situation économique et financière se poursuit depuis 2012 sous l'effet de l'accroissement des investissements et de bonnes conditions climatiques dans plusieurs États membres. Toutefois, des risques pèsent sur ces perspectives, notamment la baisse de la demande en provenance de la Zone euro, principal partenaire économique de l'UEMOA, la crise sécuritaire dans la zone du sahel qui se généralise de plus en plus avec les attentats de Ouagadougou et d'Abidjan, l'épidémie de la fièvre à virus Ebola et les éventuelles crises sociopolitiques.

L'objectif général de cette recherche est d'analyser les contributions du secteur de la santé sur la croissance économique au sein de l'UEMOA. Plus spécifiquement, il s'agira d'analyser l'effet de l'amélioration de l'état de santé général de la population de l'UEMOA sur la croissance et sur le niveau de vie.

En effet, l'impact de l'épidémie d'Ebola sur le bien-être économique a opéré à travers deux principaux canaux distincts. Il y a les effets directs et indirects de la maladie et de la mortalité. Ces effets se traduisent, d'une part, par une hausse des dépenses publiques en soins de santé et d'autre part par une soustraction des personnes temporairement ou définitivement du marché du travail. Il y a également les effets comportementaux résultant de la peur de la contagion. Les conséquences sont nombreuses : la fermeture des lieux de travail ; la fermeture des frontières terrestres ; des restrictions à l'entrée des citoyens de pays touchés ; la limitation des échanges, des voyages et du commerce [(annulation de vols commerciaux réguliers et réduction du service de transport et de fret (The World Bank Group, 2014)].

Méthodologie

Nous nous sommes inspirés des travaux de Suhrcke et Urban (2006) avec le modèle de régression sur données de panel sous la forme générale suivante :

$$Y_{it} = \sum_{l=1}^p \alpha_l Y_{i,t-1} + \beta_0 + \beta_1 X_{i,t-1} + \beta_2 Z_{i,t-1} \eta_i + \epsilon_{it}$$

Pour :

$t=1+p+\dots+T$

Y_{it} = PIB par tête du pays i à la période $t=1\dots T$

$X_{i,t-1}$ = vecteur de variables de contrôle pré-déterminées à la période $(t-1)$ du pays i ;

$Z_{i,t-1}$ = vecteur de variables de contrôle exogènes à la période $(t-1)$ du pays i ;

η_i = effet i.i.d aléatoire spécifique au pays i ;

ϵ_{it} = terme d'erreur i.i.d usuel (hétéroscédasticité possible)

$\beta_j = (j=0,1,2)$ et $\alpha_l (l=1,\dots,p)$: coefficients de régression avec :

$$\sum_{l=1}^p \alpha_l \leq 1$$

Les données

Les données utilisées dans cet article concernent les huit pays de l'UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. Elles ont été recueillies pour la période de 2000 à 2014. Initialement, une liste de 19 variables économiques et sanitaires a été considérée. Les sources principales sont la Banque Mondiale, le FMI, l'OIT (ILO) et la Division des Nations Unies pour la Population. Les valeurs manquantes dans les séries ont été imputées au moyen de l'algorithme des « k plus proches voisins » (K-NN).

Sélection des variables

Une sélection des variables les plus importantes, pour l'analyse de la croissance, a été faite. Plusieurs algorithmes de datamining ou tout simplement de sélection de variables ont été tournés (notamment les arbres de décision et les forêts aléatoires). Le principe de ces algorithmes est de trouver les variables qui expliquent le mieux la croissance. Ainsi, après exclusion des variables apportant la même information, une liste de huit variables explicatives a finalement été retenue et analysée. Il s'agit :

- Des dépenses en santé ;
- De l'espérance de vie ;
- Du taux de mortalité des adultes ;
- De la population urbaine ;
- Du degré d'ouverture ;
- De la population de 15 – 64 ans ;
- De la FBCF (Gross capital formation, en pourcentage du PIB) ;
- Du taux d'inflation.

Spécification économétrique

Le modèle utilisé est un panel dynamique avec comme variable dépendante la croissance. Il a la forme :

$$Growth_{i,t} = \beta_1 Growth_{i,t-1} + \beta_2 DepSant_{i,t} + \beta_3 EspVie_{i,t} + \beta_4 TxMort_{i,t} + \beta_5 UrbPop_{i,t} + \beta_6 DegOuv_{i,t} + \beta_7 FBCF_{i,t} + \beta_8 TxInfl_{i,t}$$

La variable dépendante est soit la croissance du PIB ou celle du PIB par tête. Donc deux modèles sont estimés par la Méthode des Moments Généralisés (GMM). Auparavant, tous les tests de stationnarité des variables ont été effectués (test de Levine, Lin et Chu (LLC) et le test de Im, Pesaran et Shin (IPS)).

Résultats

Les résultats des estimations du modèle 1 de croissance sont les suivants :

Croissance					
	Coefficient	Ecart-type	t value	p-value	Sig
Croissance [-1]	0.316849	0.2798171	1.13	0.257	
Dépenses de santé	0.0002662	0.000125	2.13	0.033	*
Espérance de vie	-0.0062318	0.0017714	-3.52	0.000	***
Taux de mortalité	-0.0004432	0.000093	-4.77	0.000	***
Population urbaine	-0.0018439	0.0004487	-4.11	0.000	***
Population 15 – 64 ans	0.0096934	0.0019612	4.94	0.000	***
FBCF	0.0021683	0.0006634	3.27	0.001	***
Inflation	0.0009649	0.0007056	1.37	0.171	

Tests post-estimation			
	Stat	P-value	Sig
Arellano-Bond test			
AR(1)	-1.80	0.072	.
AR(2)	1.27	0.204	.
Sargan Test	93.84	0.070	.
Hansen Test	0.00	1.000	.

Sig. codes: '***' 0.001 ; '**' 0.01 ; '*' 0.05 ; '.' 0.1 ; ' ' 1

Wald chi2(9) = 2910.06 Prob > chi2 = 0.000

De nos estimations du modèle 1 avec la croissance comme variable dépendante, il en ressort d'importants résultats. En effet, une significativité au seuil de 5 % du coefficient associé à la variable « Dépenses en santé » est obtenue. Son signe est positif et est égal à 0.0002662. Les dépenses de santé par tête ont un impact positif sur la croissance économique dans l'UEMOA.

Cependant, une significativité au seuil de 0,1% est obtenue avec les coefficients associés aux variables telles que l'espérance de vie, le taux de mortalité et la population urbaine. Les coefficients associés à ces différentes variables sont négatifs et sont respectivement égal à -0.0062318 ; -0.0004432 et -0.0018439. En ce qui concerne le taux de mortalité et la population urbaine leur baisse serait favorable à la croissance. Ce résultat est conforme aux prédictions de la théorie, Murin (2009).

Le résultat le plus surprenant reste la significativité négative du coefficient associé à l'espérance de vie. Ce résultat pourrait être expliqué par certains effets indirects négatifs de la croissance sur la santé et sur l'espérance de vie. Parmi ces effets indirects négatifs de la croissance sur la santé, nous pouvons citer l'industrialisation avec les risques d'épidémies industrielles ainsi que le capitalisme, souvent source d'inégalités et d'exclusion défavorisant le bien être donc l'espérance de vie (Ulmann, 2004).

De plus les arguments avancés dans la littérature sur les relations positives entre espérance de vie et épargne et la croissance (Zhang et Lee, 2003) ou entre espérance de vie et investissement et croissance (Jayachandran et Lleras-Muney, 2009) semble ne pas être valable dans l'UEMOA.

Il s'y ajoute aussi l'instabilité de la zone avec crises politiques économiques et sociales (rebellions, conflits ethniques, guerres, banditisme, terrorismes) qui agissent sur l'espérance de vie. D'ailleurs le pays le plus avancé de l'UEMOA (Côte-d'Ivoire) a l'espérance de vie le plus faible. A noter également que la variable croissance retardée a un effet significatif et positif sur la croissance.

Les résultats des estimations du modèle 2 de croissance par tête sont présentés ci-après.

Croissance par tête					
	Coefficient	Ecart-type	t value	p-value	Sig
Croissance [-1]	0.3207119	0.284648	1.13	0.260	
Dépenses de santé	0.0002524	0.000126	2.00	0.045	*
Espérance de vie	-0.0062637	0.0016183	-3.87	0.000	***
Taux de mortalité	-0.0004191	0.0000861	-4.87	0.000	***
Population urbaine	-0.0014799	0.0003609	-4.10	0.000	***
Population 15 – 64 ans	0.0090514	0.0018858	4.80	0.000	***
FBCF	0.0019596	0.0006948	2.82	0.005	**
Inflation	0.0009347	0.0006923	1.35	0.177	
Tests post-estimation					
Arellano-Bond test	Stat	P-value	Sig		
AR(1)	-1.81	0.071	.		
AR(2)	1.29	0.198	.		
Sargan Test	93.05	0.077	.		
Hansen Test	0.00	1.000	.		
Sig. codes: '***' 0.001; '**' 0.01; '*' 0.05; '.' 0.1; '.' 1					
Wald chi2(9) = 2910.06 Prob > chi2 = 0.000					

Les estimations obtenues également en choisissant la croissance par tête confirme les résultats du modèle 1. D'une part, les tests d'autocorrélation d'Arellano-Bond montrent la présence d'autocorrélation d'ordre 1 au seuil de 10%. Cependant, l'autocorrélation d'ordre 2 n'est pas significative et cela même au seuil de 10%. D'autre part, le test de validité des instruments de Sargan et celui de Hansen montrent une validité des instruments (niveau 5% pour Sargan). Les deux modèles conduisent à des résultats satisfaisants. Concernant les variables explicatives, la plupart ont des coefficients significatifs au niveau 5%. Mais il faut noter le signe négatif du coefficient de l'espérance de vie qui est pour le moins surprenant.

Références bibliographiques

Bentham J. (1780). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press.

Berthélemy, Jean-Claude (2006). Clubs de convergence et équilibres multiples : comment les économies émergentes ont-elles réussi à échapper au piège du sous-développement, *Revue d'économie du développement*, 14(1), 5-44.

Mohamed Chakroun (2012). « Les effets non linéaires de la santé sur la croissance : une investigation à l'aide d'un modèle à seuil ». *Revue Tunisienne d'Economie et de Gestion*, 31 (1), pp.121-151.

Galor, O. (2005). The Demographic Transition and the Emergence of Sustained Economic Growth. *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, 494-504.

Jayachandran, S., and A. Lleras-Muney (2009). Longevity and human capital investments:evidence from maternal mortality declines in Sri Lanka. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124(1),pp. 349-397.

Kocoglu Yusuf et Rodrigo De Albuquerque David (2009). « Santé et croissance de long terme dans les pays développés : une synthèse des résultats empiriques », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 24-25 |1-2, mis en ligne le 01 décembre 2010. URL : <http://economiepublique.revues.org/8478>.

Lee, R. (2003). The Demographic Transition: Three Centuries of Fundamental Change. *Journal of Economic Perspectives*, vol.17 (4), pp. 167-190.

Max, K. (1867). *Le capital. Critique de l'économie politique*. Traduction française de la première édition allemande par Joseph Roy et entièrement révisée par Karl Marx, 1872-1875. Paris: Editions sociale.

Murtin, F. (2009). On the Demographic Transition 1870-2000. Mimeo.

Mushkin (1962). "Health as an Investment", *Journal of Political Economy*, 1962, vol. 70, pages 129.

Schultz, Th. W. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review*, vol. 51, no. 1, 1961, pp. 1-17; www.jstor.org/stable/1818907.

Suhrcke, M., Urban, D. M. (2006) : « Are cardiovascular diseases bad for economic growth? », CESifo, No. 1845.

Ulmann Philippe (2004). Est-il possible (souhaitable) de maîtriser les dépenses de santé ? *Revue d'économie financière*, n°76, La régulation des dépenses de santé. pp. 19-37.

World Bank (2014). The economic impact of the 2014 Ebola epidemic: short and medium term estimates for West Africa. Washington, DC: World Bank Group.

Zhang, J., Zhang, J., and R. Lee (2003). Rising Longevity, Education, Savings, and Growth. *Journal of Development Economics*, vol. 70, pp. 103-117.



Entretien directif avec Charlie Mballa

René N'Guettia Kouassi

Directeur des Affaires Economiques de la Commission de l'Union africaine (CUA).

L'UA a donné une nouvelle perception, voire une nouvelle image de l'Afrique.

Charlie Mballa : La mondialisation et la continentalisation semblent avoir imposé l'intégration comme une voie nécessaire au développement. Quelle est votre appréciation des efforts de l'Afrique pour parler d'une seule voix dans la diplomatie mondiale?

René N'Guettia Kouassi : L'intégration s'impose, de nos jours, comme une voie nécessaire, mais aussi incontournable pour toutes les régions du Monde. L'Afrique ne peut donc pas se soustraire à cette logique quasi-universelle. C'est pour cette raison que le continent, depuis les années 60 a multiplié une série d'initiatives pour parler d'une seule et même voix et pour marcher d'un même pas. Au nombre de ces nombreuses initiatives figurent principalement : a) L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) créé le 25 Mai 1963; b) Le Plan d'Action et l'Acte Final de Lagos adoptés en 1980; c) Le Traité d'Abuja, adopté en 1991 et entré en vigueur en 1994 après une large ratification des États Membres; d) La Déclaration de Sirte adoptée en Septembre 1999; e) L'acte Constitutif de l'Union africaine adopté par le Sommet de Lomé en 2000; f) L'adoption de l'Union africaine et du NEPAD comme son Programme phare par le Sommet de Lusaka en 2001; g) L'adoption de « l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons » par le Sommet d'Addis Abeba en 2015.

Toutes ces Initiatives adoptées à des périodes variées pour répondre à des exigences du moment symbolisent la volonté politique des leaders africains d'accélérer l'intégration économique et politique du continent et, par ricochet, lui conférer une voix, à la fois, crédible et audible dans le concert des Nations.

CM : Quelles sont, d'après vous, les ressources que le continent africain a su mobiliser pour accroître son poids politique lors des négociations internationales et assurer une meilleure défense de ses intérêts?

RN'K : Tout dépend s'il s'agit des ressources financières ou des ressources humaines. S'il s'agit des ressources financières, il faut admettre que l'Afrique connaît encore un déficit abyssal en besoins de financement. Ses économies ne lui permettent pas encore de mobiliser des ressources domestiques substantielles, suffisantes et pérennes lui permettant de se soustraire à la dépendance de l'extérieur. Les pays africains, dans leur quasi-totalité, sont tributaires des apports extérieurs. Pour ce qui est des ressources humaines, force est de reconnaître que le continent ne dispose pas encore d'une masse critique conséquente pour engranger des victoires sur le front des négociations internationales. Ici, si certains pays jouissent de capacités réelles dans les négociations internationales, d'autres par contre, particulièrement les pays post-conflits, souffrent de pénuries criardes en ressources humaines pour conduire lesdites négociations.

De toutes les façons, ce qui compte en matière de poids dans les négociations internationales, c'est plutôt les facteurs comme : le poids dans l'économie mondiale, la capacité de financement, la possession de l'arme nucléaire. Et quand un continent comme l'Afrique est dépourvu de tous ces facteurs, l'on doit comprendre que sa voix est moins audible sur le plan de la diplomatie internationale.

CM : Quel bilan tirez-vous des efforts de l'UA pour corriger les disparités entre les États en matière de politique publique, lorsque l'on considère les nombreuses lacunes dans les domaines de services sociaux et de santé, domaines essentiels qui posent de sérieux défis à la stabilité des États et à la sécurité transfrontalière et régionale?

RN'K : Il faut souligner qu'en Afrique les politiques publiques dépendent de la souveraineté de chaque État. Aujourd'hui, en dépit de l'avènement de l'Union africaine, les pays restent indépendants

et souverains. La commission de l'UA, organe exécutif de l'Union (jouant le rôle de son secrétariat) n'a pas de pouvoir exécutif lui permettant de contraindre les pays à mettre en œuvre les décisions prises par les organes de décisions. Par conséquent, faute de décisions contraignantes, la Commission de l'UA ne fait que faire des recommandations, voire des suggestions aux États pour les aider à élaborer leurs politiques publiques ou leurs programmes de développement. Ainsi en matière de santé, d'éducation, de sécurité alimentaire, de mobilisation de ressources financières domestiques, etc. la Commission envoie des signaux vers les États en termes de recommandations, libre à eux de les appliquer ou pas.

CM : *Quelles sont les politiques de l'UA pour s'assurer de l'insertion de ses stratégies d'intégration dans le système politico-juridique des États membres?*

RN'K : Comme je viens de le souligner dans la question précédente, la Commission de l'UA ne peut user que de plaidoyers et de persuasions pour amener les États membres à mettre en œuvre ses recommandations y compris celles relatives au système politico-juridique. Les initiatives évoquées plus haut visent à booster l'intégration économique et politique du continent. Les organes comme le parlement panafricain, localisé à Johannesburg (Afrique du Sud), la Cour de Justice à Arusha (Tanzanie), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à Banjul (Gambie), le Conseil de paix et de sécurité à Addis Abeba (Éthiopie), etc., militent en faveur de cette intégration. Il en est de même pour la Charte africaine des droits de l'Homme, de la Démocratie et des Élections qui est déjà en vigueur à la suite d'une large ratification par les États membres, qui, entre autres, contribue à positionner durablement les pays sur la voie d'une véritable démocratie. Ici encore, les initiatives fleurissent. Mais là où le bât blesse, c'est le déficit de leur mise en œuvre effective.

CM : *Une « politique étrangère africaine » est-elle envisageable pour 2063? Comment voyez-vous les réalisations d'étapes à accomplir?*

RN'K : Une « politique étrangère africaine » est-elle envisageable en 2063? C'est la finalité de « l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons » à laquelle je faisais allusion plus haut. La volonté politique pour y arriver est affichée. La Déclaration d'Accra de 2007 a déjà indiqué le modèle de l'intégration africaine. Elle indique clairement que le choix de l'Afrique c'est construire, voire de bâtir « les États-Unis d'Afrique ». L'Agenda 2063, qui intègre le Traité d'Abuja, lève le voile sur quelques aspects de son contenu et indique son horizon temporel. Ceteris

paribus, si cet Agenda est effectivement traduit dans la réalité, l'Afrique pourrait disposer d'une politique étrangère unique. Il faut retenir que l'Agenda 2063 vise à concrétiser la vision de l'Union africaine à savoir : « Une Afrique intégrée, unie et prospère, gérée par ses filles et ses fils et qui joue un rôle majeur dans la cogestion des affaires planétaires ».

CM : *Quel parallèle faites-vous entre le passage de l'OUA à l'UA et les approches de coopération internationale au développement? Où situez-vous les évolutions éventuelles et comment les expliquez-vous?*

RN'K : L'avènement de l'UA a provoqué de profondes mutations dans la coopération internationale au développement avec le reste du monde, particulièrement avec les pays développés. L'OUA était perçue comme une organisation politique qui avait déjà accompli la tâche qui lui avait été assignée, notamment, la libération totale du continent du joug de la colonisation, la lutte contre le régime raciste et ségrégationniste de l'apartheid et amorcer le développement économique et social de l'Afrique. Pendant toute la période couverte par l'OUA, les grandes puissances percevaient l'Afrique comme un continent composé d'États divisés, cloisonnés à l'intérieur des frontières de micro-États. Elles ont donc privilégié les relations bilatérales avec ces États. Une telle approche a significativement changé avec l'avènement de l'UA. L'UA a donné une nouvelle perception, voire une nouvelle image de l'Afrique. Car la dynamique de sa création et les projets intégrateurs qu'elle incarne, ont conduit les partenaires au développement de l'Afrique à ajuster leur approche de coopération. Dans cette perspective l'UA est vue comme une entité globale qui constitue un partenaire incontournable pour, non seulement traiter avec les pays, mais encore pour négocier les questions essentielles comme dans le cas des négociations commerciales, des mutations au sein des institutions de Breton Woods et de la transformation du système des Nations Unies.

CM : *L'Afrique est souvent considérée comme une mosaïque de cultures (langues et traditions parfois hétérogènes), justifiant même l'évocation des "Afriques". Cette hétérogénéité culturelle n'est-elle pas un défi majeur pour toute entreprise d'intégration? Comment l'UA adresse-t-elle ce défi?*

RN'K : La pluralité culturelle est bien une réalité en Afrique. C'est une réalité enrichissante. L'Afrique est riche de ses langues, de ses ethnies, de ses tribus, de ses danses... Cette pluralité n'est pas un handicap. Elle est plutôt un immense atout pour le continent. Les faux clichés dépeignant ces valeurs et

largement diffusés pour servir des agendas inavoués les identifient comme des obstacles à l'entreprise de l'intégration du continent. Pour l'UA, la pluralité culturelle doit plutôt constituer un socle sur lequel il faut bâtir l'Afrique de demain; celle de 2063 dans laquelle les africains recouvriront leur dignité, leur pleine souveraineté, la disposition totale de leurs ressources naturelles, et compétiront à armes égales avec les citoyens du reste du monde. L'UA à travers l'Académie africaine des langues (ACALAN) basée à Bamako (Mali) tente à valoriser les langues africaines pour en faire de véritables outils d'éducation et de développement.

CM : *Quelle convergence trouvez-vous entre les stratégies d'intégration africaine et l'attrait exercé par « l'émergence » comme paradigme de développement de l'Afrique?*

RN'K : « L'émergence » comme nouveau paradigme de développement n'est pas en contradiction avec le processus d'intégration en Afrique. Aujourd'hui tous les pays africains, pris individuellement, visent l'émergence économique à des échéances diverses et variées. D'une part, on peut dire que si tous les pays arrivent à l'émergence, c'est le continent tout entier qui devient, de facto, émergent. D'autre part, si les grands pays du continent parviennent à l'émergence, cela produira un effet induit important sur les autres pays.

Par ailleurs, il faut souligner que la propension à l'émergence va exiger que certains projets intégrateurs soient mis en œuvre dans la dynamique de la mutualisation des efforts. C'est le cas des projets liés aux infrastructures et à l'énergie. En cette matière, certains projets générateurs de croissance ne peuvent voir le jour que dans une dynamique de mutualisation d'efforts à l'échelle régionale et continentale.

Somme toute la manifestation du « paradigme de l'émergence » et la mise en œuvre des politiques d'intégration sont mutuellement complémentaires et intimement liées.

CM : *Quelles sont, d'après votre lecture, les handicaps majeurs à l'intégration africaine? Et comment peut-on les endiguer?*

RN'G : Aujourd'hui l'intégration n'a pas d'alternative crédible en Afrique. « L'Afrique doit s'intégrer ou disparaître » est-on tenté de conclure. Et pour cause. Aucun pays pris individuellement ne peut relever les défis de la mondialisation qui s'impose à tous les continents, à tous les pays comme une donnée. Il a été souligné plus haut que l'Afrique s'est dotée de plusieurs initiatives pour s'intégrer économiquement et politiquement. Or que constate-t-on? Une

analyse de proximité des résultats acquis après plusieurs décennies de tentative d'intégration fait apparaître des difficultés au nombre desquelles figurent principalement celles qui suivent: la persistance de la souveraineté des États, la pénurie de financement, la pauvreté des infrastructures de base, les conflits armés inter et intra-États, l'instabilité politique et sociale, la multi-appartenance des pays aux Communautés Économiques Régionales (CER), etc. On le voit bien, les obstacles sont nombreux. Toutefois l'Afrique n'a pas le choix. Elle doit impérativement réussir son intégration sans laquelle elle restera confinée dans le cul-de-sac de la pauvreté et de la misère. Alors que faire pour surmonter ces multiples obstacles?

Pour ma part je pense que les solutions sont légion. Et chacun peut apporter les siennes en fonction de sa vision sur le continent africain. Quant à moi, je crois que les dirigeants africains doivent tout mettre en œuvre pour traduire dans les faits toutes les décisions prises liées aux projets intégrateurs. Ensuite le continent doit trouver en son sein tous les leviers du financement de ses économies. Ici l'aide extérieure ne doit pas se substituer aux ressources domestiques; elle doit plutôt constituer un appoint. En outre, les pays doivent, au nom de l'intégration, accepter d'aliéner une partie ou tout de leur souveraineté en s'inscrivant dans la dynamique de «partage de souveraineté ». De même, l'Afrique doit se développer avec les idées africaines et non avec celles conçues ailleurs. Enfin l'Afrique doit profondément transformer ses économies par la voie de l'industrialisation.

* Pour des informations complémentaires, Voir : Kouassi N. R (2015) : L'Afrique, un géant qui refuse de naître.- La solution c'est de tout reprendre à zéro, Ed. L'Harmattan, Paris.

L'économie politique du régionalisme



Intégration commerciale de l'Afrique et libre-échange global: défis et perspectives

Jacob Kotcho

Doctorant, Politique Commerciale, Lund University School of Economics, Suède
Secrétariat Général, CEEAC

Le modèle d'intégration choisi par le continent africain est un mix entre l'intégration par les marchés et celle par les institutions

Le continent africain et ses États sont engagés tant dans un processus d'intégration commerciale comportant plusieurs étapes, selon un calendrier prévu par le Traité d'Abuja établissant la Communauté Économique Africaine que dans divers processus de négociation d'accords commerciaux régionaux avec des partenaires étrangers (UE, Chine, USA, etc.). Dans un contexte mondial dominé, depuis 1947, par la libéralisation de plus en plus poussée des échanges commerciaux mondiaux sous les principes du GATT et de l'OMC, quelles sont les perspectives d'aboutissement de l'agenda d'intégration commerciale de l'Afrique ? Cette question se pose dans un environnement diplomatique en mutations profondes et une configuration du commerce mondial faite de division internationale du travail. En d'autres termes qu'elles sont les incidences des multiples accords commerciaux internationaux auxquels les pays africains sont parties, sur l'intégration du continent ? Nous ferons un état de l'intégration commerciale africaine assortie de ses défis.

L'intégration par les marchés et par les institutions

Le modèle d'intégration choisi par le continent africain est un mix entre l'intégration par les marchés et celle par les institutions, en essayant de suivre l'approche proposée par Balassa qui va de la zone de libre-échange à l'union économique et monétaire en passant par l'union douanière, le marché commun et l'union économique¹. Le cadre de référence de ce processus en Afrique a connu des mutations depuis le lendemain des indépendances jusqu'à nos jours. Sur le plan conceptuel, la volonté d'intégration des pays africains, au lendemain des indépendances, s'inscrivait dans la continuité de la lutte pour une indépendance totale du continent. C'est ainsi que l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)² n'a pas véritablement

intégré, dès le départ, les préoccupations relatives à l'intégration économique, dans son agenda concret. Ce n'est que lors de la XVIème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Monrovia en juillet 1979, clôturée par la «déclaration sur les principes directeurs à respecter et les mesures à prendre pour réaliser l'autosuffisance nationale et collective dans le domaine économique et social, en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international», que l'intégration économique du continent a été replacée au centre du processus. Ce changement d'orientation a été matérialisé par l'adoption du Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000³, dont la mise en œuvre repose sur huit Communautés économiques régionales (CER) qui doivent former les éléments de base de la Communauté économique africaine (CEA) tels que stipulés dans le Traité de juin 1991 qui l'institue (communément appelé Traité d'Abuja⁴).

Le traité d'Abuja prévoit la mise en place de la CEA en six étapes réparties sur une période de trente-quatre années. Les trois premières étapes sont consacrées à la consolidation de la dynamique d'intégration au niveau des CER⁵ avec, à terme, la mise en place des unions douanières. La quatrième étape devrait permettre l'établissement de l'union douanière continentale et les deux dernières la mise en place du marché commun africain.

Dans la perspective de la mise en œuvre de ces orientations, de nombreuses actions sont en cours sur l'ensemble du continent dans une variété de secteurs. Il convient d'insister sur le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) adopté en juillet 2001, et qui constituait au moment de son adoption la feuille de route pour le développement du continent. Ce programme vise le développement du capital humain, l'industrialisation, le développement technologique, des infrastructures,

des échanges commerciaux ainsi que l'amélioration de la gouvernance des ressources naturelles et la sécurité alimentaire. A ce jour, toutes les initiatives d'intégration du continent sont fondues dans un vaste programme d'intégration sur un horizon de cinquante années baptisé l'Agenda 2063, « l'Afrique que nous voulons ». Dans son premier plan décennal, la stimulation du commerce intra-africain par l'établissement d'une zone de libre-échange continentale est un des programmes phares.

Où en est l'intégration commerciale du continent ?

Le moins qu'on puisse dire est que le processus d'intégration commerciale connaît des avancées mitigées. Au sein des CER, l'objectif d'établissement des unions douanières n'est pas encore atteint; deux seulement sur les huit reconnues par l'UA sont à ce stade (CEDEAO et CAE). Certaines d'entre elles, telles que la CEEAC et l'UMA, n'ont pas encore une zone de libre échange opérationnelle. Bien plus, on assiste à une superposition d'appartenance avec des États impliqués dans plusieurs CER qui visent les mêmes objectifs en termes de politiques commerciales⁶.

En rapport avec les cinq dimensions de l'indice d'intégration régionale en Afrique mis au point par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, les performances du continent en ce qui concerne l'intégration commerciale sont à peine au-dessus de la moyenne (0,54)⁷. Les préalables au développement du commerce intra africain que constituent les capacités productives et l'infrastructure appropriée, sont loin d'être intégrées. La contribution des États membres aux échanges des produits intermédiaires au sein des CER reste faible, en raison principalement du modèle de production extravertie hérité de la colonisation, lequel se caractérise par la fourniture des matières premières agricoles et minières, la faible intégration des filières dans différents secteurs, et dans une certaine mesure, la similitude des systèmes de production.

Tableau : performance d'intégration régionale en Afrique suivant l'indice d'intégration régionale

	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
CAE	0,78	0,496	0,553	0,715	0,156
CEDEAO	0,442	0,426	0,265	0,8	0,611
CEEAC	0,526	0,451	0,293	0,4	0,599
CEN-SAD	0,353	0,251	0,247	0,479	0,524
COMESA	0,572	0,439	0,452	0,268	0,343
IGAD	0,505	0,63	0,434	0,454	0,221
SADC	0,508	0,502	0,35	0,53	0,397
UMA	0,631	0,491	0,481	0,493	0,199
Moyenne de 8 CERs	0,54	0,461	0,384	0,517	0,381

Source : UA, BAD et CEA, Indice de l'intégration régionale en Afrique, 2016.

Face à cette situation, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine ont pris, en janvier 2012, une décision mettant en place la double initiative de « Renforcement du Commerce Intra-africain (BIAT) » et la création d'une « Zone de Libre-échange Continentale (ZLEC) »⁸ à l'échéance de 2017. Les négociations pour l'établissement de la ZLEC ont été lancées officiellement le 15 juin 2015 à Johannesburg et elle devrait couvrir le commerce des marchandises et des services. Du point de vue juridique, ces négociations devraient aboutir à un protocole à annexer au Traité d'Abudja. Au-delà de la libre circulation des marchandises et des services, des actions sont en cours pour l'harmonisation des politiques et des cadres institutionnels concernant la propriété intellectuelle.

Le défi de la cohérence

Les principaux défis auxquels le processus d'intégration commerciale de l'Afrique fait et fera face dans le contexte actuel de la mondialisation se concentrent autour de l'exigence de cohérence sur le quadruple plan stratégique, politique, juridique et institutionnel.

Sur le plan stratégique, la dynamique d'intégration commerciale africaine doit s'appuyer sur des choix centrés sur les priorités internes du continent. En ces moments critiques où les négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce piétinent et où on observe un retour en puissance du régionalisme et du bilatéralisme, le continent, en tant qu'entité globale, est fortement sollicité pour la conclusion des accords avec diverses puissances (UE, USA, Chine, Japon, Corée, etc.)⁹. Il serait hasardeux pour le continent de s'engager dans de tels processus sans un référentiel fondé sur ses propres priorités. L'autre défi stratégique qui est plutôt interne, est celui de la priorisation intelligente des actions à mener. Le continent fait face à d'énormes défis infrastructurels (énergie, voies de communications et transports, télécommunication, développement technologique) dont la résolution constitue un préalable incompressible à la réussite de l'intégration commerciale.

L'exigence de cohérence au niveau politique consiste en le réalisme qui se décline en plusieurs éléments : i) la proportionnalité des ambitions et des engagements politiques avec les capacités des États du continent, en tenant compte du nécessaire traitement spécial et différencié en vue de prendre en compte les inégalités de niveau de développement entre eux ; ii) le respect par tous les États, des engagements sectoriels dans le domaine du commerce, qui sont pris au niveau continental ; iii) l'harmonisation des politiques publiques en vue de

leur alignement stratégique, dans la perspective de l'atteinte des objectifs du développement économique et social du continent, particulièrement en ce qui concerne les politiques commerciales et les politiques industrielles¹⁰ ; iv) la gestion efficace et bien orientée des contraintes liées au passif colonial, à l'exemple de l'influence de la France sur les processus d'intégration régionale au sein des pays francophones d'Afrique¹¹.

Enfin, sur les plans juridique et institutionnel, plusieurs défis majeurs et non exhaustifs peuvent être relevés. D'abord, le risque d'établissement des institutions et mécanismes qui s'inscrivent dans des stratégies de consolidation, voire de contrôle de l'environnement régional par les États membres les plus forts, avec pour conséquence de renforcer les rapports asymétriques qui existent déjà plutôt que de les remettre en question¹². Les pays tels que l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Égypte et le Kenya ont tendance à dominer les processus en rapport avec l'intégration commerciale du continent. Ensuite, l'application effective par les institutions nationales des décisions communautaires (insertion desdites décisions dans le corpus juridique interne des États membres) en vue de les rendre applicables par les agents des différents services publics à l'échelle nationale. Finalement, concernant le défi de la rationalisation des institutions, plusieurs cadres traitant des mêmes questions au sein des CER existent. Ils sont entretenus par des influences extérieures dans l'objectif de préserver les intérêts étrangers, avec comme conséquence d'importants coûts induits par la dispersion des ressources humaines et financières déjà assez rares sur le continent.

En définitive, les défis sont nombreux mais pas insurmontable au regard du potentiel dont dispose le continent.

Chine-Afrique, Japon-Afrique, Corée-Afrique, etc.

¹⁰ Voir CEA (2016). Politique Industrielle Transformatrice Pour L'Afrique. Addis-Abeba. UNECA (2015). L'industrialisation par le commerce. Rapport économique sur l'Afrique 2015. Addis-Abeba.

¹¹ Il s'agit de gérer les accords de coopération qui reposent sur des intérêts militaire et monétaire (la parité entre le franc CFA et l'Euro) qui sont quelques fois en conflit avec la volonté d'intégration politico-économique des États francophones d'Afrique. Sur le sujet, lire Bach, D.C. et Vallée, O. (1990). « L'intégration régionale : espaces politiques et marchés parallèles », Politique africaine, octobre 1990, no 39, p. 68-78.

¹² Sur la reproduction des inégalités à travers les règles du commerce voir Wilkinson, R. (2009). The problematic of trade and development beyond the Doha round. The Journal of International Trade and Diplomacy 3 (1), Spring, 155-186.

¹ Ballassa, B. (1961.). The theory of economic integration. Homewood, Richard D. Irwin, Inc.

² Créée en 1963, l'Organisation de l'unité africaine a été remplacée en 2002 par l'Union africaine (UA).

³ Adopté par la Deuxième session extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, tenue à Lagos au Nigéria, le 29 avril 1980. Disponible sur http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09_473_fren.pdf

⁴ Texte disponible sur http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/fr/aec/trt_aec.pdf

⁵ Parmi la multitude des CER qui existent sur le continent africain, huit sont reconnues comme la base de construction de l'Union africaine notamment: l'UMA, la CEN-SAD, le COMESA, la CAE, la CEEAC, la CEDEAO, l'IGAD et la SADC.

⁶ L'union douanière dont l'élément principal est l'établissement d'un tarif extérieur commun est une configuration exclusive.

⁷ UA, BAD et CEA (2016). Indice de l'intégration régionale en Afrique, Rapport 2016. Addis-Abeba.

⁸ Décision de la Conférence de l'Union africaine n° Assembly/AU/Dec.394/XVIII.

⁹ L'UE a sollicité la négociation d'un accord d'investissement avec les États ACP. Par ailleurs, on assiste depuis quelques années à la multiplication des sommets bilatéraux regroupant le continent Africain et les grandes puissances telles que les AU-EU,



Infrastructures, commerce intra-africain et développement économique en Afrique

Malick Sané

Enseignant, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
Université Cheikh Anta DIOP, Dakar

La gestion de la crise infrastructurelle sera l'un des plus grands défis et l'une des plus grandes opportunités de développement pour l'Afrique dans les décennies à venir

Le commerce intra-africain se situe à environ 12%, très en deçà du commerce intra-régional en Europe, en Amérique du Nord et dans les pays de l'Asean avec respectivement 60%, 40% et 30% (CNUCED, 2013). Même si plusieurs raisons expliquent la faiblesse du commerce intra-régional en Afrique, la carence en infrastructure occupe une importante place dans cet état de fait. L'Afrique souffre d'un énorme déficit d'infrastructures (routes, électricité, chemins de fer, ports, aéroports). Selon la Banque africaine de développement (BAD, 2012), moins du tiers de la population africaine a accès à une route praticable en toute saison, tandis que les coûts de transport et les délais d'acheminement des marchandises le long des corridors routiers sont deux à trois fois supérieurs à ceux des autres régions du monde. Dans les pages qui suivent, il s'agira tout d'abord de mieux comprendre comment le déficit structurel en infrastructure constitue un blocage à l'expansion du commerce en Afrique avant de considérer la relation entre développement des infrastructures, croissance économique et approfondissement de l'intégration régionale sur le continent africain.

Déficit en infrastructure, un frein au développement du commerce en Afrique

Le déficit en matière d'infrastructures est l'un des facteurs clés qui empêchent l'Afrique de réaliser son plein potentiel de croissance économique, son pouvoir concurrentiel sur les marchés mondiaux et l'atteinte de ses objectifs de développement, notamment la réduction de la pauvreté.

Déficit en infrastructures modernes

La partie la plus pauvre de la population des pays africains, en particulier la grande majorité de la population rurale qui représente 60% de la population du continent (UA, 2009), n'a générale-

ment pas accès à des services d'infrastructures modernes de transport, de distribution d'énergie électrique, de communication, d'assainissement.

Seuls 32 % des foyers africains ont accès à l'électricité, 61 % à l'eau et 31 % à un assainissement de base (OMS-UNICEF, 2014). La longueur des routes par habitant baisse à cause de l'augmentation de la population ces dernières années et l'absence d'investissements connexes nécessaires en infrastructures des transports. Bien que les télécommunications mobiles aient bénéficié d'une croissance énorme depuis dix ans, l'accès aux services large bande demeure très limité. Les niveaux actuels d'utilisation de l'eau sont bas, avec uniquement 3,8 % des ressources en eau développées pour l'approvisionnement d'eau et la production hydroélectrique, et 18 % du potentiel d'irrigation exploité (UA, 2009).

Cette absence d'infrastructures est particulièrement notable quand on compare l'Afrique aux autres régions du monde développé. Par exemple, alors que l'accès à l'électricité en Afrique est égal à environ 30 %, ce pourcentage dans les autres zones géographiques majeures du monde en développement va de 70 % à 90 %. Pour ces zones, l'accès aux services d'eau est égal à 80 % et à ceux d'assainissement à 90 %, contre 58 % et 31 % en Afrique (UA, 2009).

Le déficit d'infrastructure concerne non seulement les infrastructures entre pays mais également les routes de desserte reliant les zones de production et les centres de transformation des produits agricoles ainsi que l'accès limité à l'électricité, entre autre.

Le transport routier est le mode de transport motorisé dominant en Afrique, représentant 80% du trafic de marchandises et 90% du trafic de passagers sur le continent. La densité routière reste très faible environ 7 km/100 km² avec 40% des routes en mauvais état.

Le réseau ferroviaire continental est composé de 80.000 km de rail ; ce qui correspond à une densité de 2.7 km/1000 Km². La plupart des lignes ferroviaires datent de l'époque coloniale et n'ont pas fait l'objet de renouvellement, une vingtaine de pays africains ne disposent pas de réseau ferroviaire.

Le faible niveau de service est l'un des freins au développement du commerce interafricain et à la compétitivité du continent. Le transport représente 12% des valeurs d'importation et 25% pour les exportations contre 5,4% et 8,8% à l'échelle mondiale (CEA, 2013). Pour un poids démographique correspondant à 15% de la population mondiale, l'Afrique consomme moins de 3% de la production mondiale d'énergie à laquelle elle participe pour 7% (CEA, 2013).

Le manque d'accès à l'électricité en Afrique reste l'un des freins les plus importants au développement de la région et à sa prospérité, et continue à enfermer des millions de personnes dans le cercle vicieux de l'extrême pauvreté. S'attaquer à ce problème sera l'un des plus grands défis et l'une des plus grandes opportunités de développement pour l'Afrique dans les décennies à venir.

Faiblesse du commerce intra africain

Le commerce intra-régional en Afrique reste faible par rapport aux volumes des échanges dans d'autres régions du monde. En 2000, il représentait 10 % du total des échanges de l'Afrique alors qu'en 2014, cette part est ressortie à 16 % contre 63% en Europe et 40% en Amérique du Nord. A l'intérieur même du continent, il faut également tenir compte des différences entre régions : à seulement 2.1 % en 2014, la CEMAC a la plus faible proportion de commerce intra-régional alors que les deux communautés régionales d'Afrique les mieux intégrées que sont la CAE et la SADC avaient respectivement 18.4% et 19.3 % de commerce intra-régional dans leurs échanges totaux. Quant à l'UEMOA et la SACU, les chiffres ressortent à respectivement 15.3% et 15.7 %. (OCDE, 2016).

Les économies africaines pourront ouvrir la voie à une intégration plus profonde pour autant que des réseaux d'infrastructure relient les centres de production aux pôles de distribution du continent. Ces infrastructures permettront à l'Afrique de s'imposer comme un concurrent sérieux, d'exploiter ses marchés régionaux, de profiter de la mondialisation à travers l'investissement et le commerce et, par conséquent, de réaliser la convergence de revenus (BAD, 2013a; 2013b). Selon le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), l'Afrique devra consacrer jusqu'à 68 milliards USD par an jusqu'en 2020 aux investissements en capital et à la maintenance.

Si ce défi est relevé, le commerce intra-régional peut contribuer à une croissance et à un développement soutenu de l'Afrique en la rendant moins vulnérable aux chocs mondiaux, en l'aidant à diversifier son économie, en améliorant la compétitivité de ses exportations et en créant des emplois. Pour ce faire, il convient d'accorder plus d'attention au renforcement des capacités productives, l'expansion du secteur privé ainsi qu'à l'élimination des obstacles au commerce. Dans cette perspective, les gouvernements africains ont essayé à plusieurs reprises de mettre ce potentiel de commerce régional au service du développement (Sommet de l'Union africaine en 2012) en prenant la décision de dynamiser le commerce intra-régional en Afrique et d'accélérer la création d'une zone de libre-échange panafricaine.

La littérature sur le lien entre infrastructure et développement du commerce

Le développement des infrastructures permet de promouvoir différents types d'activités économiques, notamment parce qu'elles constituent un intrant dans la production. En outre, leur développement améliore le produit marginal des autres capitaux utilisés dans le processus de production. La présente section passe en revue les travaux théoriques et empiriques publiés sur les liens entre les infrastructures et le développement, en s'arrêtant en particulier sur les effets sur le commerce, la croissance, la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les régions intégrées.

Les développements théoriques sur les effets des infrastructures

La prise en compte des infrastructures physiques (routes, ponts, aéroports et les télécommunications) est déterminante dans le développement des rapports commerciaux. En effet, l'infrastructure de transport est nécessaire à la circulation des biens et des personnes et son développement est indispensable pour assurer une croissance (Limao et Venables, 2001 ; Eustache, 2007 ; Combes, 2008a ; Semedo, 2013). Ceci est corroboré par les conclusions de Longo et Sekkat (2001) selon lesquelles 1% d'accroissement du stock de l'infrastructure de transport et des télécommunications dans le pays d'exportation, augmente ses exportations vers d'autres pays africains d'environ 3%.

De nombreux travaux portant sur les théories de la croissance endogène (Romer, 1986 ; Lucas, 1988 ; Barro, 1990) ont montré le rôle catalyseur que peuvent jouer certaines activités dont celles liées aux infrastructures de transport sur la croissance

économique. Celles-ci dégagent des externalités dans leur propre domaine mais aussi pour l'ensemble de l'économie. Ces externalités jouent un rôle dans le développement des territoires si elles sont positives. Une bonne infrastructure stimule la croissance économique et, inversement, la croissance entraîne l'augmentation de la demande d'infrastructures (Eustace et Fay, 2007). Le système de transport permet de déplacer les biens et les personnes pour promouvoir la production et les échanges ; les systèmes de communication permettent de déplacer les connaissances et les finances à travers les frontières à des fins de production et de commerce ; et l'énergie est nécessaire pour la production et le transport de la main-d'œuvre et des biens aux points de production et de commerce. Ces éléments infra-structurels constituent un élément essentiel de la structure des coûts du commerce, de la compétitivité internationale du pays et donc de ses perspectives de développement.

L'analyse du cadre institutionnel (North, 1994) a également apporté des éclairages. En effet, les interrelations entre développement économique et infrastructures de transport font objet de vif débat car de nombreux autres travaux ont affirmé qu'une infrastructure de transport ne peut à elle seule faciliter les flux des échanges et favoriser le développement. Des installations aux frontières, telles que les douanes, les bureaux de l'immigration, etc. se traduisant par des déficiences administratives et réglementaires créent des goulets d'étranglement et empêchent les actifs infra-structurels de fournir les services appropriés et cela constitue les obstacles aux échanges commerciaux (Teravaninthorn et Raballand, 2008). C'est pourquoi dans les théories modernes du développement (Acemoglu et Robinson, 2008 ; Tabellini, 2007) le cadre institutionnel est crucial aux échanges et pour assurer une croissance économique car il exerce une fonction incitative et positive sur les comportements économiques.

L'analyse du cadre institutionnel débouche également sur la matérialisation des accords de coopération entre les pays. Il s'agit là d'une intégration internationale qui a pour rôle de stimuler l'économie par la promotion des échanges et la mobilisation des ressources supplémentaires pour l'investissement. Les différents accords permettent de mettre en œuvre des actions communes dans de nombreux domaines (douanes, normes, politique fiscale, etc.).

Les études sur les coûts de transaction sont nombreuses à soulever l'importance de la facilitation des échanges et de la logistique et avancent que la création d'un environnement propice aux échanges est déterminante si l'on veut donner un coup de pouce au développement. À l'aide du

nouvel indice de performance logistique de la Banque mondiale, Portugal-Perez et Wilson (2012), par exemple, estiment que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats dans le domaine de la logistique affichent un accroissement plus rapide des échanges, une croissance économique accélérée et une plus grande diversification des exportations.

L'existence des réseaux performants d'infrastructures de transport et de commerce a pour effet d'amplifier les échanges dans l'espace intégré. La baisse des coûts de transport, qui en résulte s'est traduite par un élargissement du marché et du volume des transactions conformément aux prédictions des modèles de gravité (Paul Krugman (1980)). Les externalités qui en résultent vont procurer aux entreprises des gains hors prix. Cette dynamique crée des forces centrifuges, conduisant à des effets de diffusion provenant des externalités positives liées à la réduction des coûts de transport entre les territoires. Ce bouleversement du système productif soutenu par une demande élevée, induite par une gamme variée de produits localement fabriqués élargit le marché et suscite l'expansion des échanges inter-régionaux. Il crée un effet d'attractivité des entreprises attirées par des profits durables. Par contre, les infrastructures favorisant le commerce inter-régional donnent lieu aux forces centripètes pour amplifier les écarts liés aux différences d'intensité capitalistique (Abdo, 2014). Les infrastructures adaptées représentent ainsi le point de départ du succès de la régionalisation. Elles neutralisent les limitations imposées par la mauvaise géographie économique, stimulent les facteurs de mobilité en cycle de croissance, attirent les agents efficaces et facilitent les compétitions entre les territoires à travers les échanges inter-régionaux.

Les travaux empiriques sur les effets des infrastructures

Depuis le début des années 1990, plusieurs études empiriques ont établi que l'investissement public dans les infrastructures a des répercussions très fortes et très favorables sur la production. Dans son ouvrage fondateur, Aschauer (1989) part du principe que les infrastructures publiques produisent des rendements très élevés, le produit marginal des investissements publics se situant au voisinage de 100 % par an voire plus. Ainsi, chaque unité d'investissement public serait rentabilisée en termes d'augmentation de la production au maximum en un an. Même si les sensationnelles assertions initiales d'Aschauer quant à l'élasticité de ces investissements ont été depuis ajustées à la baisse, dans l'ensemble, il ressort des nombreuses études parues qu'un stock d'actifs d'infrastructures a un impact positif important sur le taux d'accroissement de la production (Agénor, 2011 ; et Straub, 2008).

Les infrastructures tendent à être particulièrement importantes au cours du processus de transformation structurelle, alors que les pays en développement passent du secteur économique primaire au secondaire et au tertiaire. Ainsi, dans le cas de l'Afrique, N'Guessan (2010) montre que les coûts de transport routier représentent 24% et 23% de l'ensemble des coûts de transport respectivement pour le Mali et le Niger. Ils obligent les entreprises à garder par-devers elles leurs stocks de marchandises, grevant ainsi à la hausse les coûts de production. Ceci réduit la compétitivité des firmes tout en limitant les possibilités d'exploitation des opportunités.

La Banque mondiale, (2010) va dans le même sens en montrant que le coût de service d'infrastructure est deux fois plus élevé en Afrique de l'Ouest que partout ailleurs, reflétant ainsi à la fois le déficit d'économies d'échelle au niveau de la production et les marges bénéficiaires élevées résultant d'une situation de rente due au manque de compétition. D'après Teravanithorn et Raballand (2008) les prix élevés du transport routier sont plus dus à de grosses marges bénéficiaires qu'à des coûts importants. Dans la structure des prix pratiqués par les transporteurs routiers, les marges bénéficiaires représentent 60% à 160 % en Afrique de l'Ouest (Foster et Briceño-Garmendia, 2010).

Pour Limao et Vénables (2001), les coûts médians du transport pour un pays sans littoral sont d'environ 46% plus élevés que les coûts médians équivalents dans une économie côtière médiane, la distance ne représentant que 10% dans l'évolution des coûts de transport. Une médiocre infrastructure routière représente 40% des coûts de transport dans les pays côtiers et 60% pour les pays sans littoral. Pour ces derniers pays en particulier, les coûts de transport expliquaient largement la faiblesse relative de la part d'importations moyenne dans le PIB (11%), contre 28% en moyenne pour les économies côtières. De même, Ackah et Morrissey (2005) ont noté que les coûts de transport constituent environ 15% (environ 20% pour les pays sans littoral) de la valeur unitaire des exportations en Afrique, ce qui est considérablement plus élevé que dans d'autres régions telles que l'Asie (environ 8%) et l'Europe occidentale (environ 5%).

Conséquences sur le commerce intra-africain et réponse de l'intégration

Divers éléments participent à l'élévation des coûts des marchandises avant leur mise à disposition sur le marché. Ainsi, les coûts des transports en Afrique subsaharienne restent élevés malgré les investissements dans les infrastructures réalisées au cours des dernières années. Ils dépendent de nombreux facteurs tels que les coûts d'équipement, de main d'œuvre, de carburant et de services d'entretien.

Le coût des marchandises

Dans l'optique de la compétitivité commerciale d'un pays, la facilité d'accès à des réseaux de transport fiables et performants à un prix abordable demeure un défi majeur à relever dans bien des pays en développement. La participation de ces pays au commerce mondial est fonction en grande partie du coût de la production des marchandises et de leur mise sur le marché en temps voulu. Le coût élevé du transport, autre conséquence du déficit infrastructurel, freine le développement des exportations en limitant la gamme des produits et le nombre des marchés sur lesquels les marchandises peuvent être écoulées de façon compétitive et rentable.

Il ne suffit pas uniquement pour les États de combler le déficit infrastructurel par la construction, la réhabilitation des routes régionales mais aussi d'avoir un regard sur les services de transport. Les infrastructures sont à l'origine d'un manque à gagner pour la croissance économique en Afrique, notamment de l'Ouest, en raison non seulement des insuffisances d'investissements, mais aussi et surtout des défaillances de gestion. Des difficultés subsistent aussi bien en « hard » (accès routiers et ferroviaires, approvisionnement en électricité) qu'en « soft » (politiques, procédures et institutions) infrastructures et imposent de trouver des solutions pour les composantes matérielles et immatérielles qui correspondent, l'une et l'autre, à la notion d'infrastructure économique et sociale.

En Afrique sub-saharienne, ce n'est pas la qualité des routes qui détermine la performance dans les corridors internationaux, mais plutôt les structures de la réglementation et du marché de l'industrie du transport routier des marchandises. Dans cette perspective, l'UA a adopté en 2012 le Plan d'Action Prioritaire (PAP) du PIDA (PAP-PIDA) dans le but de privilégier les programmes et les projets continentiels d'infrastructure en vue de résorber le déficit infrastructurel qui entrave considérablement la compétitivité de l'Afrique.

Dans la même direction, la BAD a réaffirmé sa position stratégique d'ensemble sur l'intégration régionale qui est de « créer des marchés plus vastes et plus attractifs, de relier les pays enclavés aux marchés internationaux et de soutenir le commerce intra-africain » (BAD 2013) en s'appuyant sur deux piliers qui se renforcent mutuellement : le soutien au développement de l'infrastructure régionale et le renforcement de l'industrialisation et du commerce.

Les efforts des gouvernements devraient tourner aussi autour des mesures visant à éliminer les distorsions structurelles du marché du transport à défaut de voir annihilés tous les investissements visant à réduire les coûts du transport routier, les cartels pouvant tirer profit des coûts réduits tout en gardant les prix inchangés (Teravaninthorn et Raballand, 2008).

Les problèmes relatifs à l'environnement des affaires

L'environnement des affaires constitue de nos jours un élément déterminant des économies modernes dans leurs performances dans l'économie mondiale, la compétitivité nationale relevant à bien des égards de l'environnement des affaires. La subsistance dans les faits de barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges intra zone constitue encore aujourd'hui un obstacle au commerce comme le montrent les rapports de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA) de l'UEMOA (2013).

L'enquête de l'International Trade Center (ITC, 2014) sur les Mesures Non Tarifaires (MNT) menée au Sénégal révèle, à ce propos, qu'un nombre important d'entreprises ayant répondu à l'enquête déclarent faire face à de tels problèmes que ce soit au Sénégal ou dans les pays partenaires et de transit. Une entreprise peut faire face à plusieurs problèmes à différents endroits. L'enquête montre que le type de Problèmes relatifs à l'Environnement des Affaires (PEA) le plus fréquemment rencontré porte sur les retards, le deuxième type de PEA a trait aux problèmes avec l'alimentation en électricité ainsi que le transport aérien limité ou extrêmement coûteux. L'inadaptation du système de transport et son coût constituent également des obstacles importants pour les entreprises, tout comme le manque d'installations de stockage.

Les obstacles à la mise en place d'une infrastructure régionale sont au niveau des financements à mobiliser ; mais ils sont aussi du côté de la « bonne gouvernance » sous-jacente à l'interconnexion. La capacité à mettre en place une réglementation efficace s'avère donc cruciale. Les solutions infrastructurelles sont donc dans les investissements à la fois matériels et immatériels, dans l'expertise et la

capacité à réguler des services sous une forme transparente et équitable, seule compatible avec l'esprit de la coopération régionale.

Conclusion

Les infrastructures participent de diverses manières à la dynamique d'intégration régionale, facilitent des courants d'échange sur des biens jusqu'ici considérés comme non échangeables. Pour réduire les difficultés qui font obstacle au développement du commerce intra-africain, les autorités des différentes CER ont lancé plusieurs projets d'amélioration des infrastructures de transport, de TIC, d'énergie, conscientes que les contraintes du côté de l'offre font partie des principaux facteurs limitant l'expansion du commerce des marchandises sur le continent. L'Africa Power Vision a été lancée en janvier 2015. Ce plan à long terme a pour objectif d'accroître l'accès à une énergie fiable et abordable en utilisant les ressources énergétiques diversifiées de l'Afrique d'une manière cohérente et équilibrée.

Le NEPAD a lancé l'initiative Move Africa en 2016 qui mise sur le soutien des projets visant à faciliter le commerce intra-africain, à travers le développement de corridors. L'initiative régionale de fibre optique reliant toutes les capitales des États membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est a été achevée et les cinq pays sont maintenant interconnectés via la fibre optique régionale.

Aussi, une politique volontariste de construction et de modernisation des infrastructures a été lancée pour faire face aux principaux problèmes infrastructurels. Les pays africains ont également compris l'importance de mettre en œuvre des politiques de facilitation des échanges à même de lever certains obstacles au commerce. Aujourd'hui, la mobilisation

politique sur les infrastructures a désormais une forte expression régionale et continentale. Les projets et programmes retenus dans le PIDA comme dans la plupart des CER constituent des réponses pertinentes, aussi bien pour l'interconnexion des systèmes électriques, le câblage aux réseaux de fibres optiques que la qualité des réseaux routiers à l'échelle du continent africain.

Références bibliographiques

Abdo H.M (2014). Rôle des infrastructures de transport dans la construction de l'espace ouest-africain.

Acemoglu, D. and Robinson, J. (2008). The Role of Institutions in Growth and Development, Working Paper N° 10, World Bank.

Ackah, C. and Morrissey, O. (2005). Trade policy and performance in sub-Saharan Africa since the 1980s, CREDIT Research Paper No 05/13, University of Nottingham.

Agénor, P. R. (2011). Infrastructure, public education and growth with congestion costs, School of Social Sciences, University of Manchester.

Aschauer, D. (1989). Is public expenditure productive ? *Journal of Monetary Economics*, Vol 23, N° 2, March, pp. 177-200.

Banque Africaine de Développement (2012). Rapport sur le développement en Afrique, Les principaux facteurs de performances économiques.

Banque Africaine de Développement (2013a). Ten Year Strategy: At the Centre of Africa's Transformation (Tunis, AfDB)

Banque Africaine de Développement (2013b). Comprendre les barrières à l'intégration du commerce régional en Afrique, Tunis.

Banque mondiale (2012). La défragmentation de l'Afrique : Approfondissement de l'intégration du commerce des biens et services, Préparé sous la direction de Brenton P. et G. Isik., Washington DC.

Banque mondiale (2010). Infrastructures africaines : une transformation impérative, Washington, DC.

Barro R.J (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98, octobre.

Baumont C. (1998). Economie géographique et intégration régionale. Quels enseignements pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale ? Document de travail n° 9811, octobre.

Centre du Commerce International (CCI) et Sane M., (2013). Sénégal : perspectives des entreprises – Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires, Genève.

Combes, P.-P., G. Duranton and L. Gobillon (2008a). Spatial wage disparities : sorting matters ! *Journal of Urban Economics*, forthcoming.

Commission de l'Union africaine (CUA), Banque africaine de développement (BAD) et Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2011). Programme de développement des infrastructures en Afrique : interconnecter, intégrer et transformer un continent, Addis-Abeba.

Commission de l'Union africaine (CUA, 2016). Rapport sur les résultats du NEPAD, 2013-2016.

Commission économique pour l'Afrique, CEA (2013). Facilitation des échanges dans une perspective africaine, Addis-Abeba.

Commission économique pour l'Afrique, CEA (2012). Rapport d'étude sur la prise en compte de l'intégration régionale dans les stratégies et les plans nationaux de développement, Addis-Abeba.

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, CNUCED (2013). Le développement économique en Afrique, Commerce intra-africain: libérer le dynamisme du secteur privé, Genève, septembre.

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) (2011). Rapport de la Réunion d'experts pluriannuelle sur les transports et la facilitation du commerce sur sa quatrième session, Genève.

Eustace, A., and M. Fay (2007). Current debates on infrastructure policy, World Bank Policy Research Working paper 4410, November.

Foster, V., Garmendia, B. (2010). Africa's Infrastructure : A Time for Transformation, Africa Development Forum, World Bank.

Geourjon A.M., Guérineau S., Guillaumont P., Guillaumont-Jeanne S. (2013). Intégration régionale pour le développement en Zone franc, Economica, Paris.

Krugman P., (1980). Scale economies, product differentiation, and the patterns of trade, in *American Economic Review*, vol. 70, n° 5.

Limao N. et Venables A.J (2001). Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs, Policy Research Working Papers.

Longo, R. and K. Sekkat (2001). Obstacles to expanding intra-African trade, OECD technical publication.

Lucas R.E (1988). On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, p. 3-42.

N'Guessan N. (2010). Taux de fret maritime et surcharge : quelles incidences sur le commerce international et le développement des pays de l'Afrique subsaharienne ? 5ème journée du chargeur africain, Luanda, 29-30 novembre.

North, D. G. (1994). Economic Performance Through Time, *The American Economic Review*, June.

Organisation Mondiale de la Santé, OMS/ Fonds des Nations unies pour l'enfance, Unicef (2014). Progress on drinking water and sanitation: 2014 update, Genève.

Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) (2016). Perspectives de l'Economie en Afrique.

Portugal-Perez, A., Wilson, J. S. (2012). Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure, World Development, pp. (1295-1307).

Romer P. (1990). Endogenous Technical Change, *Journal of Political Economy*, p.71-102.

Semedo G., Bensaffa M. (2013). Les raisons d'être optimiste. Pourquoi le décollage de l'Afrique est-il possible, Actes du Colloque de Dakar de L'Union Africaine, *Revue Africaine de l'Intégration et du développement*, spécial, Mars.

Straub, S. (2008). Infrastructure and growth in developing countries : recent advances and research challenges, ESE Discussion Papers 179, Edinburgh School of Economics, University of Edinburgh.

Tabellini, G. (2007). Culture and institutions: economic development in the regions of Europe, IGIER, Bocconi University.

Teravanithorn S, Raballand G. (2008). Transport Price and Costs in Africa: A Review of the main international corridors, Working Paper 14, Africa infrastructure sector diagnostic, Banque Mondiale, Washington D.C.

Union africaine (2009). Le Plan d'Action pour l'Afrique de l'UA/NEPAD 2010-2015 : Promouvoir l'intégration régionale et continentale en Afrique, Addis Abeba.

Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (2013). Rapport de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA).



La longue marche de l'Afrique vers la convergence et les bénéfiques démographiques

Patrice Vimard

Directeur de recherche émérite, Institut de recherche pour le développement (IRD), France.
Laboratoire Population-Environnement-Développement (Aix Marseille Université-IRD).

En Afrique subsaharienne, la forte croissance démographique a joué un rôle négatif sur l'économie, par l'augmentation des taux de dépendance.

La croissance démographique en Afrique est la plus rapide de toutes les régions du monde (2,6 % par an durant la période 2010-2015) et plus de la moitié de l'accroissement de la population mondiale d'ici 2050 se situera en Afrique. Une population africaine qui représenterait à cette date, avec 2,5 milliards d'habitants, le quart de la population mondiale, contre 16 % actuellement. Cette forte croissance démographique résulte d'une fécondité élevée (4,7 enfants en moyenne par femme) et d'une mortalité en baisse avec 10 décès par an pour 1 000 personnes (United Nations, 2015).

Mais la démographie africaine diffère selon les régions. À partir d'une relative homogénéité au milieu du XXe siècle, les différences se sont accusées depuis les années 1960, celles des indépendances de la plupart des pays du continent, et surtout depuis les années 1980 où les politiques sociales mises en œuvre en Afrique du Nord commencèrent à porter leurs effets dans le domaine de la population. La distinction majeure oppose ainsi l'Afrique du Nord et l'Afrique au sud du Sahara. L'Afrique du Nord a entamé la dernière phase de sa transition démographique alors que l'Afrique subsaharienne est encore en milieu de transition. Ceci recouvre des écarts très sensibles. On note ainsi une différence de près 2 enfants par femme (3,3 contre 5,1 enfants), une espérance de vie supérieure (70 ans contre 57 ans) et une mortalité des enfants avant 5 ans plus de deux fois plus faible (40 décès contre 99 décès pour 1000 naissances) en Afrique du Nord qu'en Afrique subsaharienne. Inférieure depuis les années 1980, la croissance annuelle de la population est de 1,9 % au nord du Sahara et de 2,7 % au sud du Sahara, et cet écart devrait perdurer jusqu'au milieu du XXIe siècle (United Nations, 2015). En complément, on peut ajouter que la population est nettement plus jeune et moins urbanisée en Afrique subsaharienne.

Même si l'Afrique subsaharienne se distingue nettement de l'Afrique du Nord, elle n'est pas homogène. L'Afrique australe se caractérise par une croissance démographique nettement moindre. Ceci s'explique par une fécondité plus faible alors que la mortalité reste comparable à celle des autres sous-régions. L'Afrique australe présente ainsi cette particularité, sur le plan démographique, d'avoir presque achevé sa transition de la fécondité alors que la mortalité y est à nouveau élevée, de par la forte prévalence du VIH/Sida qui a annulé une partie des bénéfices accumulés à la fin du XXe siècle lors de la période de baisse prononcée de la mortalité.

La démographie, une contrainte au développement de l'Afrique subsaharienne

Dans les différentes régions du continent africain, la dynamique démographique se trouve en étroite interrelation avec la croissance économique et le développement humain. L'Afrique subsaharienne se caractérise par un moindre développement économique et social que les autres régions du monde. L'écart entre le taux de croissance économique de l'Afrique subsaharienne et celui des autres pays en développement entre 1960 et 2004 est équivalent à 1,12 % de taux de croissance annuel du PIB par tête en moins. Cet écart peut être expliqué en partie par des facteurs démographiques, qui représentent une part égale à 0,86 % de taux de croissance annuel en moins, soit les ¾ de l'écart global (Ndulu, 2006). Cependant d'autres facteurs interviennent en parallèle, comme une scolarisation plus faible, une distribution des revenus plus inégalitaire ainsi que des facteurs liés à un moindre Etat de droit et à une orientation de l'activité vers une économie de rente.

En Afrique subsaharienne, la forte croissance démographique a ainsi joué un rôle négatif sur l'économie, par l'augmentation des taux de dépendance¹, des années 1960 jusqu'au début des années 1990 (de 85 à plus de 90 personnes à charge pour 100 personnes actives), et leur maintien à un niveau élevé ensuite, ce qui a conduit à une croissance plus faible du revenu par tête que du revenu par actif. Au contraire, les autres régions en développement dans le monde ont vu leur taux de dépendance baisser rapidement dès les années 1970 (de 90 à un peu plus de 60 personnes à charge pour 100 personnes actives), de par la baisse de la fécondité.

Pour la période 1960-2000, cet effet a été estimé à 0,4 % de croissance annuelle par tête en moins en Afrique subsaharienne (Ndulu et O'Connell, 2006). Outre cet effet mécanique, on peut également penser que le maintien du taux de dépendance à des niveaux élevés tend à décourager les efforts des pays dans la formation de capital humain (Bloom et Sachs, 1998).

Par contre, en Afrique du Nord, la croissance de la population, déjà nettement ralentie, continue de décroître. Par exemple, en 2030 les quatre pays du Maghreb devraient avoir une croissance démographique inférieure à 1 % par an, avec une fécondité voisine de 2 enfants par femme et une espérance de vie autour de 75 ans, soit une démographie proche de celle des pays développés (United Nations, 2015). Cette réduction progressive de la croissance démographique conduit à une baisse régulière du taux de dépendance avec un accroissement de la proportion des personnes en âge actif et une diminution de la part d'enfants et de jeunes, ceci alors que la lente augmentation du nombre de personnes âgées n'aura des conséquences importantes que dans plusieurs décennies.

Vers une croissance démographique maîtrisée et un bénéfice démographique

Ainsi, l'histoire démographique de ces dernières décennies montre qu'un nouveau schéma, alliant une fécondité réduite à une faible mortalité, est en mesure d'apparaître sur le continent africain. Réservée jusqu'ici aux pays nord-africains, cette évolution pourrait être adoptée par certains pays situés au sud du Sahara dans un avenir plus ou moins proche, en fonction de leur insertion dans la mondialisation, de l'avancée de la planification familiale et de la lutte contre le VIH/sida. Les États insulaires (Comores, Seychelles...) et les pays de l'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, etc.) seront les premiers à se conformer à ce schéma de

fin de transition démographique. Ils seront suivis des pays côtiers des autres régions subsahariennes (Cameroun, Côte d'Ivoire, Kenya...). Avant que les autres pays africains enclavés, confrontés à des crises socio-politiques durables et à une absence prolongée de programme de régulation des naissances (Burkina Faso, Mali, Niger, RDC, Somalie, etc.) s'engagent beaucoup plus tardivement dans cette voie (Vimard et Fassassi, 2012).

Dans ce schéma, tous les pays africains bénéficieront, au fur et à mesure de la baisse de leur fécondité, d'une réduction de la croissance des effectifs de leur population, mais aussi d'une modification sensible de la pyramide des âges avec une diminution de la part des enfants et une surreprésentation des jeunes adultes en âge de travailler dans la population. Les pays concernés passeront d'un stade où ils doivent consacrer une partie importante de leurs ressources à des enfants en situation de dépendance et qu'il faut scolariser à un stade où ils peuvent bénéficier d'une part croissante de population en âge de travailler et d'épargner. Cette évolution se révèle à même de susciter une accélération de la croissance des revenus, découlant d'une population active plus importante, une accumulation accélérée de capital et une réduction des dépenses pour la population dépendante : phénomène connu sous le nom de « bénéfice » ou de « dividende démographique »².

Depuis quelques années, le Maghreb a commencé à bénéficier de cette modification des structures par âges, amorcée dans les années 1990. Il profite d'un net avantage sur l'Afrique subsaharienne avec, en 2010, 64 % de la population en âge de travailler contre 54,5 %. Mais l'Afrique subsaharienne s'engage également progressivement dans cette transformation, de manière plus tardive et plus lente que sa voisine septentrionale. La barre des 60 % de population en âge de travailler pourrait en effet y être atteinte en 2030 et celle des 65 % en 2050, contre respectivement 2005 et 2020 pour l'Afrique du Nord (United Nations, 2015).

Si la baisse de la fécondité et l'augmentation de la part de la population en âge de contribuer activement à la production et à l'épargne sont des conditions de la croissance économique, en permettant une redistribution des dépenses de consommation et de fonctionnement vers des investissements porteurs de croissance économique, elles ne peuvent suffire. Le plein effet de ce bénéfice démographique pour le progrès économique et social nécessite la mise en œuvre des politiques efficaces dans des domaines clés : développement de l'éducation, investissement dans les secteurs les plus productifs, amélioration de la gouvernance, promotion d'un État de droit (Bloom *et al.*, 2003).

A l'inverse, en l'absence de politiques efficaces dans ces domaines, la fenêtre d'opportunité constituée par le ralentissement de la croissance démographique ne pourrait être exploitée. En ce cas, les pays se trouveraient face à une croissance du nombre de jeunes, certains éduqués et diplômés, ne pouvant s'intégrer sur le marché du travail et par conséquent acquérir leur pleine autonomie dans la vie familiale et économique, avec le risque d'explosion sociale qui pourrait en découler.

Une intégration incertaine mais nécessaire

Le plein effet du bénéfice démographique nécessite également une amélioration de l'intégration car les faibles densités de population, les longues distances entre les principaux centres d'activité et les divisions intenses entre les pays constituent, aujourd'hui comme hier, des causes cumulatives au sous-développement de l'Afrique subsaharienne (Iliffe, 1995). Ces dimensions spatiales réduisent la proximité entre les agents économiques et retardent la diffusion des comportements démographique pionniers comme des bonnes pratiques sanitaires au sein de la région mais aussi entre celle-ci et l'ensemble du monde, et notamment la partie septentrionale du continent, qui ne souffre pas des mêmes handicaps géographiques et politiques.

Si l'Afrique subsaharienne est extrêmement divisée, avec de nombreux pays qui comptent moins de 15 millions d'habitants et ont un PNB inférieur à 15 milliards de \$, le corollaire réside en une concentration de l'activité économique et de la population, puisque cinq pays représentant à eux seuls près de 70 % de la production et de 30 % de la population totales : Afrique du Sud, Nigeria, Soudan, Angola et Kenya. En conséquence, l'avenir des relations démo-économiques au Sud du Sahara repose pour beaucoup sur ces quelques pays clés qui constituent des pays potentiellement « pilotes de croissance », selon le terme de la Banque mondiale (2008). La diffusion de la transition démographique et de ses bénéfices en termes de croissance économique et de développement social pourrait être plus rapide au sein d'ensembles régionaux autour de ces pays clés, géographiquement bien répartis sur l'ensemble du sous-continent.

Mais l'effet d'entraînement de ces pays dépendra de leur propre dynamique interne mais également du degré de l'intégration régionale et de la capacité de celle-ci à favoriser la paix entre les États, la compétitivité des économies nationales et l'efficacité des systèmes sociaux. Car impulser des processus cumulatifs de développement impose de surmonter les handicaps de la mauvaise

géographie économique et de résoudre les questions démographiques les plus cruciales. Accélérer l'urbanisation tout en améliorant les infrastructures urbaines, favoriser le développement territorial en développant les réseaux de transport et en facilitant les migrations, améliorer les intégrations régionales par la coopération politique et les projets d'infrastructures sont les moyens privilégiés pour améliorer la géographie du développement (Cnuced, 2009). De même, l'intégration régionale pourrait déboucher sur des espaces de développement pour peu qu'une libéralisation des mouvements migratoires permettent une meilleure distribution des ressources humaines et que les politiques de population soient renforcées et adaptées à chaque région et à chaque pays, en fonction des contraintes démographiques propres à chaque ensemble régional (forte prévalence du VIH/Sida en Afrique australe, fécondité élevée en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est comme en Afrique centrale).

¹ Le taux de dépendance exprime le rapport entre le nombre de personnes qui n'exercent pas d'activité et le nombre de personnes actives.

² L'Asie orientale représente l'expérience la plus accomplie de bénéfice démographique, celui-ci ayant représenté environ 25 % d'une croissance du revenu réel par tête approchant les 6 % par an entre 1965 et 1990, période durant laquelle la population en âge de travailler augmenta 4 fois plus vite que les populations dépendantes (Bloom et al. 2003).

Références bibliographiques

Banque mondiale (2008). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, Banque mondiale, Washington D.C., 368 p.

Bloom, D. and Sachs J. (1998). Geography, Demography and Economic Growth in Africa, *Brooking Papers on Economic Activity*, 2, 207-295.

Bloom, D., Canning D. and Sevilla J. (2003). *The Demographic Dividend. A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Population Matters, Rand, 106 p.

Cnuced (2009). Le Développement Économique en Afrique. Rapport 2009. Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique, Nations unies, New York et Genève, 127 p.

Ilfte J. (1995). Africans: The History of a Continent, *African studies series 85*, Cambridge, Cambridge University Press, 323 p.

Ndulu, B. (2006). Ramping up African Growth: Lessons from Five Decades of Growth Experience, *Economic Affairs* 26 (4) 5-11.

Ndulu, B. and O'Connell S. (2006). Policy Plus: African Economic Growth 1960-2000, AERC Mini-Plenary Session on the Growth Project (mai 2005, révisé juillet 2006).

United Nations (2015). World Population Prospects. The 2015 Revision : Key Findings and Advance Tables, Wallchart, Comprehensive Tables & Demographic Profiles. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York.

Vimard, P. and Fassassi R. (2012). Population Change and Sustainable Development in Africa, *Africa toward 2030: Challenges for Development Policy*. E. Lundsgaarde (ed). London, Palgrave Macmillan, p. 63-104.



Bilan de la libre circulation des personnes en Afrique

James Mouangue Kobila

Agrégé de Droit public
Université de Douala (Cameroun)

La SADC offre le meilleur exemple de la libre circulation en Afrique.

La libre circulation des personnes (et leur libre établissement) participe des domaines clés de l'intégration économique, à côté de la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services. On y inclut également la promotion commune des investissements, les communications, la construction d'infrastructures routières et ferroviaires, la convergence macroéconomique, la gestion commune de l'agriculture et la sécurité alimentaire, les affaires sociales, le tourisme, l'industrie et la planification de la formation ainsi que les questions relatives à la paix et à la sécurité (Haas, 1964 :709).

Pour les économistes, notamment Jacques Felkmans, l'intégration consiste en la suppression des obstacles à la libre circulation des facteurs de production. Ce critère de la suppression des obstacles à la libre circulation est également valorisé par les néo-fonctionnalistes. Pour eux, il s'agit du critère décisif de l'intégration.

Dans la théorie de l'intégration construite par l'économiste hongrois Béla Balassa (1961) dans son ouvrage intitulé *The theory of economic integration*, la libre circulation surgit comme l'une des caractéristiques du marché commun. Et parmi les six conditions posées par Deutsch (1953) et Deutsch et al., (1957) pour la réussite d'un processus d'intégration, figure en bonne place le sentiment communautaire de type psychologique (identification des populations concernées au processus d'intégration). Or, ce sentiment communautaire résulte davantage de l'effectivité de la libre circulation des personnes. C'est la libre circulation des personnes qui détermine, de manière la plus décisive, le rapport des populations au processus intégratif. En cela, elle constitue l'un des enjeux majeurs de la crédibilité des processus d'intégration dans les sous régions africaines ou ailleurs (Mfoula-Nhanguy, 2012). Elle apparaît aussi comme un enjeu majeur de la légitimité des institutions communautaires,

c'est-à-dire des organisations d'intégration économique.

La libre circulation des personnes est conditionnée par la réussite d'autres domaines clés de l'intégration comme les infrastructures routières et ferroviaires. Elle n'en génère pas moins, d'après la BAD, un important impact sur d'autres domaines de l'intégration comme le tourisme, l'apport de compétences sur le marché du travail, la promotion de l'entrepreneuriat, la diversification de l'économie, la valeur ajoutée aux services ou l'attrait des investissements et le renforcement de la compétitivité¹. Étant donné que l'impact de la libre circulation sur le commerce des services « recèle également un potentiel de promotion de l'industrialisation de l'Afrique » (Nations Unies et al., 2016), voire sur l'approfondissement de l'intégration dans tous ses aspects, si l'on s'en tient à la théorie fonctionnaliste. Les fonctionnalistes pensent en effet que "an ever-increasing amount of economic and social interaction will eventually build habits of cooperation and broader base of common values that will "spill over" into the political arena" (Benett et Oliver 2002 : 12).

La relation entre libre circulation et productivité des économies nationales est évidente pour Jean-Christophe Okandza, l'ancien directeur du Cabinet du ministre congolais (Brazzaville) du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration économique : « [s]i les États étaient des grands producteurs de marchandises, a-t-il précisé, ils verraient bien des avantages de l'élargissement du marché et la présence des citoyens d'autres pays comme consommateurs »². Ce n'est donc pas un hasard si la SADC, portée par le moteur économique de l'Afrique du Sud, offre le meilleur exemple de la libre circulation en Afrique, avec son effectivité entre sept États membres de cette organisation d'intégration sur 15 (Nations Unies et al., 2016) : 31.

D'après les statistiques du premier Indice d'ouverture sur les visas en Afrique³ de la Banque africaine de Développement, mis au point en partenariat avec McKinsey & Company et le Conseil de l'agenda mondial sur l'Afrique du Forum économique mondial (FEM) « l'Afrique demeure largement fermée aux voyageurs africains. En moyenne, les Africains ont besoin d'un visa pour se rendre dans 55 % des autres pays africains, peuvent obtenir un visa à leur arrivée dans seulement 25 % des autres pays et n'ont pas besoin de visa pour se rendre dans à peine 20 % des autres pays du continent »⁴.

La libre circulation se fait dans quatre configurations dans le continent africain : par des approches unilatérales variées des États, par des approches bilatérales hétérogènes entre les États et les sous-régions, par des approches sous régionales parfois enchevêtrées et par l'approche souple de coordination continentale.

Les approches unilatérales variées des États

L'état de l'intégration régionale en Afrique VII rend compte d'un certain nombre d'approches unilatérales de libre circulation des personnes décidée par les États africains⁵. L'on mentionnera, en particulier, La Mauricie, le Rwanda et les Seychelles « qui ont aboli l'obligation de visa pour les ressortissants d'autres États membres du COMESA tandis que la Zambie a supprimé les visas pour les voyageurs en déplacement d'affaires officiels »⁶. Au sein de la EAC, « le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda ont chacun accepté de permettre aux ressortissants de ces trois pays d'entrer sur leurs territoires, munis seulement de leur carte d'identité nationale »⁷.

A cela, l'on ajoutera l'initiative du Bénin qui, s'inspirant du Rwanda (qui l'a fait depuis le 1er janvier 2013), a décidé la suppression du visa pour 30 pays africains le 10 février 2017, pour les séjours de 90 jours au maximum⁸. Ces pays s'ajoutent à la liste des pays de la CEDEAO dont les ressortissants étaient déjà exempts de visa en raison de l'appartenance du Bénin à cette organisation d'intégration.

Les approches bilatérales hétérogènes entre les États et les sous-régions

L'exemple le plus récent et le plus emblématique à cet égard est offert par la demande du Maroc⁹ d'adhésion à la CEDEAO formulée le 24 février 2017 qui aura pour effet d'inscrire le Maroc au nombre des pays ouverts aux autres ressortissants des 15 États membres de la CEDEAO, en élargissant cette organisation à 16 États membres. Un choix qui n'est pas sans rapport avec l'échec de l'Union du Maghreb Arabe (Guedich, 2015).

La Mauritanie pourrait lui emboîter le pas¹⁰. L'Atelier sur l'évaluation du mécanisme de la Libre Circulation de la CEDEAO, qui s'est déroulé du 6 au 8 décembre 2016 à Abidjan, a en effet recommandé « la prise de contact avec la Mauritanie de façon bilatérale afin de l'intégrer dans le mécanisme » de libre circulation de la CEDEAO. Cet Atelier s'est tenu dans le cadre du projet « Appui à la libre circulation des personnes et la migration en Afrique de l'Ouest », financé par l'Union Européenne et conjointement mis en œuvre par la Commission de la CEDEAO, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Centre international pour le développement des politiques migratoires et l'Organisation internationale du Travail (ICMPD).

Approches sous-régionales parfois enchevêtrées

Le processus de généralisation de la libre circulation des personnes intégrale est en marche au sein des sous régions (avec parfois deux ou trois vitesses dans la sous-région et dans la micro-région, souvent reconnue par l'Union africaine, à l'instar de l'UEMOA ou de la CEMAC).

A l'instar de la Communauté de l'Afrique de l'Est (depuis 2010), l'UEMOA et la CEDEAO ont une longue tradition de libre circulation des personnes. Mais d'autres sous-régions africaines affichent un bilan moins élogieux. Il en est ainsi de la CEN-SAD, de l'IGAD, du COMESA et de la CEEAC¹¹.

S'agissant précisément de la CEEAC, le Protocole VII au traité du 18 octobre 1983 instituant la CEEAC, relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des ressortissants des États membres de la Communauté a bien été annexé au traité constitutif de cette organisation d'intégration et la décision sur la libre circulation des personnes a été prise à l'issue de la réunion des chefs d'État et de gouvernement tenue en 1990 à Kigali, sans jamais rentrer dans la respiration quotidienne des populations des États membres. Seule la circulation de certaines catégories des ressortissants des 11 États membres (responsables politiques et hauts fonctionnaires titulaires d'un passeport diplomatique ou de service) est libre dans cette Communauté.

Mais certains États membres de la CEEAC regroupés au sein de la CEMAC vient de décider de passer de la libre circulation à la carte qui ne concernait que quatre des six États membres, témoin d'une intégration à deux vitesses, à la libre circulation totale, avec l'engagement des présidents gabonais et équato-guinéen « d'appliquer la libre circulation intégrale au bénéfice de tous les ressortissants de l'espace CEMAC munis d'une pièce d'identité sécurisée (carte d'identité ou passeport biométrique) ». Ce

déblocage est largement dû au principe de rotation aux postes de premier responsable des institutions et organes de la Communauté, une rotation qui a porté un gabonais à la tête de la Commission de la CEMAC. Elle est donc le résultat indirect des réformes institutionnelles endogènes conduites à la CEMAC entre 2005 et 2010. Mais ce déblocage n'est pas étranger au vent favorable paradoxalement créé par la chute des cours du pétrole, les deux États de la CEMAC les plus réticents à la libre circulation (Gabon et Guinée Equatoriale) étant de gros exportateurs de pétrole et ayant en outre des économies peu diversifiées.

Entre autres raisons justifiant le faible niveau d'intégration au sein de la CEEAC, un rapport de force que les États de petite taille craignent de subir de la part des États de grande taille, du fait d'une fluidité démographique tous-azimuts.

Du champ politique (Haas, 1964 : 6), on en est venu à faire apparaître la libre circulation comme une « opportunité structurelle et structurante » pour ces pays, selon l'expression de Mfoula-Nhanguy (2012). Autre paradoxe (mais apparent), alors que les pays les plus réticents en Afrique centrale sont de petits États riches, la BAD a établi que les États plus petits, enclavés ou insulaires sont plus ouverts. En clair les petits États sont favorables à la libre circulation lorsqu'ils sont confrontés aux difficultés économiques.

Les approches inter-sous-régionales

L'accord tripartite Tripartite COMESA-EAC-SADC ne traite pas de la libre circulation des personnes. Mais l'on est frappé par des initiatives bi-directionnelles entre certains États et d'une organisation sous-régionale ouest africaine, en l'occurrence, la CEDEAO. C'est dans ce registre que s'inscrit l'adhésion sollicitée du Maroc à la CEDEAO le 24 février 2017¹², créant ainsi un pôle Afrique du Nord / Afrique subsaharienne plus réaliste que le rêve du promoteur de la CEN-SAD, redimensionné depuis 2013 (Coulibaly, 2015). L'interconnexion entre les sous-régions africaines apparaît ainsi comme accélérateur de la libre circulation au niveau du continent

L'approche souple de coordination continentale

A cet endroit, l'on commencera par rappeler que l'article 43 du Traité d'Abuja du 3 juin 1991 créant la Communauté économique africaine¹³ stipule que « les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la réalisation progressive de la libre circulation des personnes et à assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement à leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté » (Ousseni 2015).

En conséquence, le Programme minimum d'intégration (PMI) a adopté un schéma de regroupement des O.I.S.R. africaines, assorti d'un chronogramme fixant la libre circulation totale des africains dans le continent à l'horizon 2017-2020 (UA, 2009 : 37), en tenant compte de l'adhésion de l'U.A. à « la théorie de géométrie variable qui permet aux [O.I.S.R.] de progresser à des rythmes différents » (UA, 2009 : 65 ; 96).

L'on mentionnera aussi l'Agenda 2063 de l'Union africaine adopté à Addis-Abeba le 31 janvier 2015¹⁴, plus récent, qui prévoit la suppression de l'obligation de visa pour tous les Africains d'ici à 2018. Son objectif n° 24 est ainsi conçu: "Africa shall be a continent where the free movement of people, capital, goods and services will result in significant increases in trade and investments amongst African countries rising to unprecedented levels, and strengthen Africa's place in global trade." C'est dans cette perspective qu'en sa 661ème réunion tenue au niveau ministériel le 23 février 2017, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA), a exhorté tous les États membres à adopter le passeport africain et à appliquer le Protocole relatif à la libre circulation des personnes¹⁵, conformément à la Décision sur la libre circulation des personnes et le passeport africain, adoptée pendant la 27e session ordinaire de la Conférence de l'Union les 17 - 18 juillet 2016 Kigali (Rwanda)¹⁶. Les premiers passeports africains ont été délivrés simultanément au président du Tchad, Idriss Deby, et au président du Rwanda, Paul Kagamé, en marge du sommet de l'Union Africaine de juillet 2016 à Kigali¹⁷.

Un objectif cependant difficile à atteindre à 100% dans le délai imparti, eu égard aux menaces terroristes et à certains conflits, sources d'insécurité sur les routes, bien que des avancées significatives et rapides soient quotidiennement enregistrées ces dernières années.

Conclusion

L'avenir de la libre circulation est rose en Afrique. Acha Leke, directeur de McKinsey & Company et membre du Conseil de l'agenda mondial sur l'Afrique du FEM explique en effet, d'après les sources de la BAD, que quand ils ont commencé à travailler sur l'Indice d'ouverture sur les visas en Afrique, seuls cinq pays africains offraient un accès libéral à tous les Africains ; ce nombre est passé à 13 ces trois dernières années. Les nouvelles perspectives ouvertes depuis ce constat par la CEMAC depuis le sommet du 17 février 2017, par l'initiative du Bénin et par la demande d'adhésion du Maroc à la CEDEAO attestent qu'il s'agit d'une authentique dynamique.

Les progrès de la libre circulation des personnes semblent s'inspirer de la théorie de David Mitrany (1943/1946) qui, s'inspirant lui-même de la politique américaine du *New Deal*, prônait une "*constitutional revolution through pragmatic action*". En clair, la libre circulation en Afrique procède moins de la mystique politique de l'Unité africaine, restée sans effet pendant des décennies de l'OUA dans le domaine de l'intégration, que du pragmatisme impulsé dans la deuxième vague d'intégration observable en Afrique depuis le début des années 1990, après 30 ans de stagnation des processus d'intégration, comparable au cas de l'Amérique latine.

L'on peut donc conclure ce bref aperçu sur une note positive, par une réponse affirmative au titre du présent *Numéro spécial*, du moins en ce qui concerne la libre circulation des personnes en Afrique : *oui, l'Afrique est partie et bien partie*, un demi-siècle après la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et un peu plus de 15 ans après sa transformation en Union africaine.

¹ Voir Africa Visa Openness Report 2016, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Africa_Visa_Openness_Report_2016.pdf ; <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa-visa-openness-index/>.

² Source : Article PANA, « Réunion des experts sur la libre circulation des personnes », 6 août 2004, <http://www.panapress.com/Reunion-des-experts-sur-la-libre-circulation-des-personnes--12-722064-145-lang4-index.html>.

³ Voir Indice d'ouverture sur les visas en Afrique : booster la libre circulation des personnes, <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa-visa-openness-index/>.

⁴ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁵ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁶ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁷ Cf. Article d'Infos Grands Lacs, « Le Rwanda parmi les dix pays les plus ouverts en matière de visas en Afrique », 18 février 2016, <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-rwanda-parmi-les-dix-pays-les-plus-ouverts-en-matiere-de-visas-en-afrique>.

⁸ Cf. article de l'hebdomadaire panafricain Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/403569/societe/benin-visa-de-court-sejour-supprime-ressortissants-de-31-pays-africains/>

⁹ Le Maroc veut rejoindre la CEDEAO dans un contexte où la Banque Africaine de développement a établi que « 75 % des vingt pays du continent les plus ouverts en matière de visas se situent en Afrique de l'Ouest ou en Afrique de l'Est ».

¹⁰ Source : <http://www.ecowas.int/atelier-devaluation-du-mecanisme-de-la-libre-circulation-et-de-la-formation-pour-les-agent-s-de-liaison/?lang=fr>.

¹¹ Voir Situation de l'intégration en Afrique (SIA IV), Points saillants, document EA8199, p. 6.

¹² D'après un communiqué du ministère marocain des Affaires étrangères cité par l'hebdomadaire Jeune Afrique, www.jeuneafrique.com/407234/.

¹³ Cf. notamment Moïse MAKANE / Illy OUSSENI, « The African Economic Community », in : Yusuf, A. A., / Ouguerouz, F. (dir.), *The African Union Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, Dar-es-Salam, Mkuki na Nyota, 2015, p. 187-202.

¹⁴ Cf. L'Afrique que nous voulons, www.africa-platform.org/fr/res-sources/commission-de-l-union-africaine-agenda-2063-lafrique-que-nous-voulons ; www.media-terre.org/afrique/actu,20150203152725.html (consultées le 2 mars 2017).

¹⁵ Source : <http://www.financialafrik.com/2017/02/28/la-generalisation-du-passeport-africain-plutot-que-prevue/#.WLhEqW81-Uk> (consultée le 2 mars 2017).

¹⁶ Voir Doc. Assembly/AU/Dec.607(XXVII), https://www.au.int/web/sites/default/files/decisions/31274-assembly_au_dec_605_-620_xxvi_f.pdf (consultée le 3 mars 2017).

¹⁷ Source : <http://www.financialafrik.com/2017/02/28/la-generalisation-du-passeport-africain-plutot-que-prevue/#.WLhEqW81-Uk>

Références bibliographiques

BAD (Page consultée le 2 mars 2017). Africa Visa Openness Report 2016, en ligne], https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/General-Documents/Africa_Visa_Openness_Report_2016.pdf ; <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa-visa-openness-index/>.

Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Richard D. Irwin, Homewood.

Bennett, A. et J.K. Oliver (2002). *International Organizations. Principles and Issues*, 7th éd., New-Jersey, Prentice Hall.

Coulibaly, B. (2015). « Droit de l'intégration de la Communauté des Etats sahélo-sahariens », Union africaine, *Journal of the African Union Commission on International Law*, 2nd éd., pp. 216-222.

Deutsch, K. W. (1953/1957). *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*, Princeton University.

Deutsch, K. W. et Alii (1957). *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.

Guedich, H. (2015). « Droit de l'intégration de l'Union du Maghreb arabe : d'une naissance prématurée à l'échec d'une intégration régionale », Union africaine, *Journal of the African Union Commission on International Law*, 2nd éd., pp. 106-122.

Haas, E. B. et Schmitter Ph. (1964). *Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America*. University of California, Berkeley, "Reprint Series", International Organization, vol. XVIII, n° 4, Autumn, pp. 705-737.

Mfoula-Nhanguy (2012). « La libre circulation des personnes en zone CEMAC/CEEAC : diagnostic », Gabon News, 2012, [en ligne], <http://www.onewovision.com/actu-rdc/La-libre-circulation-des-personnes-en-zone-CEMAC-CEEAC-diagnostic,004b2363245487362353241> (consultée le 28 février 2017).

Mitrany, D. (1943/1946). David MITRANY, *A Working peace System. An argument for the functional Development of the International Organization*, 4th ed., London, National Peace Council.

Nations Unies – Commission économique pour l'Afrique / Union africaine / Groupe de la Banque africaine de développement (2016). L'état de l'intégration régionale en Afrique VII, Innovation, compétitivité et intégration régionale, mars.

Union africaine (2009). Programme minimum d'intégration. Contenu, Mécanisme de mise en œuvre, Mécanisme de suivi et d'évaluation, mai 2009, [en ligne], http://www1.uneca.org/Portals/ctrci/6th/MinimunIntegrationProgramme_French.pdf



Vers une politique étrangère africaine commune? Opportunités et contraintes

Charlie Mballa

Chercheur associé,
Centre d'Études sur l'intégration et la mondialisation,
UQAM

La diplomatie de l'UA passera par une politique et une doctrine internationales sui generis

La marche des « Afriques » vers une intégration accrue des politiques régionales se conjugue avec les efforts d'insertion du continent dans la gouvernance mondiale. Ces efforts, souvent traduits par la quête d'identification d'une seule voix s'exprimant au nom de tous et capable de défendre les positions communes, touche à des questions parmi les plus importantes des dynamiques régionales : la construction d'une politique étrangère commune. Le présent article a pour objet l'examen de la trajectoire africaine à cet égard et des défis majeurs que la question soulève, dans des contextes africain et mondial de plus en plus complexes.

De quoi s'agit-il?

Bien que les points de vue des chercheurs sur la question de l'intelligibilité de la politique étrangère commune n'aient pas toujours brillé par leur cohésion commune (Hill et Smith, 2005; Cohen, 2002; Lequesne et Smith, 1997; Soldatos, 1978), notre définition de l'objet découle des analyses classiques de la politique étrangère. Nous concevons cette dernière comme un ensemble de dispositifs d'actions et d'intentions encadrant la façon dont une entité donnée gère ses relations internationales (Mballa et Michaud, 2016). Ces dispositifs comprennent les décisions et les initiatives coordonnées et cohérentes, prises ou à prendre par un acteur ou un regroupement d'acteurs étatiques, poursuivant des buts internationaux précis, dont le principal n'est autre que l'exercice d'une influence sur le système international, sur la base d'une doctrine internationale. Pour sa part, cette doctrine bénéficie d'un ensemble de ressources de formulation et de mise en œuvre propres.

Politique étrangère commune rime donc ici avec politique étrangère harmonisée au niveau régional ou continental. Elle présente certaines caractéristiques. Contrairement aux simples mécanismes de concertation, la politique étrangère commune doit

être organisée et structurée. Elle est ainsi déployée par un organe ad hoc, souvent l'équivalent d'un ministère des Affaires étrangères, agissant au nom des États membres dans les champs de compétence traditionnellement stato-nationaux, mais ayant vocation à conférer à l'institution régionale ou continentale, un statut d'acteur à part entière sur la scène internationale. Il est explicitement reconnu (par les textes organiques de l'institution, par exemple) à cet organe le mandat de remplir des fonctions diplomatiques, soit, essentiellement la représentation, la négociation et la communication. C'est à cet organe que revient donc la responsabilité principale de mettre en œuvre une politique étrangère commune, laquelle engage les États membres. Dans le cas plus particulier de l'Afrique, elle traduit une intégration politique ayant vocation à défendre les intérêts du continent et à exercer, en vertu d'un corpus de principes bien identifiés, une influence sur la gouvernance mondiale, en se présentant devant les dirigeants du monde comme unie.

L'intégration politique de l'Afrique : positions, dispositions et prédispositions

Cette ambition d'unité fait partie des vocations initiales du panafricanisme, qui rimait, d'ailleurs, avec l'ambition d'un gouvernement africain, selon la vision du président ghanéen de l'époque, Kwame Nkrumah. Dans son credo « Un gouvernement de l'Union pour une Afrique unie », (Lecoutre, 2007) émergeait déjà l'idée d'institutionnalisation de politiques communes et d'unité politique au niveau continental. Il s'agit d'une approche qui fait de la construction d'une identité politique africaine une condition de la prospérité et du développement du continent. Réactualisée par la Déclaration d'Accra de 2007, dont le modèle d'intégration réaffirme le projet des « États-Unis d'Afrique », cette idée est portée par certains leaders africains comme le Colonel Muammar Kadhafi (un des chantres con-

temporaires des « États-Unis d'Afrique), lequel concevait un gouvernement d'un « État africain unique » doté de ministres, dont un ministre des Affaires étrangères. Déjà avec la création, en 2002, de l'Union africaine, se profilait le projet d'un gouvernement de l'Union et des États-Unis d'Afrique. Il reste que l'approche a été renversée.

Créée pour mettre en place les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales (article 3 de son Acte constitutif), l'UA fait de l'identité politique l'étape ultime de construction d'une identité de nature économique, à court et moyen termes. En renvoyant le « consensus sur la forme d'institutions et de gouvernement continental » pour 2030, selon le calendrier fixé dans l'Agenda 2063 (UA, 2014), elle diffère, par ricochet, la mise en place d'une politique étrangère africaine commune.

Le chronogramme officiel de l'UA semble atténuer les débats traditionnels qui ont souvent divisé « maximalistes et minimalistes » (Lecoutre, 2007), « immédiatistes » et « procrastinistes », idéalistes et réalistes. Les partisans d'une approche idéaliste voyaient l'Union africaine se doter d'un gouvernement dépositaire d'un transfert de souveraineté (politique, militaire, économique et financière) de la part des États membres et ce dans un délai très court (maximalistes ou « immédiatistes »). Défendue dans le milieu des années 2000 et de plus en plus favorable à la « panafricanisation » des politiques africaines dans les domaines comme les Affaires étrangères, les négociations commerciales, la défense, la sécurité, cette vision a longtemps été celle des pays comme le Libéria, la Libye, le Mali, le Sénégal ou la Sierra Leone. Elle s'est traduite, dans certains cas, par des gestes explicites de transfert de souveraineté (les constitutions du Burkina Faso, du Mali, du Sénégal en sont des illustrations formelles).

À l'inverse, la vision officielle de l'UA est proche de celle que défendaient les tenants d'une approche plutôt réaliste du projet africain. Il s'agit d'une approche incrémentale ou « étapiste », longtemps soutenue par une majorité de pays, incluant, entre autres, l'Afrique du Sud, l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique, la Zambie ou le Zimbabwe). Elle a souvent misé sur l'urgence de consolider et de s'appuyer sur les « cercles concentriques » imaginés par L.S. Senghor (Mbodji, 1972). Comment partir de ces piliers, selon la formule officielle à l'UA (acte constitutif), et défendre une diplomatie collective au sein du microcosme des négociations internationales?

Le pragmatisme, une réponse africaine à la diplomatie internationale

Faute d'une doctrine internationale d'ensemble pour le continent, les pays africains recourent à une gamme d'arrangements institutionnels, lesquels varient en fonction du contexte de négociations. La promotion et la défense des « positions Africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples » fait partie des 14 objectifs énoncés par l'article 3 de l'Acte constitutif de l'UA. De plus, leur nature, leur portée et leur importance sont dictées par les besoins, l'objet et les circonstances de la négociation. Comparées, par exemple, à des mandats politiques donnés par les chefs d'État à leurs ministres (le mandat confié aux négociateurs africains lors du Sommet de Copenhague de 2009 sur les Changements climatiques), les coalitions sont parmi les formes les plus populaires de coordination des positions africaines.

Dans le contexte de l'OMC, les pays africains affichent leurs positions communes via les coalitions. Ces dernières sont des mécanismes de concertation généralement horizontale sous forme de regroupements d'acteurs autour d'actions et d'objectifs communs et dont la vocation première est de mitiger les déséquilibres structurels inhérents à un système de négociation. Elles partagent la même communauté d'intérêts pour certaines, la proximité économique des pays (Siroën, 2007 : 14), pour d'autres. À l'OMC, contexte où la balance du pouvoir penche en faveur des pays les plus puissants, de par leur pouvoir d'importation, la construction de coalitions reste la meilleure solution pour les pays africains pour essayer d'agir sur la relation asymétrique dominante (Obertan, 2014). C'est parce qu'elles permettent de « contrebalancer le déficit de pouvoir initial et transformer la soumission en résistance » (Zartman et Rubin 2000 : 17) que leur nombre s'est accru. À l'OMC, les positions africaines sont coordonnées au sein d'une douzaine de coalitions (de type « Like-minded », « Power-based », « Interest-based » ou tout simplement à vocation régionale ou géographique).

La dénomination de certaines d'entre elles est révélatrice de leur portée stratégique ou programmatique. Les initiatives comme la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, ou l'Agenda pour l'Action de 2008 adopté à Accra ou encore le Forum mondial sur l'efficacité de l'aide tenu à Busan (Corée du Sud), en 2011, font partie des efforts les plus marquants de détermination de principes et engagements communs devant encadrer et harmoniser les positions africaines face à la diplomatie internationale du développement.

Des initiatives d'adoption de positions communes sur divers sujets foisonnent de nos jours, qui révèlent ce besoin d'avoir une politique africaine cohérente, systémique et systématique, appelée à servir de cadre aux négociateurs africains et sur laquelle s'aligneraient stratégiquement les positions et les dispositions gouvernementales.

Au cours des récentes années, les mécanismes de coordination de la diplomatie africaine se sont raffinés, ainsi que l'attestent les exemples comme le processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable pour la période 2015 – 2030 et qui devait entrer en vigueur à la fin 2015. Rappelons que ce processus dit 'Post-2015', encadré par les institutions relevant du système des nations Unies, consiste en l'adoption d'une approche de développement qui conjugue la croissance économique et les aspects sociaux et environnementaux, sur la base de huit objectifs de développement durable. Dans ce cadre, l'Union africaine approuva en 2014, une « position africaine commune « post-2015 » » structurée autour d'un ensemble de six piliers (Ramsamy et al., 2014). Bien qu'il ne lève pas le voile sur toutes les contraintes reliées à la réalisation du calendrier de l'UA, il s'agit là, toutefois, d'un cadre politique parmi les plus ambitieux, parce que plus intégré, comparé aux initiatives antérieures de formulation d'une position commune.

Les contraintes de la construction d'une politique étrangère africaine

Autant harmoniser les positions nationales, élaborer des positions ou entreprendre des actions communes sont des éléments essentiels lorsqu'il est question de « commercer » avec les décideurs de ce monde, autant il en faudra un peu plus pour en arriver à une politique étrangère qui garantisse à l'Afrique d'exercer une influence à tout le moins sur des questions qui touchent à ses propres intérêts. Cette notion d'influence, centrale en politique étrangère, devra être au cœur des effets attendus d'une politique étrangère africaine. Elle sera évaluée par le prisme des types d'interactions diplomatiques de l'UA dans les canaux nationaux et informels ; le caractère déterminant ou non déterminant de sa présence aux négociations clés ; son rôle dans la mise en œuvre des accords (commerciaux, en l'occurrence), entre autres.

Bien plus, une politique étrangère africaine passera forcément par la mise en place d'un ordre juridique africain à même d'avoir des répercussions sur les différents ordres juridiques nationaux. Elle exigera également que les systèmes politiques respectifs se fassent flexibles et assimilent les transformations endogènes nécessaires. Cette primauté des

dynamiques supra étatiques voire de l'intérêt collectif africain sur les intérêts nationaux conditionne la construction d'une identité collective, substantielle à une politique étrangère commune.

Les balises ont déjà été posées en Afrique pour affirmer et communiquer cette identité : l'historicité du « projet africain », si l'on remonte à la foi de ses fondateurs (Nkruma, Senghor, etc.) ; le charisme de certains dirigeants africains ayant laissé leur marque dans le changement social en Afrique. Cette identité collective est également à rattacher aux crises et défis divers qui ont renforcé (in)directement un sentiment d'appartenance commune, justifiant ainsi une nécessaire solidarité devant une communauté de risques et de menaces (Ébola, Sida, risque terroriste, etc.). Inversement, les opportunités qui ont accru le rayonnement de l'Afrique et renforcé son attractivité sont des ressources indéniables de cohésion continentale (la performance de ses équipes dans les compétitions sportives -soccer, JO, etc., le rôle international de ses artistes, la carrière d'Africains insérés dans des réseaux de gouvernance mondiale, etc.). Ces éléments de Soft Power africain conjugués par l'apport de la paradiplomatie africaine sont des passerelles d'influence pour permettre au Continent de négocier subtilement sa place dans la gouverne du monde.

À cet égard, demain n'est pas la veille. La diplomatie internationale de l'UA, sans politique ni doctrine ad hoc, doit non seulement continuer à afficher ses couleurs comme protectrice des intérêts de la région et incarnation de la cohésion continentale, mais surtout réaliser des gains politiques pour ses États membres en vue d'un nouvel ordre économique et commercial mondial. Il ne serait pas exagéré d'imaginer un modèle de solidarité identitaire façonné par l'UA et inspiré de et à l'image du traditionnel communautarisme africain des temps anciens, lequel serait exportable comme pratique exemplaire. On peut, dans cet esprit, considérer tous les suffrages que reçoit la création de commissions « Vérité et réconciliation », popularisée par l'Afrique du Sud et érigée en « best practice » de justice transitionnelle par de nombreux pays dans le monde. Par cet exemple, les Afriques ont l'occasion de démontrer que les flux transnationaux (dont fait partie la diffusion et la reproduction d'idées et de modèles) participent de la régulation par le bas du rapport de forces au niveau mondial.

Références bibliographiques

Cohen S. (2002). Les diplomates. Négociateur dans un monde chaotique, *Autrement*, CERL.

Hill, C. et Smith, M., eds. (2005), *International Relations and the European Union*, Oxford : Oxford University Press.

Irondele, B. et Petiteville, F. (2005). « La politique étrangère européenne en débats », *L'Harmattan*, vol 3, no 17, p. 5-9.

Lecoutre, D. (2007). « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes », Institut d'Études de Sécurité, Paper, 147, juin.

Lequesne, C. et Smith, A. (1997). « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? » *Cultures & conflits*, L'Harmattan, 1997, pp.7-31.

Mballa, C. et Michaud, N., dirs. (2016). *Nouvelle Politique étrangère*, Presses de l'Université du Québec, 262 pages.

Mbodj, T- S. (1972). *De la théorie des cercles concentriques*. Université de Dakar.

Obertan, P. (2014). « Gagner de l'influence dans une négociation asymétrique : le cas d'une coalition de PVD au Conseil des ADPIC de l'OMC », *Études internationales*, vol. 45, n° 3, p. 399-424.

Ramsamy, R., Knoll, A., Knaepen, H. Wyk, L-A (2014). « How Does Africa Speak with One Voice? », ECDPM, *Briefing Note*, No 74, Novembre.

Siroën, J.M (2007). « L'OMC et les négociations commerciales multilatérales », *De boeck supérieur* | « négociations », Vol 1, no 7, pages 7 à 22.

Soldatos, P. (1978). « La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes », *Études internationales*, vol. 9, no 1, p. 7-42.

Union africaine (2014). *Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons*. Deuxième édition, Version populaire.

Zartman, W. et Jeffrey Z. R. (2000). « The Study of Power and the Practice of Negotiation » dans William Zartman et Jeffrey Z Rubin, *Power and Negotiation*, dir, Ann Harbour, University of Michigan.



Optimiser la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines

Antoine Noubouwo

Professeur invité, École d'études politiques,
Université d'Ottawa

Un rythme de croissance est en accélération sans une prise en compte des aspects démographiques, sociaux, économiques, physiques et environnementaux de l'urbanisation.

Selon les prévisions de la Banque Mondiale (2009) et des UN-Habitat (2012), plus de la moitié de la population mondiale vivra dans les villes d'ici 2050, cependant, la capacité des villes à supporter cette transition urbaine dépendra du type de politique d'urbanisation mise en place par les États. En Afrique au sud du Sahara francophone, les agglomérations urbaines connaissent un rythme de croissance qui s'accélère, sans prendre en considération les aspects démographiques, sociaux, économiques, physiques et environnementaux de l'urbanisation. Pour pallier cette difficulté de la planification du territoire, certains gouvernements africains ont pris l'initiative d'élaborer des politiques de coordination et de gestion du processus d'aménagement urbain dans leurs territoires respectifs. En raison de la diversité des contextes, des histoires, des compétences, des capacités et d'autres caractéristiques, le processus d'urbanisation présente des différences significatives d'un pays à l'autre, du fait des défis de la réglementation, des contextes sociopolitiques et socioéconomiques différents. Il est évident qu'il n'existe pas de modèle politique d'urbanisation adaptable à tous les scénarios, mais les leçons à tirer des expériences mises en œuvre par d'autres pays sont nombreuses et enrichissantes. C'est dans ce contexte que le présent article propose d'étudier la méthodologie d'élaboration des politiques urbaines dans les villes africaines.

Pourquoi les politiques urbaines ?

Dans le processus de planification et du développement des villes, il existe plusieurs raisons qui expliquent l'intérêt que les gouvernements manifestent de plus en plus pour les politiques urbaines au cours de ces dernières années. Selon ONU-Habitat (2012), les pressions et les problèmes découlant de l'urbanisation à grande échelle figurent probablement parmi les plus importants du genre dans de

nombreux pays. Pour la Banque mondiale (2009), la croissance démographique que connaissent les centres urbains résulte de deux processus bien distincts : l'exode rural et la croissance naturelle de la population. Leur importance relative varie considérablement entre les villes et les nations. La croissance physique et statistique des villes procède également de l'incorporation de colonies de peuplement périurbaines au fur et à mesure que s'étend la zone bâtie des centres urbains et que s'élargissent les frontières administratives. Plusieurs auteurs démontrent également que la croissance rapide de la population présente toutes sortes de défis, surtout quand elle dépasse la capacité budgétaire du gouvernement en matière de financement des infrastructures publiques (Collier, 2007; Martine et al, 2008; Annez et al, 2010).



Le Cap (Afrique du Sud)

source : Shutterstock

Quelle méthodologie pour une politique urbaine efficace dans les villes Africaines

Il importe de souligner que les enjeux et les opportunités associés aux politiques urbaines nationales sont très différents et relèvent des contextes nationaux tout autant distincts, ce qui nécessite par conséquent, la conception d'une réponse adaptée à chaque contexte. Toute politique urbaine nationale doit être adaptée aux conditions spécifiques censées prévaloir dans le pays concerné. Pour ce faire, certains sont importants à définir afin de pouvoir mesurer le processus d'urbanisation : Le rythme d'urbanisation, la dynamique urbaine, le niveau de prospérité du pays, les capacités techniques et administratives des institutions locales et nationales.

Malgré la grande diversité des contextes nationaux, il se dégage, à partir des expériences observées à travers le monde entier, et également de la littérature existante sur les processus d'urbanisation des villes sept étapes importantes du processus, de conception, de mise en place et d'évaluation d'une politique urbaine.

Définir le niveau et l'échelle de la politique urbaine.

Les gouvernements doivent de plus en plus accorder leur attention aux menaces et aux opportunités découlant de la croissance rapide des agglomérations urbaines. Les problèmes complexes auxquels font face les centres urbains ne peuvent pas être résolus par des politiques sectorielles limitées dans l'espace. La mobilisation et le soutien permanent et actif de l'ensemble des fonctions classiques de chaque palier du gouvernement impliqué nécessitent l'appui d'un processus politique. Le concept de politique urbaine a évolué au fil du temps, partant des programmes sectoriels, en passant par des initiatives et des projets spéciaux de durée limitée pour aboutir à une approche plus durable axée sur le caractère intégré et collaboratif des politiques urbaines. Il s'agit ici de la prise en compte de plusieurs acteurs dans le processus d'élaboration.

Une politique urbaine efficace doit faire valoir les avantages économiques, locaux et nationaux qui découleront d'une meilleure urbanisation; sa motivation ne peut être résumée à la satisfaction des besoins de base des citoyens, à la réparation des dommages causés par l'expansion des bidonvilles, ou aux mesures visant à empêcher leur prolifération/leur émergence dans l'avenir. Certains auteurs donnent parfois raison à la présomption selon laquelle un investissement dans le développement rural serait meilleur et plus productif (Veron, 2006).

Élaborer un document de référence

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique urbaine nationale comportent nécessairement un processus technique permanent de renforcement des fondements juridiques, des capacités institutionnelles, des procédures administratives et des instruments financiers afin de garantir sa réalisation effective. L'adoption de dispositions complexes est indispensable pour la coordination des différents intervenants et organismes concernés, notamment les différents types de partenariat. Afin de favoriser un processus d'élaboration efficace, il est important de rassembler l'ensemble des procédures et démarches dans un document guide, car le document de politique urbaine nationale pourrait également exiger la modification de certaines dispositions de la législation en vigueur afin de mieux les adapter aux conditions actuelles et mieux les équiper pour faire face à la prolifération des structures informelles dans de nombreux pays.

Définir les acteurs impliqués dans le processus

La mise en œuvre d'une politique urbaine nationale centralisée est très difficile en raison de l'éloignement des problèmes concrets et des occasions d'entreprendre des actions effectives sur l'ensemble du territoire. Une politique urbaine nationale doit s'ancrer sur le niveau local. En effet, la participation active des villes est nécessaire pour atteindre de nombreux objectifs de politique nationale. La politique urbaine nationale tire des avantages évidents d'une coopération active entre tous les secteurs des administrations publiques, et de la dévolution de certains pouvoirs, de certaines responsabilités et d'un ensemble de ressources aux organismes municipaux.

Les organismes municipaux peuvent intégrer et interagir plus efficacement avec les populations locales, les investisseurs privés et différents groupes d'intérêts afin d'élaborer une planification concertée et un plan d'actions stratégiques commun censé déterminer l'avenir de la ville. Le renforcement des structures municipales est particulièrement important en Afrique compte tenu de la faiblesse institutionnelle des administrations locales dans de nombreux pays (Cities Alliance, 2013).

Faire l'arrimage de la politique urbaine avec d'autres programmes urbains

Un des objectifs de la politique urbaine nationale est de gérer l'expansion périphérique des villes dans le but d'encourager le renforcement de la densité des agglomérations urbaines et le développement intégré des villes. Ceci nécessite une planification stratégique et une coordination des initiatives à travers les frontières administratives dans des situations où les municipalités se livrent à la concurrence pour attirer les investisseurs ou les contribuables. Laissés à eux-mêmes, les promoteurs privés et les constructeurs de logements du secteur public ont tendance à favoriser la réalisation de logements sur les terrains à faibles coûts souvent situés à la périphérie des centres urbains. Dans une perspective à court terme, une telle option peut s'accommoder du coût du logement, mais au détriment des coûts de transport en vigueur pour les ménages, et du coût des infrastructures pour le gouvernement.

Favoriser un processus de développement intégré

Élaborer une politique urbaine, c'est aussi encourager l'adoption de mesures visant à renforcer la densité des agglomérations urbaines et le développement intégré des villes nécessite des restrictions légales sur l'optimisation de l'usage du foncier. De telles orientations ont souvent tendance à aller de pair avec un modèle plus mixte d'aménagement du territoire, avec moins de ségrégation fonctionnelle et de zonage¹ du sol. Ce sera nécessairement un processus graduel qui exige un changement d'attitude des promoteurs immobiliers, et la reconnaissance, par tous, de l'importance du confort de la vie urbaine.

Mise sur l'accès aux services urbains de base et considérer l'informalité comme un facteur du développement urbain intégré

Dans le processus d'élaboration d'une politique urbaine en Afrique, il est nécessaire de miser sur les services de proximité et les services de base, notamment : les hôpitaux, les écoles, les lieux de socialisation. Il est plus rentable et moins déstabilisant d'un point de vue social, de planifier l'urbanisation en préparant le terrain et en programmant les infrastructures de base à l'avance, que d'essayer de réaménager le terrain ou de déplacer les établissements informels après leur implantation. Il s'agit de comprendre les pressions de la croissance urbaine et de prendre rapidement les mesures visant

à prévenir l'émergence des dysfonctionnements physiques, au lieu de les traiter une fois que leur existence devient inévitable. La planification de la Ville africaine nécessite de prendre en considération, les établissements informels comme une composante essentielle de la vie urbaine des pays africains (Noubouwo, 2014). Le secteur informel devrait être pris plus au sérieux qu'il ne l'est à l'heure actuelle, dans de nombreux pays. On le décrit comme un monde de « un monde de la précarité » caractérisé par la pauvreté, l'insécurité et la survie, alors qu'il comble d'importantes lacunes dans la vie quotidienne des citoyens africains et des villes du sud en général (Noubouwo, 2014) et que son existence est généralement mieux appréciée que sa disparition du paysage urbain.

Évaluer la possibilité de créer des partenariats durables

Dans le processus de mise en place d'une politique urbaine nationale, il est possible d'y inclure des programmes de renforcement de la connectivité et de la coopération entre les villes et les communes. L'ouverture des économies urbaines et leur interdépendance avec les zones environnantes nécessitent l'instauration de liens efficaces avec d'autres localités. Des relations de ce genre contribuent à améliorer l'efficacité fonctionnelle des régions métropolitaines et aident les entreprises et les ménages des zones rurales à accéder aux marchés des centres urbains. Le renforcement de la coopération et de la connectivité entre les villes facilite également le développement des forces distinctes et complémentaires qui peuvent aider l'économie nationale à devenir plus compétitive. La coopération peut s'étendre au renforcement du rôle des villes secondaires dans le processus du développement urbain national afin de les aider à améliorer leur mode de fonctionnement et leur permettre d'absorber une partie des pressions qui pèsent sur les grandes métropoles.

Conclusion

En termes de conclusion, il est important de signaler que la méthodologie de mise en place des politiques urbaines nationales doit s'adapter au contexte de chaque pays et être réalisable sur le plan des ressources disponibles, des capacités institutionnelles, des besoins réels du gouvernement et de sa population en terme d'urbanisation et de la volonté politique. La maîtrise de l'évolution et de la dynamique nationale de l'urbanisation devrait aider à améliorer la réponse politique. La consultation et la participation des parties prenantes devraient également figurer en bonne place tout au long du processus, afin de permettre aux politiques urbaines nationales de bénéficier du soutien et de susciter

l'intérêt des entreprises privées et des organisations de la société civile. Peu important l'échelle de la politique urbaine, il faudrait absolument sensibiliser le public à la question de concertation afin de s'assurer de prendre en considération les besoins de la population.

1 Document d'urbanisme qui règlement l'utilisation du sol

Références bibliographiques

Annez, P., R. Buckley and J. Karalickal (2010). African Urbanization as flight? Some policy implications of geography, Urban Forum, vol 21, pp. 221-234.

Bacqué et al. (2005). Gestion de proximité et démocratie participative, La Découverte.

Beall, J., B. Guha-Khasnobis and R. Kanbur, eds. (2010). Urbanization and Development: Multidisciplinary Perspectives. Oxford: Oxford University Press.

Buckley, R. and A. Kallergis (2014). Does African urban policy provide a platform for sustained economic growth? In Parnell, S. and S. Oldfield, eds. The Routledge Handbook on Cities of the Global South, London: Routledge, pp. 173-190.

Collier, P. (2007). The Bottom Billion, New York: Oxford University Press.

Cities Alliances (2013). Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa, Washington D.C. Cities Alliance.

Ingalina Patrizia (2010). Que sais-je du projet urbain?

Martine, G., G. McGranahan, M. Montgomery and R. Fernandes-Castilla, eds, (2008). The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century, London: Earthscan.

Nobouwo, Antoine (2014). *Développement urbain et stratégies d'acteurs dans les quartiers précaires de Douala au Cameroun*, thèse de doctorat soutenue avec succès en septembre 2014. Institut national de la recherche scientifique.

Veron Jacques (2006), urbanisation du monde, édition La Découverte.

UN-Habitat (2012). State of the World's Cities 2012/13: Prosperity of Cities, Nairobi: UN-Habitat

World Bank (2009). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, Washington D.C.: World Bank.



L'intégration par l'énergie : Quels progrès 50 ans après le traité d'Abuja ?

Ochozias A. K. Gbaguidi

*Economiste, Chef de Section Initiatives sous régionales
Commission Economique pour l'Afrique,
Bureau Afrique de l'Ouest*

Les États africains ont fait le choix de pôles énergétiques pour combattre les inégalités d'accès à l'énergie.

Les progrès vers l'intégration régionale en Afrique ont fait l'objet de nombre d'évaluation ces dernières années. Une des plus récentes, (CEA, UA et AfDB, 2016) indique que, malgré les différents défis, les pays africains ont poursuivi leur marche vers l'intégration de leurs économies et ceci dans la quasi-totalité des domaines ciblés depuis le traité d'Abuja. En particulier dans le domaine des infrastructures, il a été noté que les pays africains ont fait des progrès remarquables pour combler le déficit d'infrastructures, en finançant près de la moitié (46,7 milliards de dollars EU sur 99,6 milliards de dollars) du total en 2013. La plupart ont augmenté leur budget consacré aux infrastructures au cours des dernières années tandis que le budget global de l'État a augmenté en Afrique de 3 % en 2011-2013, celui dédié aux infrastructures s'est accru de 8 % et celui de l'énergie a augmenté de 5 %. Ces interventions individuelles ont été soutenues, surtout dans le domaine de l'énergie, par une stratégie qui a consisté, entre autres, à procéder à un maillage du continent par les pôles énergétiques.

On a assisté ainsi à la mise en place d'une approche régionale dont les justifications théoriques et pratiques sont faites dans la première partie du présent texte. La deuxième partie présente les pools énergétiques et dresse leur bilan.

L'offre d'énergie en Afrique: l'impératif de regroupement

Plusieurs raisons imposent aux pays africains, une approche régionale dans l'offre d'énergie en général et d'électricité en particulier : l'important lien entre consommation d'énergie et croissance économique, l'inégale dotation en ressources de base pour la production d'énergie, l'écart entre l'offre et la demande, l'importance du coût d'installation.

Une relation énergie-PIB qui plaide pour une offre régionale...

Les estimations faites par Gbaguidi (2010) pour la CEDEAO, et Gbaguidi (2016) pour la région Afrique du Nord montrent une dynamique énergie-croissance qui plaide pour la régionalisation de l'offre. Cette régionalisation permet des économies d'échelle qui ont un impact sur la croissance estimée à un niveau plus élevé que dans l'approche pays. Il est apparu en effet qu'entre le PIB et la consommation d'énergie il existe une relation de cause à effet à une seule direction : le PIB cause la consommation d'énergie dans les pays de l'UMA et dans les pays de la CEDEAO. Mieux, la valeur des élasticités PIB – consommation d'énergie est plus importante quand on tient compte d'une offre régionale de l'énergie que lorsque l'offre est réalisée dans une approche pays.

L'inégale dotation des pays en ressources naturelle de base.

Le continent africain est doté de ressources suffisantes pour la production d'électricité mais ces ressources ne sont pas équitablement réparties entre les pays. Avec 10 % des réserves hydrauliques mondiales économiquement exploitables, avec près de 10 % des réserves mondiales prouvées de pétrole, 8 % des réserves mondiales de gaz, et 6 % des réserves mondiales de charbon (Heureux et al., 2011), le continent offre un gisement considérable de potentiels et de ressources énergétiques. Les réserves de pétrole et de gaz sont centrées en Afrique du Nord et dans le golfe de Guinée. Un important potentiel hydroélectrique se trouve en Afrique centrale et en Afrique de l'Est avec une dotation particulière en République Démocratique du Congo, en Éthiopie et au Cameroun. Les gisements de charbon se concentrent en Afrique australe et particulièrement en Afrique du Sud, qui détient à elle seule 90% des 55 milliards de tonnes de

réserves totales du Continent (IAE, 2014). Le potentiel géothermique n'est pas en reste, puisque l'Éthiopie, le Kenya et Djibouti en sont particulièrement dotés. Le continent est également en matière d'énergie renouvelable l'un des mieux ensoleillé avec, un niveau d'ensoleillement très inégalitaire : 47 % du continent reçoit un ensoleillement supérieur à 2100 kWh/m² et le reste entre 1500 et 1900 kWh/m² (Favenac et al, 2010). Cette fracture énergétique incite les pays à mieux s'organiser pour les interconnexions avec les pays voisins.

L'importance du coût d'installation

Les investissements dans les infrastructures de fourniture d'énergie sont très coûteux à cause de leur dimension et aussi pour le fait que leur rentabilité s'appuie fortement sur les économies d'échelle. Le nouveau barrage éthiopien sur le Nil, par exemple aurait coûté 4,7 milliards de dollars, un coût prohibitif auquel très peu de pays africains peuvent faire face tout seul. Une estimation de la CEA (2005) indiquait déjà que les dépenses nécessaires pour résoudre le déficit énergétique du Continent se chiffraient déjà à 93 milliards de dollars par an. Une importante partie de ces besoins sont couverts par les investissements publics, mais il est estimé que même avec le caractère volontariste de l'action des États, le déficit de financement reste élevé à plus de 31 milliards de dollars par an. Les travaux du PIDA indiquent que les dépenses nécessaires pour répondre à la demande croissante se chiffrent globalement, pour la production de nouvelles capacités, à 33,1 milliards de dollars, pour les interconnexions à 5,4 milliards de dollars et à 3,7 milliards de dollars pour l'accès, soit au total 42,2 milliards de dollars. Dans une approche pays, ce montant augmente de plus de 33 milliards de dollars. L'intégration régionale faciliterait donc non seulement le partage des coûts, la réduction des coûts grâce à des économies d'échelle mais aussi rend plus abordable la contribution de chaque pays à l'effort global.

Un problème de marché: Important écart entre l'offre et la demande

Un aspect important qui appuie l'approche régionale est la question du marché. Avec 12% de la population mondiale, l'Afrique consomme en moyenne 3% de l'électricité mondiale (Heurax, 2008). Les trois quarts de la consommation continentale ont lieu en Afrique du Nord (33%) et en Afrique du Sud (45%). Le reste est réparti entre les autres pays d'Afrique subsaharienne. En outre, la connectivité de l'électricité sur le continent reste relativement faible, avec des taux en moyenne de 43% (l'Afrique du Nord est à 99%, les autres sous-régions entre 12 et 44).

	Consommation d'électricité en kWh/hab/an	% d'électrification total	% d'électrification urbaine	% d'électrification rurale
Afrique du Nord	961	99	97	93
Afrique de l'Ouest	128	40	64	19
Afrique Centrale	92	18	37	6
Afrique de l'Est	351	41	43	30
Afrique australe	1010	37	46	16
Afrique australe hors Afrique du Sud	254	15	36	6
France	7500	100	100	100

Source: Données compilées du World Développement Indicator (2016)

Le déséquilibre noté dans les dotations naturelles et dans l'offre s'observe également au niveau de la demande et de la consommation. On distingue ainsi en matière de marché de l'électricité, trois grandes zones: L'Afrique du Nord et l'Afrique australe d'une part et la grande majorité des autres régions. L'Afrique du Sud à elle seule consomme la moitié de l'électricité produite en Afrique Australe. Les marchés sont globalement peu développés, avec de fortes disparités géographiques dans les taux d'électrifications des ménages : supérieurs à 90 % dans le Nord, équivalents à 27 % dans le Sud, et ne dépassant pas 18 % en Afrique centrale (IEA, 2014).

L'important écart entre la demande et l'offre entre pays est un puissant élément de motivation pour la création d'un marché régional des énergies en général et de l'électricité en particulier

L'énergie dans l'intégration : Les initiatives sous régionales en Afrique

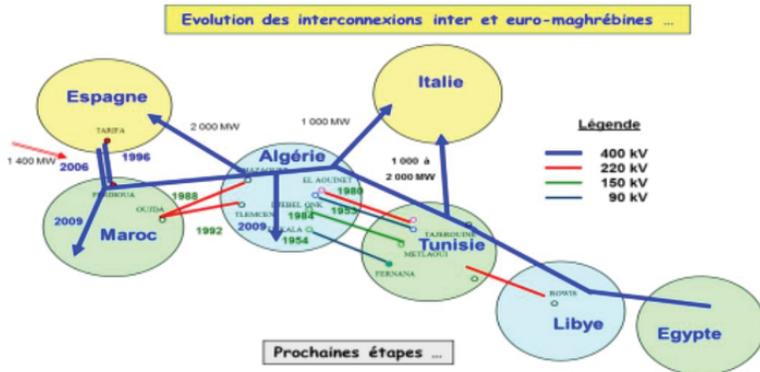
De nombreuses initiatives ont été introduites en Afrique pour limiter la fracture énergétique entre les pays et fournir aux populations et aux industries de l'énergie en général et de l'énergie électrique en particulier.

Les pools énergétiques africains

Les États africains ont fait le choix de pôles énergétiques pour combattre les inégalités d'accès à l'énergie. Les pôles énergétiques visent à établir des marchés régionaux de l'énergie et à harmoniser la politique énergétique par grandes zones. Il existe ainsi cinq pools régionaux en Afrique, couvrant plus ou moins les cinq sous régions du Continent: le Comité Maghrébin de l'Electricité (COMEELEC), le Pôle énergétique Ouest africain (PEOA), le Pôle énergétique d'Afrique Centrale (CAPP) et le pôle énergétique d'Afrique de l'Est (PEAE) et le pôle énergétique d'Afrique Australe (PEAA).

- le COMELEC : Créé en 1989, le COMELEC fédère les efforts de l'Algérie, du Maroc, de la Tunisie, de la Libye et de la Mauritanie. La COMELEC possède une des connectivités les plus élevées associée à une très bonne infrastructure. La région est également reliée au Moyen-Orient par l'intermédiaire de la ligne d'interconnexion entre l'Egypte et la Jordanie et l'Europe via la ligne Maroc-Espagne (voir figure 1) ;

Figure 1 : Evolution des interconnexions au Maghreb.



Source : Musaba (2015)

- le PEA : Créée en 1995 par l'Afrique du Sud, la Namibie, le Botswana, la Zambie, l'Angola, le Zimbabwe, le Mozambique, le Malawi, le Lesotho, la R.D. Congo, la Tanzanie et le Swaziland.

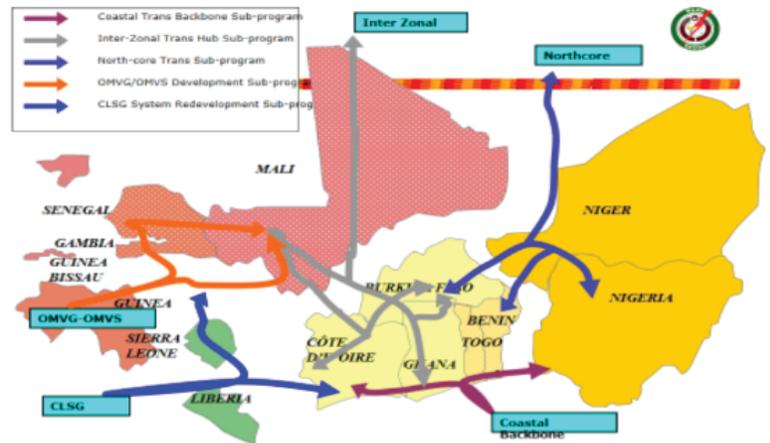
Figure 2 : Les interconnexions dans le PEA



Source : PEA

- le PEAO : Créé en 2000, il rassemble tous les États membres de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Guinée, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo) ;

Figure 3 : Interconnexion dans le PEAO

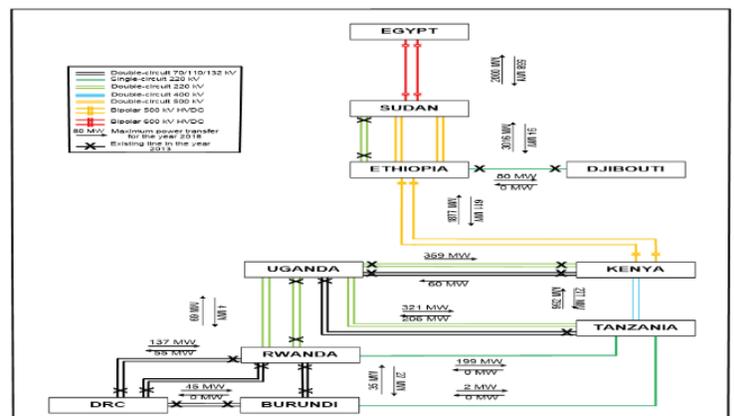


Source : Musaba, 2015

- le PEAC : Créé en avril 2003, il est né avec comme pays membres l'Angola, la R.D. Congo, la Centrafrique, le Congo/Brazzaville, le Gabon, Guinée Equatoriale, Sao Tome et Principe, le Cameroun, le Tchad, le Rwanda et le Burundi ;

- Créé en 2003, le PEAE rassemble le Burundi, la RDC, l'Egypte, l'Ethiopie, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, l'Uganda et la Lybie.

Figure 4 : Interconnexions dans le PEA



Source : Musaba, 2015

L'intégration par l'énergie : les acquis de l'option « power pool »

Les dirigeants africains se sont engagés dans l'Agenda 2063 à accélérer les actions pour connecter le continent par des infrastructures de niveau mondial, y compris l'inter connectivité entre les États insulaires et le continent. L'efficacité de l'option régionale faite par les États africains peut s'apprécier suivant deux principales dimensions : la mise en place d'un marché régional de l'électricité et l'optimalité des investissements régionaux.

Des marchés régionaux d'électricité fonctionnels : un acquis important

Les pools énergétiques ont permis la création d'importantes interconnexions entre pays des cinq sous-régions du Continent et parfois entre sous régions. Ceci a facilité la mise en place d'un marché d'électricité qui apparaît comme un véritable régulateur de l'offre et de la demande, surtout en période de pic dans certaines régions. Le Maghreb bénéficie en effet, grâce à la COMELEC, d'un important acquis: l'interconnexion complète des réseaux électriques et une très bonne coordination. En 1991, le séminaire de Marrakech du COMELEC mettait en relief cet avantage dans ses conclusions: « Le secteur électrique demeure le secteur d'avant-garde dans le domaine de la coopération maghrébine. Très tôt, des actions ont été menées par les entreprises d'électricité afin d'harmoniser les règles d'exploitation des réseaux et profiter des complémentarités des systèmes pour réduire les coûts de gestion. Il faut cependant noter qu'elles demeurent modestes par comparaison aux gains qu'engendreraient une gestion et un développement intégrés des systèmes ». L'industrie électrique apparaît ainsi à l'avant-garde de ce que pourrait être à l'avenir une intégration énergétique de la région. Le PESA, avec sa capacité estimée à plus de 50GW est le deuxième pôle en termes d'infrastructure.

En ce qui concerne le commerce régional d'électricité, le SAPP est à l'avant avec 7,5%, suivi du PEOA 6,9%, du COMELEC avec 6,2%, du PEEA avec seulement 0,4% et du PECA avec environ 0,2% (Opalo, 2013). Toutes ces actions ont renforcé les échanges. Le total net des importations d'électricité entre pays africains a ainsi augmenté de près de 2,5 % par an entre 2007 et 2013 (Opalo, 2013).

De toute évidence, il y a encore des améliorations à faire qui permettront de renforcer les bénéfices du système de pôle, à savoir la réduction des coûts des investissements, le renforcement de la fiabilité des réseaux, le renforcement de la sécurité des installations et la coordination des besoins lors des périodes

de pic pour le bien-être des usagers. Cependant il faut noter que les perspectives sont bonnes : L'Éthiopie est en train de construire un barrage hydroélectrique pour exporter de l'électricité vers d'autres pays de la région. Le barrage possédera une capacité installée de 6 000 mégawatts et devrait produire environ 15 000 gigawattheures par an (The Worldfolio, 2015). Il est prévu qu'une partie soit exportée vers Djibouti et vers le Kenya qui ont signé des accords avec l'Éthiopie dans ce sens.

Réduction des coûts et optimisation des investissements

Les estimations du PIDA indiquent que la demande d'électricité sera multipliée par six entre 2010 et 2040, soit une croissance annuelle moyenne de près de 6%. Pour maintenir le rythme ; le PIDA précise que la capacité de production d'électricité installée doit passer des

niveaux actuels de 125 gigawatts à près de 700 gigawatts d'ici 2040. Seule une approche régionale permettra aux pays africains qui doivent faire face à d'autres déficits d'infrastructures (routes, télécommunication, etc) d'y parvenir. Il est calculé que la mise en œuvre intégrale du volet énergie du PIDA permettra des économies de coûts de production d'électricité de 30 milliards de dollars par an. Cette réduction est calculée dans l'hypothèse de la poursuite des efforts des pôles énergétiques pour maintenir les interconnexions actuelles, voire en créer de nouvelles.

Conclusion

Ce papier montre que les difficultés du continent pour réaliser l'intégration régionale peuvent être surmontées par une approche sectorielle à l'image des succès des efforts d'intégration des secteurs énergétique.

Cependant, malgré leur échelle régionale, les investissements nécessaires ne sont toujours pas faciles à mobiliser avec des investissements publics estimé à seulement 5 milliards de dollars par an. D'où la nécessité de passer à des plans d'action prioritaires pour accélérer la mise en œuvre des objectifs continentaux. Le plan d'action prioritaire du Programme de développement des infrastructures en Afrique comprend 15 projets énergétiques pour un coût de 40,3 milliards de dollars (sans compter le gazoduc Nigeria-Algérie). Même avec cette réduction temporaire des objectifs, la mobilisation de financement reste toujours difficile et il est de plus en plus envisagé une participation conséquente du secteur privé africain. Ce sera peut-être la voie d'avenir pour l'intégration régionale en Afrique d'impliquer fortement le secteur privé dans l'ensemble du processus.

Références bibliographiques

BM – Banque Mondiale (2008). « La crise de l'électricité en Afrique : Explication des paradoxes », *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*, Fonds Monétaire International, Washington DC

CEA (2005). *Our Common Interest*, Rapport élaboré par la Commission Economique pour l'Afrique.

CEA, UA et AfDB, (2016). « Innovation, compétitivité et intégration régionale », Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis-Abeba.

Favennec et al. (2010). « L'énergie en Afrique à l'horizon 2050 », Agence Française de Développement et Banque Africaine de Développement.

Gbaguidi, O. (2010). « Les déterminants de la demande d'énergie dans l'espace CEDEAO », in « Globalisation, Institutions et développement économique en Afrique », - *Actes de la conférence économique africaine, 2008* », Economica: Paris.

Heuraux (2008). « L'électricité en Afrique ou le continent des paradoxes », IFPRI,

Heuraux et al. (2011). « Energie, croissance et développement durable : Une équation africaine, IFRI.

IAE (2014). *Africa Energy outlook, A focus on energy prospective in Sub Saharan Africa*, World Energy outlook special report.

Musaba (2015). *The Power of Regional Interconnection in Africa and how it relates to Zimbabwe*, South African Power Pool.

NEPAD, « The Programme for Infrastructure Development in Africa: Transforming Africa through Modern Infrastructure 2050 »

Opalo, 2013. *La sécurité énergétique en Afrique dépend de l'intégration du secteur énergétique*, [en ligne], www.afdb.org/fr/blogs/integrating-africa/post/africas-energy-security-contingent-on-energy-sector-integration-12040/

The Worldfolio (Page consultée le 2 mars 2017), *Ethiopian Electric Power Company*, [en ligne], <http://www.theworldfolio.com/company/ethiopian-electric-power-eep/1364/>



Réforme de la structure fiscale et Intégration régionale

Pierre Nguimkeu

Professeur adjoint,
Georgia State University, USA

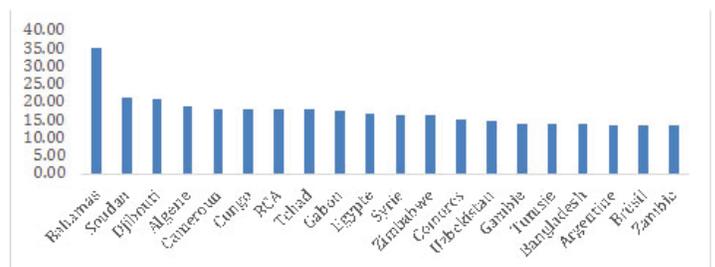
L'Afrique semble s'être intégrée au reste du monde bien plus rapidement qu'avec elle-même.

Pour la plupart des pays, le plus important partenaire commercial se trouve de l'autre côté de la frontière. La logique économique dicte qu'un produit doit parcourir la distance la plus courte possible pour atteindre son marché - puisque les coûts augmentent avec la distance. L'Afrique postcoloniale est une exception récalcitrante à cette règle fondamentale de l'économie. La structure des économies africaines est restée décidément extrovertie et pour de nombreux pays, les marchés d'importation et d'exportation les plus importants se trouvent de l'autre côté de l'Atlantique, avec comme partenaire principal l'ancien colon. C'est un des héritages les plus durables de la colonisation qui voulait que les économies africaines soient essentiellement sources de matières premières à exporter et à transformer dans l'industrie manufacturière métropolitaine. Les politiques de substitution des importations des décennies post-1960 n'ont pas pu changer cet état de choses. Aujourd'hui encore, 14 des 20 économies les plus restrictives au commerce international sont africaines et seulement 10 à 16% du commerce africain a lieu entre nations sur le continent, selon les chiffres 2015 de l'OMC (Figure 1).² Du fait que leurs économies sont dominées par le secteur informel et que l'entrepreneuriat local qui devrait servir de moteur à la croissance et de source de revenu national est plutôt valétudinaire, il est donc logique que la plupart des recettes publiques soient perçues à la frontière sous forme des droits de douane et taxes à l'importation. Cette réalité d'Etats principalement financés par l'impôt frontalier a des conséquences profondes et délétères pour le projet d'intégration africaine.

Aujourd'hui, les barrières tarifaires continuent d'augmenter les coûts de transaction et de limiter la mobilité des biens et des facteurs de production à travers les frontières intérieures de l'Afrique. En imposant des coûts élevés aux importateurs/exportateurs, ces barrières augmentent les prix pour les

consommateurs, sapent la prévisibilité du régime commercial et réduisent les investissements dans la région (Nguimkeu 2015).

Figure 1 : Les 20 pays aux tarifs moyen simple NPF les plus élevés



Source : OMC/OCDE (2015)

Quelques exemples concrets : si les résidents de San Francisco faisaient face aux mêmes charges en traversant le Bay Bridge à Oakland que les résidents qui traversent le fleuve Congo entre Kinshasa et Brazzaville, ils paieraient plus de 1200 \$ pour un voyage aller-retour sur la même distance. En conséquence, le trafic passager à ce point de convergence évident pour les échanges transfrontaliers entre les deux Congos est environ cinq fois plus petit que celui entre Berlin-Est et Berlin-Ouest en 1988, bien avant la chute du mur de Berlin! En Afrique australe, une chaîne de supermarchés transfrontière rapporte qu'elle dépense 20 000 \$ par semaine pour obtenir des permis d'importation pour distribuer de la viande, du lait et des produits végétaux à ses magasins pour un seul des pays voisins, et chaque jour où un de ses camions est retardé à une frontière lui coûte 500 \$ (González 2015). En partant du fait que les coûts du commerce intra-africain sont supérieurs à ceux de l'Asie de l'Est et que, comparée au reste des pays en développement, l'Afrique a les coûts infrarégionaux les plus élevés, il en résulte que l'Afrique semble s'être intégrée au reste du monde bien plus rapidement qu'avec elle-même.

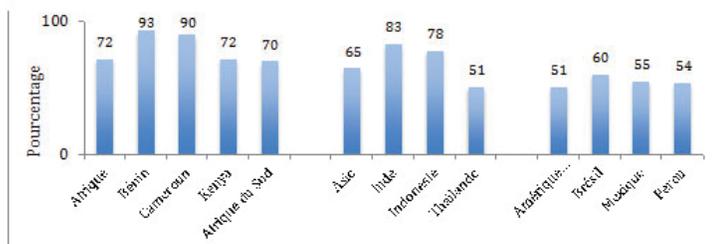
Nous nous proposons dans cet essai de faire un inventaire sommaire des problèmes générés par un système de financement gouvernemental lourdement basé sur la taxation frontalière qui limite les mouvements de marchandises, de services, de personnes et de capitaux à travers les frontières régionales, militant ainsi contre l'intégration économique africaine. Nous offrons ensuite de potentielles solutions pratiques qui peuvent aider à diversifier les finances publiques et donc à rendre l'intégration plus réalisable. L'essence de cette diversification se résume, à notre avis, à mettre sur pied des stratégies efficaces vis-à-vis du secteur informel pour élargir l'assiette fiscale, (ii) stimuler l'entrepreneuriat local et l'investissement étranger, tout en renforçant les capacités des institutions chargées de faire appliquer les règles du jeu économique.

Le rôle critique de l'informel et des recettes fiscales centrées sur la douane

Même parmi les pays en développement, l'Afrique se distingue particulièrement par l'immensité de son économie informelle. En moyenne, environ 42% du PIB échappe à la juridiction des autorités fiscales selon les chiffres de l'OIT (2016), et jusqu'à 72% de la main-d'œuvre est informelle. En comparaison, 51% des Latino-Américains et 65% des Asiatiques du Sud-Est travaillent dans le secteur informel (Figure 2). Certaines explications d'un tel secteur informel sont structurelles et évidentes, comme le fait que la plupart des unités de production économique sont de petite taille, peu spécialisées et leur productivité faible. Il y'a aussi la question de l'analphabétisme élevé et les taux élevés d'entrepreneuriat « involontaire », car de nombreux citoyens sont contraints de gérer des entreprises de subsistance simplement en raison du manque d'opportunités d'emplois formels. Mais il existe aussi et surtout des obstacles artificiels à la formalisation de l'économie tels que le processus d'enregistrement exceptionnellement onéreux, la taxation inutilement élevée et la collecte fiscale inefficace et corrompue.

Figure 2: Importance de l'économie informelle dans les pays en développement

Emploi informel en % de l'emploi total non-agricole dans certaines régions du monde



Source : UN-Habitat (2006)

En tant que région, l'Afrique Subsaharienne est au bas du classement Doing Business de la Banque mondiale: il faut environ 63 jours pour établir une nouvelle entreprise, 20 procédures pour ouvrir un entrepôt et une moyenne de 251 jours pour obtenir une licence commerciale. La Banque mondiale a, en effet, noté une forte corrélation entre le niveau d'informalité et le volume de réglementation des entreprises.

La prédominance d'une telle économie parallèle signifie évidemment que le plus large volume de transactions économiques au sein des pays africains n'est pas taxé. On estime qu'en moyenne 42% de l'activité économique en Afrique échappe aux tranches d'imposition officielles, ce qui peut varier de 28% en Afrique du Sud à 60% du PIB pour le Nigeria, la Tanzanie et le Zimbabwe (Schneider, 2016). Ces recettes manquantes privent l'Etat de ressources vitales et obligent les gouvernements à majorer les impôts sur les biens essentiels, et à se focaliser sur les taxes et tarifs douaniers avec effets pervers sur le commerce régional, comme mentionné plus haut.

Tableau 1 : Coûts d'enregistrement : exigences pour démarrer une entreprise formelle

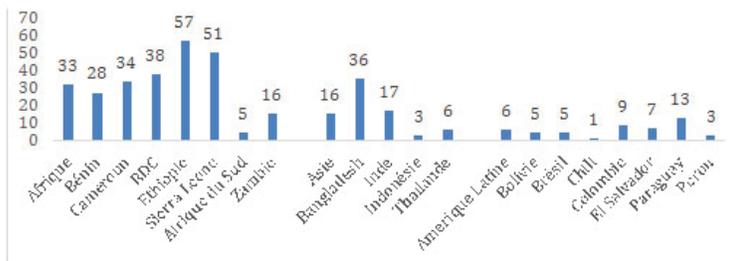
Région	Nombre de Procédures	Durée (jours)	Coût en % du RNB par tête
OCDE	6	25	8
Asie du Sud	9	46	45.4
Asie de l'Est et Pacifique	8	51	47.1
Afrique du Nord et Moyen-Orient	10	39	51.2
Amérique latine et Caraïbes	11	70	60.4
Afrique Sub-Saharienne	15	63	225.2

Source : UN-Habitat (2006)

Incapables de tirer parti de leur richesse intérieure, les gouvernements africains sont forcés de s'appuyer sur une forme de taxation « paresseuse » qui met l'accent sur le contrôle des frontières et qui enfreint les échanges internationaux. Selon les données de la Banque mondiale pour 2015, les gouvernements africains comptent pour jusqu'à 33% de recettes douanières comme part de leur budget total, comparé à 16% pour l'Asie du Sud-Est et 6% pour l'Amérique Latine (Figure 3). Et comme le volume des transactions frontalières n'est pas suffisant pour satisfaire à toutes les obligations du gouvernement, le déficit est habituellement financé par l'emprunt et/ou l'aide internationale; ce qui renforce le cycle de dépendance vis-à-vis du monde extérieur. On le voit, ce régime de financement précaire est l'un des points de négociation les plus épineux et les plus difficiles à résoudre et une raison majeure de l'absence de nouvelles unions douanières hormis l'Union Douanière d'Afrique Australe. Pour des raisons évidentes, les pays sont anxieux que l'abandon de leur souveraineté frontalière ait un impact immédiat et négatif sur leur santé budgétaire, alors que les bienfaits de la libéralisation sont lointains et incertains.

Figure 3 : Droits de douane et autres droits à l'importation

(% des recettes fiscales)



Source : Calculs sur les données de la Banque Mondiale (2015)

Nous pensons que ces barrières critiques à l'intégration économique africaine peuvent être résolues par des réformes nécessaires que la plupart des pays ont la capacité de mettre en œuvre. La solution appelle à la diversification des finances publiques afin de créer une voie viable vers le rêve d'une Communauté économique africaine telle qu'énoncée dans le Traité d'Abuja de 1991. Nous élaborons ce point dans la section suivante.

Promouvoir l'entrepreneuriat Formel et diversifier l'assiette fiscale

Comme expliqué plus haut, le manque de diversité dans les sources de revenus de l'État pousse les gouvernements africains à accorder un poids démesuré à la tarification douanière ; ce qui va à l'encontre de l'impératif d'intégration régionale. Les réformes ici proposées visent à accroître la part du secteur formel, en vue d'élargir l'assiette fiscale et de booster les revenus fiscaux, diversifiant ainsi les recettes étatiques. Étant donné que l'un des déterminants majeurs de l'entrepreneuriat informel est le coût de la régulation qui inclut les coûts et procédures d'enregistrement ainsi que la taxe sur les profits des entreprises (Banque mondiale 2005, Djankov et al. 2002, Auriol et Walters 2005, McKenzie 2011, Ngumkeu 2014), les réformes que nous analysons se focaliseront sur ces deux instruments.

Les coûts d'enregistrement comportent non seulement les frais légaux, mais aussi les pots-de-vin, le nombre de journées passées dans les bureaux administratifs à suivre les procédures d'enregistrement et le manque-à-gagner correspondant, sans compter le poids psychologique y associé. En utilisant les données Doing Business et celles de l'enquête sur l'emploi et le secteur informel (EESI), Ngumkeu (2016) estime par exemple que la valeur d'enregistrement d'une entreprise moyenne au Cameroun (dans le but de la rendre formelle) s'élève à environ 1 400\$ en 2005 (à peu près 700 800 FCFA). L'auteur montre, via des simulations contre-factuelles basées sur un modèle structurel testé,

qu'une réforme qui consisterait à baisser ces coûts exorbitants aurait des effets positifs notables sur l'économie. En particulier, une réduction de 50% des coûts d'enregistrement engendrerait un doublement radical de la proportion d'entreprises formelles dans l'économie, provenant aussi bien de la formalisation des entreprises informelles que de la création d'entreprises nouvelles. La baisse des coûts d'enregistrement pourrait être implémentée à travers des subventions gouvernementales et/ou une réduction substantielle des formalités administratives. Ce résultat montre en fait les limites de l'applicabilité de la plupart des modèles de référence au contexte africain, étant donné que la majorité des études économiques ignorent ce coût d'entrée pour les nouvelles entreprises. Fait important, le modèle montre également une augmentation significative de 15% dans la création de richesse dans toute l'économie. Plus pertinent à notre discussion est le fait que selon l'auteur, une telle réforme a le potentiel de doubler les recettes fiscales, net des déductions de droits d'enregistrement non acquittés. Un tel doublement des recettes fiscales contribuerait sans aucun doute à créer une marge de manœuvre pour les gouvernements et à réduire l'emphase sur la taxation frontalière.

En outre, le modèle de Ngumkeu (2016) donne des résultats presque aussi profonds en matière de réforme fiscale. Les données *Doing Business* révèlent un niveau de taxations hors-norme sur les profits des entreprises en Afrique, variant de 35% à 50%, comparé aux pays développés dont la moyenne tourne autour de 20%. Des simulations contrefactuelles des taux d'impositions produisent une courbe de Laffer en forme de cloche selon laquelle le taux optimal d'imposition des entreprises formelles africaines est de loin inférieur aux taux prévalent. Pour les entreprises camerounaises, par exemple, il est estimé à 24%, soit environ la moitié du taux d'imposition actuel, et générerait des recettes fiscales additionnelles de près de 30% au-delà des recettes courantes. La réduction du taux d'imposition entraînerait également un doublement du nombre d'entreprises formelles dans l'économie et une augmentation de 20% du revenu total. Le contrefactuel révèle par contre qu'une politique qui consisterait à simplement interdire les activités informelles aurait des effets pervers sur l'entrepreneuriat et l'économie entière.

Conclusion

La facilitation du commerce intra-africain est l'un des facteurs clés de l'intégration africaine. Mais ce commerce est obstrué par des barrières tarifaires et douanières qui constituent l'essence des recettes fiscales des Etats africains. Cette assiette fiscale centrée sur les douanes est largement due à l'absence de sources alternatives de financement public qui devraient provenir de la richesse intérieure produite par un secteur formel prospère et un entrepreneuriat dynamique. Etant donné que la floraison de l'informel dans les pays africains qui crée ce manque-à-gagner dans les caisses de l'Etat est principalement auto-infligée (coûts d'enregistrement exorbitants, taxation excessive, corruption et faiblesse des autorités de recouvrement), des politiques peuvent être mises en œuvre pour y remédier. Nous proposons d'alléger le système d'enregistrement des entreprises couplé d'une réforme fiscale qui ont pour but de promouvoir l'entrepreneuriat formel afin d'élargir l'assiette fiscale et atténuer la taxation frontalière. Des études contre-factuelles effectuées par l'auteur montrent qu'une baisse de moitié des coûts d'enregistrement et/ou des taux d'imposition, conduiraient à doubler la proportion d'entreprises formelles dans l'économie, générant des recettes fiscales nettes additionnelles à hauteur de 30% ainsi qu'une augmentation nette de 20% du revenu agrégé. Ces résultats montrent l'importance d'adresser les obstacles structurels à l'entrepreneuriat formel comme première séquence pour une solution durable à la question de l'intégration Africaine. Cela nécessite une réforme de la réglementation et le renforcement des capacités des institutions chargées de faire appliquer les règlements, ainsi qu'un engagement avec les institutions au niveau régional.

¹ Ce travail a bénéficié de l'apport technique et logistique de Christian Begni Messina. Nous tenons à le remercier pour sa collaboration et son assistance.

² Le niveau de restriction au commerce international peut être mesuré en calculant pour chaque pays le tarif moyen simple de la nation la plus favorisée (NPF) sur les produits passibles de droits de douane.

Références bibliographiques

- Auriol, E. and Walters. M. (2005). "Taxation base in developing countries", *Journal of Public Economics* 89, 625-646.
- Banque mondiale (2005). *Doing Business in 2005 : Removing Obstacles to Growth*, Washington, DC.
- Djankov, S., R. LaPorta, F. Lopez-De Silanes, and A. Shleifer (2002). "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-37.
- Gonzalez, A (2015). "Deepening African Integration: Intra-Africa Trade for Development and Poverty Reduction", Fourth China-WTO Accessions Roundtable, Nairobi, Kenya.
- McKenzie, D. (2011). "How can we learn whether firm policies are working in Africa? Challenges (and solutions?) for experiments and structural models", *Journal of African Economics*, 20(4): 600-25.
- Nguimkeu, P. (2016). "An Estimated Model of Informality with Constrained Entrepreneurship", *Working Paper*, Georgia State University.
- Nguimkeu, P. (2015). "Some Effects of Business Environment on Retail Firms", *Applied Economics*, 48(18), 1647-1654.
- Nguimkeu, P. (2014). "A structural econometric analysis of the informal sector heterogeneity", *Journal of Development Economics*, 107, 175-191.
- OIT (2016). *World Employment and Social Outlook : Trends 2016*, International Labour Office, Geneva.
- Schneider, F. (2016). « Out of the Shadows : Measuring Informal Economy Activity », in Miller T. and Kim A., eds., *Index of Economic Freedom : Promoting Economic Opportunity and Prosperity*, *The Wall Street Journal*, 35-50.
- UN-Habitat (2006). *A Look at the Urban Informal Economy*. United Nations Human Settlement Programme, vol. 13, No. 2.



Intégration régionale et investissements directs étrangers en Afrique

Hamimida Mama

Enseignante-chercheuse
Université Hassan II de Casablanca, Maroc.

Le continent africain, un grand importateur de denrées alimentaires, connaît des épisodes de crises alimentaires. En même temps et paradoxalement, les accords étrangers de leasing de terres sont en hausse depuis 2001.

Les avantages que les investissements directs étrangers (IDE) procurent ne sont pas automatiques et ne profitent pas de manière égale aux pays d'origine et aux pays d'accueil. Souvent pour ces derniers, quand il s'agit de pays en développement ou des pays les moins avancés, la contribution effective des IDE à la croissance économique et à la création d'emploi, est très dérisoire. Ces pays présentent dans leur majorité une grande attractivité pour les IDE, mais leur rentabilité est au plus bas.

L'Afrique attire de plus en plus d'IDE. Hormis les IDE en provenance des pays développés qui ont diminué de 20% depuis la crise de 2008, l'Afrique, a attiré de plus en plus d'IDE des pays émergents durant cette même période. Les investissements intra-africains ont connu aussi une augmentation considérable (33%). Ces derniers augmentent, sous l'impulsion des sociétés transnationales (STN) établies en Afrique du Sud, au Kenya et au Nigéria. Pour de nombreux petits pays africains, souvent sans littoral ou n'exportant pas de pétrole, l'IDE intrarégional est une source importante de capitaux étrangers (CNUCED 2015). C'est l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe qui ont bénéficié de plus d'IDE. L'augmentation de ces derniers est due principalement aux investissements internationaux réalisés dans les infrastructures ; l'abondance des facteurs de production et l'émergence d'une classe moyenne qui a boosté les secteurs de l'alimentation, de l'informatique, du tourisme, de la finance et du commerce de détail.

Les effets positifs de ces IDE sont par contre limités. Les problèmes de l'extrême pauvreté, du chômage et des inégalités ont augmenté au cours de la dernière décennie (Conseil économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2013). Le taux de pauvreté en Afrique subsaharienne a baissé, mais le nombre de pauvres a augmenté, en dépit d'une décennie de croissance relativement forte (Enquête réalisée par Afrobaromètre dans 34 pays africains

entre octobre 2011 et juin 2013). L'objectif de cet article est d'analyser cet état de fait en questionnant les défis internes plutôt qu'externes pour faire des IDE en Afrique un véhicule de technologie et de savoir-faire ainsi qu'un moteur de la croissance et de l'emploi.

Investissements directs étrangers en Afrique, attractivité versus rentabilité

Pour bien saisir les éléments d'attractivité d'une région ou d'un pays, il faut prendre en compte les stratégies des firmes étrangères sujettes à la délocalisation. Le processus de multinationalisation dépend de trois éléments (le paradigme d'OLI, Dunning (1988)), la détention d'un actif spécifique par la firme (*ownership*), les avantages qu'offrent les pays d'accueil (localisation) et la comparaison entre internationalisation et exportation en termes de coûts et d'avantages pour la firme délocalisée (intégration). Ces éléments regroupent aussi bien les facteurs internes à la firme que des facteurs exogènes en rapport avec la situation des pays d'accueil. En effet, l'actif intangible spécifique peut concerner une technologie, un savoir-faire, un nouveau produit ou l'accès privilégié à des marchés de facteurs. Le deuxième élément est lié aux avantages propres aux pays hôtes. Ils peuvent être liés à la productivité du travail, aux dotations factorielles, à la dimension du marché ou aux politiques d'attractivité menées par les autorités locales (Mucchielli, 1998). La qualité des institutions et des infrastructures est déterminante dans la décision de localisation des IDE, particulièrement dans les pays en développement (Blonigen, 2005). Le troisième élément explique les motivations des firmes qui trouvent des avantages à l'internationalisation en produisant elles-mêmes au lieu de passer par le marché.

Pour les pays hôtes, il existe des coûts liés aux politiques d'attractivité des IDE. Les bénéfices générés doivent être supérieurs à ces coûts. Or, La profitabilité de l'Afrique est très réduite malgré ses atouts en termes de ressources naturelles et de coûts de production.

L'IDE quand il est « bien accueilli », constitue l'un des principaux facteurs du développement économique. La majorité des études et des rapports d'organismes internationaux montrent qu'avec des politiques adéquates dans les pays d'accueil, l'IDE initie des progrès technologiques, contribue à la formation de capital humain, crée de l'emploi, réduit la pauvreté, réduit le secteur informel, et rend les entreprises locales plus compétitives. Que relate cette expression de « bien accueilli » ?

Bien accueilli, veut dire que le pays d'accueil doit disposer déjà d'un système éducatif qui le prédispose à accueillir les technologies nouvelles à travers l'implantation d'entreprises locales avec une main d'œuvre capables d'intégrer et de développer un savoir-faire. Sinon, à qui transférer la technologie si le terrain est vide ? Lorsque l'écart technologique entre les entreprises étrangères et les entreprises locales est très élevé, ces dernières seront incapables d'absorber les technologies nouvelles. Il faut donc développer le secteur industriel et disposer d'une stratégie technologique. L'amélioration du capital humain local est une condition déterminante. Ceci relève d'abord de la responsabilité des gouvernements locaux. Les filiales des multinationales pourront y contribuer par la suite avec des formations et des apprentissages conséquents.

Bien accueilli, veut dire aussi que le pays doit être en position de négociier des accords gagnants-gagnants avec l'autre partie et de refuser ceux qui stipulent la non obligation des entreprises étrangères de partager leur savoir-faire avec les industriels locaux. Pas d'IDE profitable pour les pays d'accueil sans transfert technologique.

Or, le tissu économique de la majorité des pays du continent africain est très peu développé. Les grandes entreprises locales sont rares. L'IDE se concentre dans les secteurs de l'énergie et de l'agroalimentaire. L'Afrique dispose d'une part importante de réserves mondiales pétrolières et minérales. Elle dispose également de 60% des terres arables inexploitées au monde. Les cinq premiers produits exportés sont des ressources naturelles non renouvelables. Ils ont représenté 60 % de l'ensemble des exportations en 2013. Il s'agit du pétrole, du minerai de fer, des minerais bitumeux, de l'or et du gaz naturel (Africa's Pulse, octobre 2014). Le continent africain, un grand importateur de denrées alimentaires, connaît des épisodes de crises alimen-

taires. En même temps et paradoxalement, les accords étrangers de leasing de terres sont en hausse depuis 2001. Les pays asiatiques placent l'Afrique, en priorité, comme un moyen d'assurer la sécurité alimentaire à long terme.

Des efforts pour un vrai décollage ont été fournis ces deux dernières décennies. Cependant la forte croissance n'a concerné que quelques pays. C'est pour dire qu'il n'y a pas encore une vraie transformation structurelle en Afrique. Selon la CNUCED (2012), l'investissement et la technologie sont deux des principaux moteurs de cette transformation structurelle. Le développement des activités à forte productivité, le développement des industries manufacturières et le développement de leur part dans le PIB, la réduction de la part du secteur agricole dans l'emploi, la maîtrise de l'expansion très forte du secteur des services, la réduction de la dépendance des ressources naturelles, la maîtrise de l'urbanisation, l'instauration des infrastructures nécessaires, sont autant de chantiers auxquels doivent s'attaquer les pays d'Afrique pour profiter des effets positifs de la présence étrangère sur leur territoire.

Rôle de l'intégration régionale en Afrique

Les pays d'Afrique doivent pour cela revoir leurs modèles économiques et procéder à une transformation structurelle de leurs économies. Cette dernière doit intégrer une variable très importante qu'est l'ouverture sur les pays voisins pour fructifier les échanges et créer des grands marchés régionaux capables d'absorber les produits manufacturés. Ceci suppose aussi la diversification de la production. La plupart des pays constituant l'UEMOA et la CEDEAO ont des économies qui se caractérisent par une structure industrielle très peu développée, avec un nombre restreint d'entreprises, et un degré faible de différenciation des produits à l'intérieur même des branches. Cela limite fortement le potentiel de création de commerce suite à l'abolition des barrières tarifaires. L'investissement transfrontalier intra-régional en Afrique demeure limité. Sur la période de 2003 à 2010, les projets intra-régionaux représentaient 5 % de la valeur totale des projets pour le continent africain. Le nombre de projets d'IDE intra-régionaux ne représente que 12% du total des projets d'IDE en Afrique (CNUCED, 2013). Ces chiffres contrastent avec les performances d'autres régions. Par exemple, en 2008, l'IDE intra-régional dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ANASE) était estimé à 30 % des afflux totaux d'IDE (Banque africaine pour le développement, 2013). Les investissements réalisés au sein d'un groupement par les pays qui en sont membres ne représentent

qu'une petite proportion de l'IED intra-africain. Deux communautés économiques régionales font exception : la Communauté d'Afrique de l'Est (environ la moitié des investissements intra régionaux), et la Communauté de développement de l'Afrique australe (plus de 90 % des investissements intra régionaux). L'intégration régionale n'est pas encore en mesure de promouvoir les investissements intra régionaux. Les projets intra-africains se concentrent dans le secteur manufacturier et le secteur des services. Les industries extractives ne représentent que 3 % du montant des projets intra régionaux de création de capacités (CNUCED, 2013). L'investissement intra régional pourrait contribuer au développement de chaînes de valeur régionales et créer une plateforme industrielle stimulant les IDE. Cependant, la participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales se limite au bas niveau, à savoir la fourniture de matières premières.

Les économies africaines se basent pour la plupart sur les ressources naturelles. Le secteur manufacturier est très peu développé. La productivité agricole reste faible, entraînant un exode rural vers les villes. L'urbanisation est très mal gérée et représente un problème majeur du fait de l'incapacité de l'infrastructure urbaine à faire face à l'afflux d'immigrants ruraux.

La transformation économique est l'une des quatre questions prioritaires retenues par les pays africains dans le cadre de la position africaine commune sur le programme de développement pour l'après-2015 («Agenda 2063» de l'Union africaine). Des transformations structurelles basées sur l'investissement et la technologie sont en cours dans plusieurs pays d'Afrique. Des initiatives sont entreprises pour attirer les IDE vers les secteurs manufacturiers. Le Kenya par exemple, est sur le point de devenir un centre d'affaires privilégié, en développant la production industrielle et les services de transport. L'Éthiopie attire des capitaux asiatiques pour développer son secteur manufacturier. Le Rwanda, Sierra Leone, Zimbabwe, la Côte d'Ivoire, etc. suivent le même chemin. Les investissements chinois se dirigent davantage vers l'industrie. Doit-on pour autant être optimiste ?

Conclusion

La croissance économique de l'Afrique au cours des deux dernières décennies a été très peu créatrice d'emploi et de ce fait n'a pas réduit la pauvreté et les inégalités. Un processus de transformation économique est nécessaire pour améliorer les infrastructures, passer des industries peu productives vers des industries à plus grande valeur ajoutée, exploiter de manière optimale les ressources naturelles du continent, améliorer le niveau d'éducation et de

santé de la population et se positionner comme un partenaire de taille et de poids pour le reste du monde. L'intégration régionale est une étape nécessaire de cette transformation économique. Elle permettra la création de marchés régionaux, facilitera la circulation de la main d'œuvre et la réduction du coût du travail et la circulation des capitaux. Elle donnera au continent les possibilités de négocier des accords favorables à son développement. L'intégration régionale est un facteur d'attraction pour les IDE et entre autres les IDE intra-régionaux, beaucoup plus susceptibles de répondre au besoin en matière de développement et de renforcement de position sur le plan international.

Références bibliographiques

Africa's Pulse (October 2014). An analysis of issues shaping Africa's economic future, World Bank, vol 10, p. 20, en ligne.

Blonigen B. A. (2005). A review of the Empirical Literature on FDI Determinants, *Working Paper*, NBER, n° 11299. En ligne.

Boutin D., Caldeira E. et Renard JF. (2015). « Les pays en développement : quelles politiques, quelles trajectoires ? » *Problèmes économiques*, Hors-série, numéro 8, septembre 2015, p 130-138.

Chaponnière J. R. et Marc Lautier M. (2014). L'intégration régionale en Asie du Sud-Est : enseignements pour les pays du Sud de la Méditerranée, BAD, Note économique.

Commission Economique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2012). Rapport économique sur l'Afrique 2012. Libérer le potentiel de l'Afrique en tant que pôle de croissance mondiale. Addis-Abeba.

Commission Economique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2013). Rapport économique sur l'Afrique 2013. Tirer le plus grand profit des produits de base africains : l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique. Addis-Abeba.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, CNUCED (2012), Le développement économique en Afrique : Transformation structurelle et développement durable en Afrique. New York et Genève, Organisation des Nations Unies.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, CNUCED (2013), Libérer le potentiel du commerce et des services en Afrique pour la croissance et le développement, New York et Genève.

Dunning J. H., (1988). « The Eclectic Paradigm of International Production : A Restatement and Some Possible Extensions », *Journal of International Business Studies*, volume 19, pp. 1-31. En ligne.

Mucchielli J.L., (1998). Multinationales globales et mondialisations, Ed seuil, Paris

Organisation des Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, (2013). La transformation économique pour le développement de l'Afrique, Washington.



Investissements d'accord, mais financement d'abord

Felix Zogning Nguimeya

Professeur,
Université du Québec en Outaouais

Les banques en Afrique subsaharienne ne possèdent toujours pas de système d'informations leur permettant d'accéder au dossier de crédit des opérateurs économiques qui sollicitent un financement.

Si les experts, observateurs et investisseurs s'accordent sur le fait que l'heure est résolument à l'Afrique, que son immense potentiel augure des investissements prometteurs, il reste que le continent n'a toujours pas trouvé le véhicule de financement idéal pour soutenir, voire accélérer sa croissance fulgurante vantée jusqu'ici.

Entre les banques commerciales qui demeurent frileuses, les banques de développement quasi-inopérantes, et les établissements de microfinance qui pratiquent des taux d'intérêts prohibitifs, les marchés financiers ont semblé détenir une partie de la solution à cette sempiternelle question du financement de l'économie. L'Afrique comptait 12 bourses de valeurs mobilières en 1990. Un quart de siècle plus tard, ce chiffre a doublé, mais la question de l'accès au financement et du coût du financement reste la principale préoccupation des capitaines d'industrie et des investisseurs nationaux. Institutions, marchés, politiques, acteurs : quelle finance au cœur des traditions africaines ?

Un financement bancaire fortement rationné

Difficile de parler du financement des économies africaines sans au préalable souligner que ces économies sont essentiellement constituées de petites et moyennes entreprises. Et pour l'écrasante majorité de ces pays, les grandes entreprises présentes sont en général des filiales de multinationales occidentales. À titre d'exemple, les PME contribuent à la croissance économique du Sénégal à travers 90 % des entreprises, avec environ 30 % des emplois et 25 % du chiffre d'affaires (Sene et Sipoaka, 2015). Au Maroc, ces PME représentent 95 % du tissu industriel, 50 % des salariés, 40 % de la production et 50 % des investissements. Pourtant, elles ne participent à la création de valeur ajoutée qu'à hauteur de 20 % (Hamimida, 2015).

Figurent au premier plan des facteurs qui expliquent cette faible contribution au PIB, les difficultés d'accès au financement. Le problème est triple : obtenir un financement suffisant, pour une échéance raisonnable, à un coût soutenable.

Malgré la surliquidité dont elles sont qualifiées, les banques, qui restent la première source de financement traditionnel au sein des économies africaines, procèdent pourtant à un rationnement du crédit, et notamment en direction des PME. Ce qui contraste clairement avec leur rôle présumé dans la croissance économique. Les raisons de ce rationnement sont multiples, certaines étant endogènes aux entreprises, et d'autres leur étant exogènes.

Les normes prudentielles des banques centrales et autorités de régulation

La fin des années 80 a vu la chute d'importantes banques en Afrique centrale et en Afrique occidentale, fragilisées par les difficultés de recouvrement de fonds prêtés sans rigueur à des agents économiques dont les projets n'étaient pas forcément bancables. Suite à cette banqueroute, les règles ont été plus que resserrées pour encadrer les pratiques de crédit des banques commerciales. Désormais en Afrique centrale par exemple, une banque ne peut prêter plus de l'octuple de ses fonds propres, peu importe le niveau des dépôts de fonds qu'elle reçoit. Dans la même veine, elle peut prêter tout plus l'équivalent de 15 % de la valeur de ses fonds propres à une même entreprise ou à un ensemble d'entreprises appartenant à un même groupe. Si ces dispositions limitent le risque de choix imprudents chez les banquiers, elles restreignent de fait l'offre de financement aux entreprises.

Une asymétrie d'information dans le secteur bancaire

Les banques en Afrique subsaharienne ne possèdent toujours pas un dispositif ou un système d'informations leur permettant d'accéder au dossier de crédit des opérateurs économiques qui sollicitent un financement. Il existe peu ou pas de sources d'informations alternatives pour corroborer les informations fournies par les entreprises candidates au crédit. Cette carence d'information est encore plus accrue s'il s'agit d'une PME. Par ailleurs, la qualité de l'information financière est continuellement remise en cause. Les banques doutent de la sincérité et de la conformité des chiffres comptables avancés par les entreprises pour soutenir leur dossier de financement. En Afrique centrale, dans plus de 93 % des cas, les banquiers se fondent sur ces chiffres comptables pour une décision de prêt lorsqu'il s'agit d'une grande entreprise. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une PME, ces banquiers, dans plus de 87 % des cas, ne prennent pas en considération les chiffres comptables fournis (Djongoué, 2014). Des garanties sont alors exigées à ces entreprises déjà sous capitalisées. Dans un tel contexte, l'accès au financement relève d'une prestigieuse réalisation.

Les défis de gouvernance et le risque politique

Les entreprises africaines, notamment les PME, sont façonnées à l'image de leur promoteur ou du principal dirigeant. Ces derniers ne sont pas toujours outillés pour le pilotage d'une entreprise, et surtout, leurs pouvoirs sont peu encadrés en raison de dispositifs de gouvernance interne quasi-inexistants. Malgré la qualité des ressources humaines dont elles peuvent disposer, l'orientation stratégique de l'entité dépend souvent d'un individu ou d'une famille. Une configuration qui n'est pas forcément rassurante pour des prêteurs institutionnels, et particulièrement si ces dirigeants ne semblent pas posséder les arcanes d'une saine gestion.

En outre, l'instabilité politique qui caractérise certains pays rend presque impossible toute projection ou planification à long terme. Ce qui explique la frilosité des banques à prêter sur le long terme. Les entreprises se retrouvent alors à se financer par des emprunts à court terme, des projets dont la rentabilité et parfois la solvabilité n'interviennent qu'à long terme, contrariant ainsi toute forme d'orthodoxie financière.

La microfinance à la rescousse de l'économie

L'inclusion financière reste un enjeu majeur en Afrique subsaharienne, et vise à permettre à tous de bénéficier de la croissance économique, en créant un environnement dans lequel tous les utilisateurs potentiels peuvent accéder aux services financiers. Ceci dans le dessein de permettre aux personnes non bancarisées d'accéder aux services de crédit, d'épargne ou de transfert d'argent, en plus de donner l'opportunité à ceux qui étaient déjà bancarisés d'obtenir plus facilement du financement (Inoue et Hamori, 2016).

Le microcrédit s'est rapidement illustré comme un véhicule de cette inclusion financière, comme une solution au rationnement du crédit bancaire. Mieux encore, il a été érigé en levier de lutte contre la pauvreté. Et de ce fait, l'accès aux services financiers a considérablement augmenté en Afrique, avec la multiplication des établissements de microfinance, lesquels côtoient désormais les tontines déjà existantes dans les pratiques africaines. Les conditions plus souples de ces établissements envoient, certes, un signal positif aux emprunteurs, mais le modèle présente rapidement des limites.

Les risques associés aux entreprises qui sollicitent du crédit sont réels. Ceci étant, si les conditions de financement sont assouplies, le coût du financement monte en flèche, avec des taux d'intérêt usuraires, qui atteignent facilement 25 %. Non seulement la faiblesse des sommes prêtées ne permet pas d'anticiper des investissements considérables, mais les emprunteurs se retrouvent vite dans une spirale d'endettement. La perception négative à l'égard de la microfinance a également été renforcée par les faillites successives de plusieurs établissements ne disposant d'aucun cadre interne de gouvernance, et dont certains ont déménagé sans laisser d'adresse.

Il s'est par ailleurs avéré difficile de mesurer l'impact réel de la microfinance sur la pauvreté, après plus de trente ans de présence sur le continent. Ses partisans s'appuient davantage sur des études de cas et des anecdotes. La critique la plus fondamentale soutient que canaliser les ressources rares vers des microentreprises improductives tapies dans le secteur informel, peut en fait être préjudiciable au développement durable et à l'industrialisation. Et c'est pourquoi ces petites entreprises sous financées contribuent peu à la construction des capacités productives d'une économie, ou à sa transformation structurelle (Hamam & Schwank, 2011).

Les marchés financiers comme solution?

Les marchés financiers sont relativement récents en Afrique, et leur nombre a pratiquement doublé depuis les années 90, de par l'encouragement des institutions de Bretton Woods. Ces dernières les ont érigés en canal de financement et outil supplémentaire pour aider les entreprises et les États à lever des capitaux, ainsi que les épargnants à placer leurs fonds. Les bourses de valeurs mobilières en Afrique ont majoritairement été instituées par des politiques de mobilisation des ressources nationales, en particulier dans le cadre des programmes de privatisation des entreprises publiques et du financement des investissements publics.

Face aux difficultés des banques à financer efficacement les projets des entreprises et à l'ampleur du coût de la dette auprès des établissements de microfinance, la création d'un marché financier est apparue comme une solution viable pour doter les entreprises des moyens de financement à long terme, leur permettant ainsi de réaliser leurs projets les plus productifs et d'accroître leurs performances. Une autre ambition associée aux marchés financiers sur le continent était d'attirer des capitaux étrangers dans les régions concernées.

En optant pour la finance directe, celle qui met les offreurs de capitaux en lien avec les demandeurs de capitaux à travers la plateforme boursière, ce modèle présentait l'avantage de supprimer les coûts d'intermédiation associé à la finance indirecte, celle où la banque reçoit l'épargne du public et la met à disposition des prêteurs, non sans indexer sa marge. Un autre point positif à mettre au compte du marché financier était sa propension à mutualiser, et donc à réduire les risques, compte tenu du nombre élevés d'offeurs de capitaux. Ceci en plus de sa capacité à offrir du financement à long terme, chose rarissime auprès des banques. Et pour profiter pleinement de ce levier de financement, les huit pays de l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine) ont fait le choix de créer un marché commun. La bourse des valeurs d'Abidjan, créée dans les années 70, est ainsi devenue en septembre 1998 la Bourse régionale des Valeurs Mobilières (BRVM).

Après deux décennies de floraison de marchés financiers sur le continent, leur bilan reste mitigé. Si les bourses du continent présentent la croissance de la capitalisation boursière la plus fulgurante et que les performances opérationnelles des entreprises cotées continuent de s'améliorer, force est de constater qu'à l'exception de l'Afrique du Sud, du Nigéria ou du Maroc, l'essentiel des entreprises qui lèvent des fonds sur ces marchés financiers sont des filiales des multinationales occidentales. Dans le cas de la BRVM, le nombre d'entreprises cotées

plafonne à une quarantaine depuis plusieurs années, avec plus de 80% d'entre elles qui sont basées en Côte d'Ivoire, pays phare de l'union. En Afrique centrale, le tableau est encore moins reluisant. Avec deux fois moins d'habitants et un à deux points de croissance en moins par rapport à l'UEMOA, la zone CEMAC (Commission Économique et Monétaire d'Afrique Centrale) possède deux marchés financiers aux effectifs anémiques. Malgré toute la volonté politique, les deux places boursières peinent à décoller.

Les emprunts obligataires émis par les États connaissent plutôt de bons succès, alors que les entreprises ne se bousculent pas pour s'inscrire à la cote. Celles qui vont en bourse le font davantage à des fins de publicité et de prestige qu'à des fins de financement, tant elles possèdent normalement les fonds dont elles ont besoin. Celles qui ont par contre besoin de financement peuvent difficilement se qualifier pour une introduction en bourse. Le constat est simple : la culture boursière n'est pas encore suffisamment ancrée, et les acteurs individuels, institutionnels et corporatifs ne sont toujours pas correctement outillés pour développer un marché financier.

Conclusion

Les marchés financiers africains ont sans doute le potentiel d'accroître l'efficacité des investissements, de créer de la richesse et du capital à long terme nécessaire pour le développement des pays concernés. Mais il est formel que le niveau d'intégration actuel de la plupart de ces marchés dans leurs économies est encore faible. Car le seul fait d'instituer un marché financier ne peut suffire pour induire une croissance économique. Les politiques d'organisation du marché financier doivent donc être renforcées par une éducation boursière et une promotion de la mobilisation des capitaux à travers les marchés boursiers. Une plus grande diversification des instruments financiers proposés sur ces places financières est également de mise, afin de répondre efficacement à tous les secteurs d'activité de l'économie et d'accroître la concurrence. Ce qui réhaussera la propension à l'innovation et induira donc une certaine efficacité. C'est l'effet conjoint d'un marché bien organisé, d'une augmentation des investissements publics et des dépenses publiques, qui va garantir le développement de ces marchés financiers et leur permettre de stimuler la croissance économique. Les politiques de développement devraient donc être globales et intégrées (Zogning et Diop, 2015).

Références bibliographiques

Djongoué, G. (2014). Qualité perçue de l'information comptable en matière de prise de décision de prêts bancaires dans le contexte camerounais, *Investissement, financement et normalisation comptable dans l'espace OHADA : Quelles leçons pour la gouvernance économique et financière ?* Parmitech, Ottawa.

Hamam, D. M., & Schwank, O. (2011). Microfinance: What role in Africa's development? *Africa Renewal*, 25 (2), 22-23.

Hamimida, M. (2015). Problématique de financement des PME au Maroc, *Le financement des PME et la performance du secteur public : Une perspective internationale*, Parmitech, Ottawa.

Inoue, T., & Hamori, S. (2016). Financial access and economic growth: evidence from sub-saharan Africa. *Emerging Markets Finance and Trade*, 52 (3), 743-753.

Sene, B., & Sipoaka, L. (2015). Solvabilité des États, arriérés de paiement et cycles d'affaires des PME sénégalaises, *Le financement des PME et la performance du secteur public : Une perspective internationale*, Parmitech, Ottawa (2015)

Zogning, F., & Diop, I. T. (2015). Croissance économique et développement des marchés financiers dans le contexte africain. *Revue CAMES des Sciences économiques et de gestion*, 1(1).

Sortie des pays africains de la zone Franc : entre le mythe et la réalité

Ahmadou Aly Mbaye



Professeur titulaire des universités
Faculté des Sciences Économiques
et de Gestion,
Université Cheikh Anta Diop de Dakar
(UCAD) et Professeur Associé,
Institut Universitaire de l'Entreprise et
du Développement (IUED)

Ibrahima Thione Diop



Professeur Associé des universités,
Faculté des Sciences Économiques
et de Gestion, UCAD et Professeur
associé, IUED

Fatou Gueye



Maître de conférence titulaire,
Faculté des Sciences Économiques
et de Gestion, UCAD et
Professeur associé, IUED

*La Zone Franc est une séquelle
de l'économie coloniale,
mais confondre dévaluation et sortie
de la zone Franc est un amalgame.*

Depuis un certain temps, on observe une résurgence des prises de position sur l'opportunité des pays africains des zones UEMOA et CEMAC de sortir ou non de la zone Franc. A vrai dire, rien dans les termes de ce débat n'est nouveau. Depuis l'émergence de la zone, à l'aube des indépendances, un très fort courant nationaliste a porté en Afrique et dans la diaspora, les arguments favorables à une sortie de la zone. Cette dernière étant jugée néocoloniale, l'érection d'arrangements monétaires alternatifs accélérerait le processus de développement des pays membres et romprait les liens de dépendance d'avec l'ancien colonisateur. Ce débat s'était par la suite estompé, avant de ressurgir dans la période récente, porté par une bonne partie de l'intelligentsia africaine, et même du leadership politique, avec la récente sortie du Président Idriss Déby Itno sur la question. Notre point de vue est que dans leur forme actuelle, comme au début des indépendances, les arguments politiques à tendance plutôt souverainistes, semblent prendre le dessus sur le raisonnement scientifique sur une question éminemment technique. L'avantage de tels arguments est qu'ils permettent de fouetter la fierté des africains et pourraient les amener à davantage compter sur eux-mêmes et leur génie propre pour sortir du piège du sous-développement. Le danger de tels arguments c'est qu'ils cachent les véritables enjeux d'une gestion monétaire, qui est d'abord un instrument de politique économique, pouvant accompagner ou contrarier les efforts de développement des pays membres. L'objet de cette contribution est de jeter un regard lucide et factuel qui manque tant à la clameur actuelle sur l'arrangement institutionnel de la zone Franc et ses implications monétaires, financières, et plus globalement de développement économique des pays membres.

Les arrangements institutionnels régissant la zone Franc : quelques fondamentaux à garder à l'esprit ?

Indiscutablement, la Zone Franc est une séquelle de l'économie coloniale. Le Franc CFA qui existe depuis maintenant plus de 70 ans, fut un des piliers fondamentaux de l'économie de traite, qui selon beaucoup d'évaluations, visait plutôt à enrichir la métropole au détriment des colonies. Actuellement, ce système monétaire couvre la France et une quinzaine d'États africains (8 de l'UEMOA, 6 de la CEMAC et les Comores). L'UEMOA et la CEMAC ont chacune une monnaie appelée Franc CFA qui a la même valeur faciale mais qui ne signifie pas la même chose. Alors que dans l'UEMOA on parle du Franc de la communauté financière africaine, dans la CEMAC on parle plutôt de Franc de la coopération financière africaine. Le Franc CFA est aujourd'hui lié à l'euro par un système de parité fixe (1 euro égal à 655.957fCFA) et bénéficie ainsi d'une garantie de convertibilité assurée par le trésor public français. En contrepartie, les États africains sont tenus de déposer dans des comptes d'opération ouverts au trésor français 50 % de leurs avoirs extérieurs nets (la BCEAO et la BEAC ont chacune un compte d'opération). Les avoirs extérieurs déposés dans les comptes d'opérations sont rémunérés au taux de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne (BCE), pour la quotité obligatoire des dépôts (50 %), et au taux minimum des opérations principales de refinancement de la BCE pour les avoirs déposés au-delà de la quotité obligatoire des 50 %, dans l'hypothèse où les banques centrales africaines souhaitent centraliser leurs avoirs extérieurs auprès du Trésor français, au-delà de ces 50 % prévus par les textes. Par contre si le compte est débiteur, les importations hors zone

Franc des États africains sont alors couvertes par la France ; et ils sont tenus de verser à la France des intérêts débiteurs.

Dans la pratique, l'éventualité d'un compte débiteur est très peu probable dans la mesure où dans la convention liant la France à ses anciennes colonies, il est prévu que lorsque le rapport entre les avoirs extérieurs nets et les engagements à vue de chacune des banques centrales devient inférieur à 20 %, durant trois mois consécutifs, des mesures drastiques comme le relèvement des taux directeurs et la réduction des montants de refinancement, sont appliquées. De plus, les concours des banques centrales aux Trésors nationaux ne peuvent excéder 20 % des recettes fiscales ou budgétaires ordinaires, selon la zone concernée, du dernier exercice budgétaire.

Il convient enfin de souligner que le fait que le compte d'opération soit ouvert au niveau du trésor français et non de la Banque de France montre que l'accord qui lie les pays africains à la France est un accord budgétaire et non un accord monétaire et dans ce sens c'est le trésor public français et non la Banque de France qui assure la garantie de convertibilité. Ce qui signifie que la Banque de France, qui fonctionne de plus en plus comme une simple agence de la Banque Centrale européenne, n'aurait aucun moyen d'intervenir dans l'éventualité d'un compte d'opération débiteur, pour couvrir la monnaie africaine.

Ce sont de telles dispositions, du reste assez contraignantes pour les pays africains, qui ont toujours servi de cheval de Troie aux nationalistes et activistes africains qui demandent une sortie pure et simple de la zone Franc. Dans cette cacophonie généralisée, il est très difficile de distinguer ce qui relève d'évidences scientifiques tangibles de ce qui relève de prises de position plus politiques que purement techniques. Un argument politique de poids est que normalement les pays africains ne devraient pas avoir besoin de la France pour s'auto-discipliner dans la gestion de la monnaie. D'un point de vue plus économique, la discipline monétaire assez stricte imposée aux deux banques centrales est de nature à réduire le volume de financement disponible pour les économies nationales et devant accompagner les investissements et la croissance. De plus, l'arrimage du CFA à une monnaie forte (le Franc français et puis l'euro) peut contribuer à le rendre surévalué, c'est-à-dire, de nature à encourager les importations et à décourager les exportations. Notre raisonnement mettra davantage l'accent sur ces deux derniers arguments qui ont l'avantage de se prêter plus aisément à une évaluation scientifique. Sans vouloir disqualifier la portée des prises de position politiques, en effet, notre avis est qu'elles risquent d'être très

difficiles à évaluer du fait qu'elles dépendent énormément des sensibilités personnelles et penchants idéologiques des uns et des autres.

La discipline monétaire imposée aux banques centrales régionales contraint-elle le volume de financement disponible dans les économies nationales ?

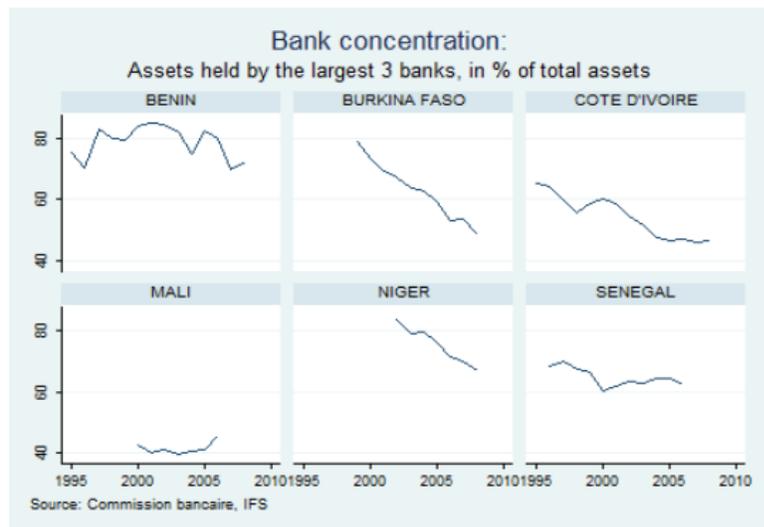
Le niveau de financement bancaire des économies de la zone Franc est souvent en deçà de ceux observés dans les autres pays en développement (en Afrique, comme en dehors du continent Africain), correspondant aux mêmes tranches de revenu. D'aucuns associent la zone Franc au faible accès au crédit bancaire, au niveau élevé des taux d'intérêt débiteurs, et à la prédominance des crédits à court-terme, notamment les crédits de consommation, sur les prêts à plus long terme destinés à financer l'investissement. Les résultats de nos études, ainsi que bien d'autres sources confirment les difficultés liées à l'accès et aux coûts du financement dans nos pays. Les statistiques de la BCEAO montrent qu'autant les crédits à l'économie que les taux d'intérêt et autres conditions de financement posent problème. Ces problèmes sont-ils, pour autant, tous imputables à notre appartenance à la Zone Franc ? Nous proposons deux approches complémentaires pour répondre à cette question : a) comparer les pays de la zone Franc aux pays africains non membres, et b) au sein même des pays de la zone Franc, comparer les niveaux et conditions d'accès au crédit de différentes catégories socio-professionnelles.

Un regard attentif sur un certain nombre d'indicateurs devrait nous amener à être plus nuancés sur le rôle joué par la zone Franc dans les performances du marché financier sous régional. Encore une fois, il ne s'agit pas de négliger les effets que les arrangements institutionnels en vigueur dans les deux zones monétaires peuvent avoir sur le financement des économies nationales. Il nous semble toutefois, que négliger les effets d'autres facteurs tout aussi importants, voire plus importants, serait une très grosse erreur d'appréciation. Les difficultés que les banques ont toujours eues pour recouvrer les créances faites à certaines catégories d'acteurs, comme les petites et moyennes entreprises (PME) et les activités agricoles d'élevage et de la pêche, sont bien connues. Ce sont les mêmes qui les ont progressivement poussées à adopter une attitude d'extrême prudence vis-à-vis de ces acteurs. L'histoire du Sénégal indépendant est édifiante à ce sujet. La volonté du Président Senghor qui avait mis en place le fameux compte K2 pour développer une bourgeoisie nationale, capable de concurrenc-

er le capitalisme français qui contrôlait, à l'époque, l'essentiel du tissu industriel national, a très vite montré ses limites. Les fois où l'État du Sénégal a dû octroyer des remises de dettes aux paysans, parce que ces derniers avaient manifestement des difficultés à honorer leurs engagements ne se comptent plus. Le laxisme des banques de développement qui avaient généralement accordé des crédits à des pontes du régime politique, avec très peu de considération sur la viabilité des projets présentés, a conduit à la crise bancaire des années 90, qui finit par considérablement fragiliser le système financier à l'époque. Jusqu'à présent, les créances non performantes (c'est-à-dire les prêts dont le remboursement est plus qu'incertain) représentent jusqu'à 20 % du PIB, dans la zone UEMOA, selon la BCEAO. Autant dire que le risque systémique est encore largement présent.

Les indicateurs financiers récents des pays de la zone Franc ne sont pas toujours pires que ceux des pays africains non membres. Le graphique 1 suivant tiré de Diagne (2011), montre que le niveau de concentration bancaire, qui est une mesure du niveau de concurrence entre les banques, n'a cessé de baisser depuis les années 90. De plus, le tableau 1 montre que le niveau du crédit bancaire à l'économie, rapporté au PIB, était plus élevé, en 2015, dans beaucoup de pays de la zone Franc que dans des pays non membres. Il était, en effet, de 38,89 % au Sénégal et 42 % Togo, contre 35,35 % au Ghana, 34,31 % en Guinée et seulement 23 % au Nigéria. Le tableau 2 montre que le crédit au secteur privé national, qui a atteint 33,3 % au Sénégal et 37 % au Togo, en 2015, n'était que 14,8 % en Guinée et 14,2 %, au Nigéria. Et le taux d'intérêt débiteur qui n'était que 6,3 % en Côte d'Ivoire et 7,7 % au Togo, a atteint 10,4 % au Cap Vert et 16,8 % au Nigéria.

Graphique 1: indice de concentration bancaire



Source : Diagne (2011)

Tableau 1 : Crédit intérieur fourni par le secteur bancaire (% du PIB)

Pays	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
UEMOA								
Burkina Faso	14,16	11,15	12,22	5,58	14,33	15,53	16,26	31,35
Bénin	23,51	32,13	21,07	10,87	7,36	10,24	17,66	20,87
Côte d'Ivoire	39,30	42,12	44,47	28,05	22,40	14,41	24,44	31,94
Guinée-Bissau	..	..	77,48	3,07	10,55	5,38	9,37	24,67
Mali	37,10	20,33	12,35	10,13	11,75	14,09	12,59	25,10
Niger	15,88	19,76	16,17	8,65	9,19	9,15	12,44	16,61
Sénégal	40,76	41,64	33,64	22,10	23,49	20,78	30,12	38,89
Togo	29,78	19,79	21,33	25,98	22,42	18,07	32,46	42,00
HORS UEMOA								
Cabo Verde	21,77	32,68	41,58	59,41	64,69	72,34	76,13	84,15
Ghana	22,55	23,47	17,51	18,89	39,30	30,84	28,37	35,35
Guinée	..	..	..	7,71	8,91	17,74	37,30	34,31
Mauritanie	35,97	38,38	47,03	..	..	52,26	38,93	..
Nigéria	21,35	43,40	21,90	23,62	10,01	8,60	18,80	23,07

Source : WDI, 2016

Tableau 2: Crédit intérieur fourni au secteur privé (% du PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
UEMOA								
Burkina Faso	14,78	13,34	16,91	6,79	11,63	14,12	15,99	27,23
Bénin	28,63	30,96	19,13	7,43	10,61	12,62	20,89	21,49
Côte d'Ivoire	40,76	34,05	36,50	18,50	15,06	9,76	16,39	23,09
Guinée-Bissau	..	..	22,00	8,68	4,60	1,35	6,70	11,62
Mali	22,05	13,36	11,36	9,76	13,53	11,84	16,05	24,39
Niger	17,11	15,63	12,29	4,47	4,80	4,36	11,71	14,17
Sénégal	36,43	29,82	26,44	14,69	18,68	19,84	25,25	33,30
Togo	27,46	20,83	22,57	20,08	16,04	12,61	22,22	37,08
HORS UEMOA								
Cabo Verde	11,98	18,89	20,74	27,59	40,13	39,10	61,93	61,55
Ghana	2,19	3,11	4,93	5,07	13,97	15,54	15,29	20,44
Guinée	..	..	..	4,96	3,99	5,66	5,71	14,38
Mauritanie	30,97	31,62	36,18	..	..	24,74	23,71	..
Nigéria	12,23	15,43	8,71	10,05	12,35	13,24	15,42	14,22

Source : WDI, 2016

A y regarder de plus près, ce qui détermine le volume de crédits faits à l'économie semble plus lié à la solvabilité des demandeurs de prêts qu'à une quelconque appartenance à la zone Franc. Il apparaît très clairement des statistiques officielles provenant de la BCEAO, du FMI, de la Banque mondiale et de nos propres enquêtes, que la prudence des banques est plus justifiée par leur manque de confiance (comportement de défiance souvent justifié par ailleurs) vis-à-vis de certains acteurs qu'à la discipline monétaire imposée par la banque centrale. Les acteurs ne présentant aucun risque particulier ont moins de restrictions pour disposer de prêts bancaires. Ces acteurs sont, en général, les cadres des secteurs public et privé, les grandes entreprises, les entreprises exportatrices, et de façon générale, celles sur lesquelles repose un niveau raisonnable de confiance quant à leur solvabilité. La part des PME (entreprises ayant un nombre d'employés variant entre 5 et 19) qui ont eu à accès soit à un prêt bancaire, soit à une ligne de crédit, ne représentent que 15,6 % du total en 2015, contre 59,5 % pour les grandes entreprises (plus de 100 employés), au Bénin. Les mêmes proportions sont respectivement de 14,2 % et 70,6 %, au Sénégal, de 17,6 et 56,9 % au Niger. La même chose reste vraie lorsque l'on considère la part des entreprises dont on a exigé une garantie bancaire comme condition d'octroi de prêt. La garantie bancaire est exigée de 95,6 % des petites entreprises contre seulement 58,8 % pour les grandes, au Bénin. Les mêmes proportions sont respectivement de 100 % et 72,4 %, pour le Niger. Les tendances sont identiques quand on considère la valeur de la garantie demandée, rapportée au montant du prêt. Elle s'élève à 209,6 % pour les petites entreprises du Bénin, contre seulement 127,4 % pour les grandes. Au Burkina, nous avons respectivement : 127,4 % et 88,4 %.

Au vu de ces tendances, il n'est pas exagéré de dire que les grandes entreprises réputées être plus solvables que les petites, ont un accès plus élevé au crédit bancaire que les petites, confirmant la défiance des banques par rapport à ces dernières. A ce niveau, la zone Franc est d'autant moins en cause que les mêmes tendances, sinon des tendances plus défavorables, sont observées dans les pays non membres. Au Nigéria, la part des petites comme celle des grandes entreprises qui ont bénéficié soit d'un prêt ou d'une ligne de crédit, est beaucoup plus faible que ce qui est observé dans les pays de l'UEMOA : 12 % pour des petites, et 13,9 % pour les grandes. Dans ce même pays, la part des entreprises dont les banques ont exigé une garantie pour l'octroi de prêts, est de 89 % pour les petites et 93,6 % pour les grandes. Et le montant de cette garantie rapportée au montant du prêt, y est de 220,6 pour les petites et 295 % pour les grandes. Au Ghana, au Cap-Vert, et en Guinée, des tendances similaires sont observées.

Tableau 3 : Crédits accordés aux entreprises selon le statut d'exportateur

Pays	Années	Activités	Pourcentage d'entreprises ayant un prêt / ligne de crédit bancaire	Proportion de prêts nécessitant une garantie (%)	Valeur de la garantie nécessaire pour un prêt (% du montant du prêt)	Pourcentage d'entreprises dont la demande de prêt récente a été rejetée
Bénin	2016	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	32,6	28,7	132,5	34,6
		Non exportateur	21,8	95,3	245,1	18,2
Burkina Faso	2009	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	56,6	53,2	n.a.	...
		Non exportateur	27,6	94,4	175,2	...
Côte d'Ivoire	2009	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	43,4	92,4	n.a.	...
		Non exportateur	10,7	38,3	44,1	...
Guinée Bissau	2006	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	n.a.	n.a.	n.a.	...
		Non exportateur	2,3	n.a.	n.a.	...
Mali	2016	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	47,3	93,4	n.a.	6,5
		Non exportateur	24,0	84,6	203,6	10,8
Niger	2009	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	59,0	88,9	229,5	...
		Non exportateur	29,4	77,4	229,6	...
		Non exportateur	18,3	86,4	123,5	...
Sénégal	2014	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	46,1	72,0	n.a.	0,0
		Non exportateur	20,6	80,4	318,1	3,1
Togo	2016	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	47,3	93,1	269,8	5,1
		Non exportateur	40,8	90,0	305,0	11,6
Cap-Vert	2009	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	n.a.	n.a.	n.a.	...
		Non exportateur	41,2	90,0	173,8	...
Ghana	2013	Les exportations directes représentent 10 % ou plus des ventes	37,3	88,8	166,5	5,2
		Non exportateur	22,0	78,7	248,5	9,9

Lorsqu'on considère maintenant les entreprises exportatrices et non exportatrices, les mêmes tendances dichotomiques restent observées. Les premières ont, en effet, un accès plus élevé au crédit bancaire, et disposent de conditions de prêts plus favorables que les dernières, du fait de la perception du risque plus élevé d'insolvabilité que les banques peuvent avoir sur elles. De façon générale, plus la perception du risque de défaillance est élevée, plus l'accès et les conditions de prêts sont restrictifs. Et l'appartenance ou non à la zone Franc semble très peu corrélé avec ce facteur. C'est dire qu'il y a très peu d'évidences factuelles permettant d'affirmer que le cadre institutionnel propre à la zone Franc explique à lui seul les réticences des banques à financer les économies nationales. Le cadre réglementaire régissant les affaires dans nos pays, favorisant le non-respect des engagements pris, nous semble également à blâmer, au moins autant que la seule zone Franc.

L'arrimage du CFA à l'euro : la cause de la surévaluation de notre monnaie ?

Un autre argument sur lequel les partisans de la sortie de la zone Franc s'appuient est la surévaluation de la monnaie découlant de l'arrimage du Franc CFA à des monnaies fortes (Franc français, euro). A la veille de la dévaluation du FCFA en 1994, le niveau de surévaluation du CFA avait atteint des limites inquiétantes, selon plusieurs estimations. Alors que la dévaluation l'a partiellement corrigée, on a noté une forte appréciation du CFA qui est largement synonyme de perte de compétitivité, dans les années 2000. Le taux de change réel qui est l'instrument le plus usuel qui est utilisé pour mesurer le niveau de surévaluation d'une monnaie est la résultante de deux éléments : le taux de change nominal et les prix. Puisque le niveau de l'inflation est contenu dans des limites ne dépassant pas 3 % (soit dit en passant, grâce à la discipline monétaire propre à l'organisation de la zone Franc), l'appréciation du taux de change réel est souvent perçue comme résultant de l'arrimage du CFA à des monnaies fortes (Franc français et euro).

Si la sortie de la zone Franc nous déconnectait automatiquement de l'euro, elle pourrait nous exposer à des niveaux d'inflation plus élevés, si la discipline monétaire qui est consubstantielle à la zone Franc, et qui est justement dénoncée par les partisans de la sortie, était relâchée. Il est à cet égard illustratif de noter que les autres pays africains non membres de la zone Franc ont des niveaux d'appréciation de leur monnaie parfois plus sévères que ceux de la zone CFA, justement du fait de la difficulté qu'ils ont à maîtriser leurs prix.

Deuxièmement le taux de change réel n'est pas qu'une variable nominale ; il est sous-tendu, en effet, par des variables réelles qu'il serait dangereux de négliger. Beaucoup d'auteurs, incluant nous-mêmes (Mbaye et Golub 2007), ont montré que l'évolution de certaines variables réelles comme la productivité ont une incidence non négligeable sur le taux de change réel, surtout lorsque celui-ci est mesuré à l'échelle sectorielle et non macroéconomique. L'approche sectorielle du taux de change réel comporte l'avantage de permettre d'isoler ses différentes composantes. Si nous prenons l'exemple du Sénégal, nous avons montré (Mbaye et Golub 2007) que la productivité du travail dans le secteur manufacturier, rapportée à celle de la Corée est passée de 36 % en 1977 à moins de 10 % en 1999 ; ce qui a beaucoup plus contribué à l'appréciation de notre indicateur de taux de change sectoriel réel que le simple taux de change nominal. Dans des économies où la part du secteur manufacturier peine à dépasser 10 % du PIB, l'impact d'une dévaluation serait forcément limité par la faible capacité de réponse des services faiblement productifs et

autres activités non échangeables qui dominent l'économie. Nul doute que les pays africains non membres de la zone Franc se rendent bien compte qu'ils auraient eu beaucoup de mal à booster leurs exportations et stimuler leur croissance, en comptant sur de simples manipulations du taux de change.

Enfin, l'amalgame qui est savamment entretenu consistant à confondre dévaluation et sortie de la zone Franc nous semble également à relever. Rien dans le système actuel n'interdit aux États membres des deux zones de se mettre d'accord et de dévaluer leur monnaie. De plus, des discussions peuvent s'engager sur les réformes qui doivent être apportées au sein de cette Zone monétaire. On pourrait, par exemple envisager de laisser flotter le Franc CFA par rapport à l'euro, ou à un panier de monnaies internationales ; ou même à long terme prendre notre indépendance sur le plan monétaire, tout en préservant l'outil d'intégration que constitue la zone Franc. Cette dernière option pourrait être un objectif à long terme ; mais elle impliquerait forcément la mise en place de conditions préalables comme l'harmonisation de certaines politiques, qui n'est pas encore tout à fait une réalité dans aucune des deux zones monétaires.

Conclusion

Loin de nous l'idée de défendre la zone Franc dans sa configuration actuelle, nous sommes plutôt persuadés qu'il y a énormément de réformes à entreprendre dans la gestion monétaire et financière de nos pays, et dans nos stratégies de développement, en général. De la même manière, afficher notre ambition d'exercer notre souveraineté, sur tous les plans, y compris sur le plan monétaire, sans avoir besoin de se réfugier derrière un prétendu argumentaire technique, relèverait, à notre avis d'un courage politique à saluer. Nous n'en pensons pas moins que faire croire aux populations africaines que tous leurs problèmes sont expliqués par leur appartenance à la zone Franc, ne nous semble pas tout à fait approprié. Nous sommes d'avis que beaucoup d'éléments du legs colonial sont à démanteler pour amorcer un processus réussi de transformation structurelle. Ainsi en est-il de la Françafrique qui est le vaste réseau de corruption et de pillage du continent organisé par des élites politico-affairistes en France et en Afrique. Il en est de même du jacobinisme français qui a inspiré nos modèles de gouvernance, lesquels laissent très peu de place aux initiatives locales, en centralisant tous les processus de prise de décision. Ne parlons pas des logiques de rente et de clientélisme gouvernant tout le processus de production et de répartition dans nos pays. Et la liste est longue ! Si l'héritage colonial devait se faire sous bénéfique d'inventaire, sans doute ne sacrifierions-nous pas le CFA au profit de ces autres éléments constitutifs.

Références bibliographiques

Diagne, M.F (2011). "Bank Competition, Interest Rates and Access to Finance in the WAEMU" dans Mbaye, A. A., Diarisso, S. et Thione Diop, I., Quel secteur bancaire pour le financement des Economies de l'UEMOA ? BCEAO, CREA, L'Harmattan, pp 233-266.

Mbaye, A.A. et S. S. Golub. (2007). "Senegalese Manufacturing Competitiveness: A Sectoral Analysis Of Relative Costs And Prices". *African Integration Review*. Volume 1, Issue 1. 96-138



L'Afrique et la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire

Boubacar Macalou

Directeur,
Centre d'Études et de Renforcement des Capacités d'Analyse et de Plaidoyer (CERCAP), Mali

Les capacités de production propres du continent restent à renforcer

Selon la FAO (2006), « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».

Plus de cinquante ans après l'accession à l'indépendance de la majorité des États, la faim et la famine persistent en Afrique, malgré d'importants efforts d'ordre stratégique et des performances sur les plans économique, politique et social. D'après les données du PNUD (2012), « Plus d'un habitant sur quatre, soit près de 218 millions d'africains, souffrent de malnutrition. ». Il précise également que « Les gouvernements africains dépensent entre 5 et 10 % de leur budget sur l'agriculture, bien en-deçà de la moyenne des 20 % dépensés par les pays asiatiques lors de la Révolution verte. »

Dans "Rapport sur le développement humain en Afrique-2012" (PNUD, 2012), on peut lire : « Au moment même où le présent Rapport est publié, une nouvelle crise alimentaire frappe de plein fouet la région du Sahel, en Afrique de l'Ouest. Au cours de la seule année 2011, des millions de personnes ont été affectées par la famine, de l'autre côté du continent, dans la Corne de l'Afrique, et plus précisément dans certaines régions de la Somalie. » La faiblesse des productions et les conflits sont les principales causes.

Pourtant, sur le plan mondial, la voie était indiquée pour initier des mesures appropriées dont : (i) l'élévation de la question alimentaire au rang de droit de l'humanité par 44 gouvernements réunis à Hot Springs, aux USA, en 1943 ; (ii) une recommandation de la première Conférence mondiale sur l'alimentation, organisée par la FAO, à Rome, en Italie, en 1974, invitant les États et leurs organisations à trouver une solution au problème alimentaire. Aussi, les

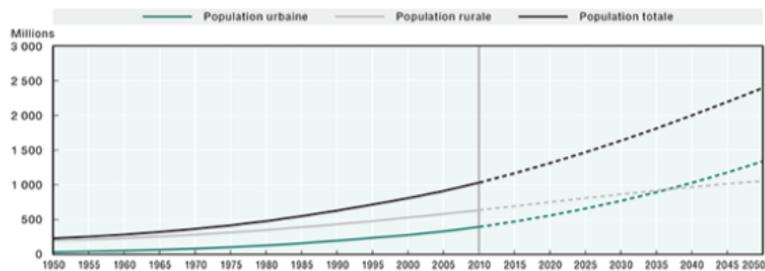
besoins fondamentaux de l'Homme sont-ils définis comme suit (BRASSEUL, 1993) : (i) alimentation, habillement, logement et les biens liés (mobilier, ustensiles ménagers) ; (ii) services de base : santé, éducation, eau potable, sanitaire, transports collectifs...

Mais à la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), en 1963, l'Afrique était préoccupée par la décolonisation du continent. Les questions de développement ont été prises en charge surtout avec l'avènement de l'UA. Cette période a été aussi marquée par les deux premiers Sommets mondiaux de l'alimentation, tenus en 1996 et en 2002, à Rome sous l'égide de la FAO, lesquels ont incité les décideurs à rechercher des solutions durables au problème alimentaire. La Conférence mondiale et le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, organisés par la FAO, respectivement en 2008 et en 2009, ont recommandé les mêmes mesures.

La dynamique démographique

Selon « Population Reference Bureau », (PRB, 2016), sis aux USA, la population totale de l'Afrique a atteint 1,2 milliard d'habitants en 2016 pour une prévision de 1,6 milliard en 2030, contre plus de 2,5 milliards en 2050. Dans son rapport "Perspectives économiques en Afrique 2016", la Banque africaine de développement (BAD, 2016) informe que le continent africain s'urbanise rapidement, avec une population urbaine qui est passée de 14 % en 1950 à 40 % en 2016 et un pic de 56 % en 2050 !

Évolution de la population urbaine, rurale et totale en Afrique 1950-2050



Note : À partir de 2010, les chiffres sont des prévisions qui se fondent sur le scénario de la fécondité moyenne de DAES-ONU.

Source : DAES-ONU (2014).

Source : BAD : Perspectives économiques en Afrique, éd. 2016, p. 165

Au moment donc où la population évolue en crescendo en Afrique, l'urbanisation connaît un rythme exponentiel. La population urbaine africaine devrait égaler celle rurale en 2035 et la dépasser avant 2040. Cette urbanisation constitue une opportunité de développement, mais crée des défis considérables dont la création d'emplois suffisants et décentes et la satisfaction des besoins fondamentaux. Surtout que la même source indique que la population active passera à 325 millions d'habitants en 2030 et les nouveaux entrants sur le marché du travail de 23 millions en 2015 à 33 millions en 2030.

Les performances économiques

En Afrique, les taux de croissance du Produit intérieur brut (PIB) se présentent ainsi qu'il suit, sur la décennie allant de 2007 à 2017.

Années	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de croissance du PIB	6,1	5,3	3,5	5,8	2,9	6,4	3,9	3,7	3,6	3,7	4,5

SOURCE : BAD (2010)

L'Indice de développement humain (IDH) est évalué à 0,463 en Afrique (PNUD, 2016) contre 0,8 pour la France et 0,9 pour le Canada. Le PNUD précise : « De manière générale, l'Afrique affiche l'un des taux d'amélioration du développement humain les plus rapides au monde sur ces vingt dernières années, mais possède aussi les niveaux de développement humain moyens les plus faibles par rapport aux autres régions du monde. ». La même institution relève : « Sur les cinq sous-régions, 17 pays ont atteint un niveau de développement humain moyen ou élevé : six pays en Afrique australe, cinq en Afrique du Nord, trois en Afrique centrale, deux en Afrique de l'Ouest et un en Afrique de l'Est. ». Depuis le début du millénaire, les pays suivants ont enregistré les meilleures performances en la matière (PNUD, op. cit.) : l'Angola, le Burundi, l'Éthiopie, le Mali, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, la Sierra Leone, la Tanzanie et la Zambie. La même source informe que « Les pays qui disposaient au départ de

faibles niveaux de développement humain progressent en moyenne plus rapidement que les autres ».

Une volonté politique affirmée

Les documents de politiques

- L'adoption de l'Agenda 2063 : Adopté en 2013, c'est un document panafricain de planification stratégique qui a permis de définir un futur désiré collectif pour le continent. On relève dans l'« Aspiration n°1 » ("Une Afrique prospère sur la base d'une croissance inclusive et d'un développement durable") : « une agriculture moderne pour une production, une productivité et une valeur ajoutée plus grandes, contribuant à la prospérité nationale et des agriculteurs, et à la sécurité alimentaire collective de l'Afrique ».

- Le Programme détaillé pour le Développement d'une Agriculture Africaine : Créé en 2003 par l'Assemblée de l'UA, le PDDAA vise à éradiquer la faim et à réduire la pauvreté au moyen d'une réforme de l'agriculture et d'une croissance de 6 % l'an dudit secteur ainsi que l'investissement de 10 % des budgets d'État dans l'agriculture. Le Programme comporte quatre piliers : Gestion durable des terres et des eaux ; Accès aux marchés ; Approvisionnement alimentaire et réduction de la faim ; et Recherche agricole. Il porte spécifiquement sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition et sur l'augmentation des revenus. Un Fonds d'opérationnalisation, administré par la Banque mondiale, est créé à cet effet.

- Le projet Suivi des Politiques Agricoles et Alimentaires (SPAAR) : Initié pour identifier et analyser les insuffisances du système agro-alimentaire en vue d'une meilleure reformulation des politiques et des investissements y afférents, le SPAAR vise à aider les leaders africains à s'assurer que les politiques et les investissements sont favorables au développement agricole, à l'utilisation durable des ressources naturelles et au renforcement de la sécurité alimentaire.

- La stratégie régionale africaine de nutrition (SRAN) : La SRAN couvrant la période 2003-2015, est destinée à promouvoir des approches et des mécanismes efficaces de gouvernance de l'alimentation. Elle suggère des réformes institutionnelles en vue d'éliminer la faim et la malnutrition.

Les Déclarations politiques

- La Déclaration des Chefs d'État et de Gouvernement, Présidents des Communautés Économiques Régionales sur la vision du NEPAD relative au développement agricole et à la sécurité alimentaire en Afrique : Résultat d'une prise de

conscience des leaders africains en 2002, il s'agit d'une Déclaration visant à réaliser la sécurité alimentaire en Afrique, en exploitant les opportunités pour minimiser les risques et les menaces dont la malnutrition, la maladie, une faible productivité du capital humain, un faible accès aux services sociaux de base, une faible espérance de vie à la naissance et leur corollaire de faible niveau de développement humain.

- La Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique : Dans la poursuite de l'élan créé en 2002 par la prise de conscience et la Déclaration qui a suivi, les dirigeants africains ont pris des engagements lors de la deuxième session ordinaire de leur Conférence quand il a été établi que le continent est devenu importateur net de produits alimentaires alors qu'il dispose de 27 % des terres arables du monde. Toutes choses qui ont fait prendre aux dirigeants africains, plusieurs engagements dont l'allocation annuelle, sur cinq ans, d'au moins 10 % des budgets nationaux au développement agricole, aux niveaux national, sous-régional et continental.

- La Déclaration de Johannesburg sur l'inclusion du secteur privé en faveur de l'Agrobusiness, la sécurité alimentaire et l'Agenda de la nutrition en Afrique : Publiée à l'occasion de l'édition 2011 du *Forum d'Agribusiness*, cette Déclaration vise à accorder la priorité au développement des productions agro-alimentaires, de l'industrie agro-alimentaire en y attirant des acteurs privés.

- La proclamation de l'année de l'autonomisation des femmes et du développement pour la concrétisation de l'Agenda 2063 : Cette mesure vise à promouvoir la protection sociale des agricultrices pour les aider à accumuler davantage d'actifs agricoles et d'atténuer les effets, entre autres, de l'insécurité alimentaire, de la malnutrition et de la pauvreté rurale.

Les conditions de l'équilibre alimentaire

A la faveur d'une prise de conscience des paradoxes du continent et de l'inspiration par les instruments de la gouvernance mondiale en la matière, les leaders africains ont pris des mesures pour réaliser la sécurité alimentaire en Afrique. Mais la meilleure stratégie consisterait à renforcer les capacités propres de production du continent. A propos, le PNUD a recommandé (PNUD, 2012) : «Pour assurer à tous les Africains un avenir axé sur la sécurité alimentaire, il convient de recentrer les actions sur des domaines clés, allant de l'augmentation de la productivité des petits exploitants agricoles à l'amélioration de la nutrition des enfants, au renforcement de la résilience des communautés et de la durabilité des systèmes alimentaires, et en passant par l'autonomisation des femmes et des populations rurales pauvres ».

Les scientifiques partagent cette position. Ainsi, Louis Malassis et G. Gherzi (1992) indiquent que l'équilibre alimentaire intervient lorsque le Taux de couverture des besoins (TCB) équivaut à 1. Le TCB est donné par la formule :

$$TCB = \frac{Y}{DIN} \text{ où } Y = \text{production, donnée par la formule } Y = DIN + (X \cdot M) + (Sd - Sf) + P \text{ avec } X = \text{exportations ;}$$

M=importations ; Sd = Stock de début d'année ; Sf = Stock de fin d'année et P = pertes
DIN = Disponibilités intérieures nettes données par la formule $DIN = Y - (X \cdot M) + (Sd - Sf) - P$

$$TCB \text{ s'écrit donc : } TCB = \frac{DIN + (X \cdot M) + (Sf - Sd) + P}{DIN}$$

ou encore :

$$TCB = 1 + \frac{(X \cdot M)}{DIN} + \frac{(Sf - Sd)}{DIN} + \frac{P}{DIN}$$

L'équilibre alimentaire intervient si :

$$\frac{(X \cdot M)}{DIN} = \frac{(Sf - Sd)}{DIN} = \frac{P}{DIN} = 0 \text{ qui est observé si : } X = M ; Sf = Sd ; \text{ et } P = 0$$

En définitive, l'équilibre alimentaire intervient si les DIN sont fournies par la production.

Conclusion

Les leaders africains ont réussi à mutualiser leur intelligence et leurs moyens dans la résolution du problème alimentaire sur le plan stratégique. Ils doivent fournir davantage d'efforts pour la production à l'échelle des ménages et des entreprises agricoles et pour un meilleur accès aux marchés. Pour cela, ils doivent veiller à prendre les mesures suivantes, dans la perspective d'une approche holistique :

- assurer un meilleur accès aux intrants et équipements et la maîtrise de l'eau pour la production agricole ;

- garantir l'accès aux marchés, des prix d'achat aux producteurs incitatifs et le renforcement des capacités techniques et de résilience des producteurs ;

- promouvoir la participation et l'autonomisation des femmes et des ménages agricoles déshérités.

Références bibliographiques

BAD (2016). Perspectives économiques en Afrique 2016, BAfD, OCDE, PNUD.

BRASSEUL, J. (1993). Introduction à l'économie du développement.

FAO (2006). : Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique subsaharienne : Dossier pour l'accroissement des soutiens publics, Rapport principal.

Malassis, L. et Ghersi, G. (1992). Initiation à l'économie agro-alimentaire.

ONUDI (2015). L'Agribusiness pour la prospérité de l'Afrique, ONUDI, octobre.

ONUDI (2013). Le développement de l'agrobusiness : Transformer la vie rurale pour créer des richesses, ONUDI.

PNUD (2016). Rapport sur le développement humain en Afrique-2016, "Accélérer les progrès en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes en Afrique", PNUD.

PNUD (2012). Rapport sur le développement humain en Afrique-2012, "Vers une sécurité alimentaire durable".

PRB (2016). World Population Data Sheet, PRB.



L'Afrique en marche..., en décollage ? Un rythme qui doit s'accélérer

Jean-Louis Roy

Président de Partenariat International, Montréal
Secrétaire général de la Francophonie (1989-1999)¹

Les réponses aux problèmes africains... viennent de plus en plus du continent lui-même.

Identifiés² par l'économiste Walt Whitman Rostow dans les années 60, les critères pour apprécier le « décollage économique » d'une société donnée sont toujours pertinents : croissance économique supérieure à la croissance démographique; croissance de l'investissement; augmentation de la production agricole; développement de nouveaux secteurs de l'économie et progression de la consommation des particuliers. Ces critères doivent être éclairés d'exigences nouvelles découlant des évolutions récentes du monde : (1) accès aux ressources financières et technologiques globales; (2) participation aux chaînes mondiales de production; (3) insertion dans le marché mondial; (4) bénéfices découlant de la mobilité internationale et (5) déploiement des énergies renouvelables.

Ce dernier quart de siècle, la convergence réussie de ces indicateurs a transformé la carte financière et commerciale du monde (Roy, 2015) et extirpé de la pauvreté près d'un milliard de personnes. Elle a placé l'Asie au centre du développement et la Chine au tout premier rang des puissances économiques. Conséquence du basculement de la richesse de l'Ouest vers l'Est du monde et du déploiement universel de l'ère numérique, ce vaste mouvement de recomposition du monde a-t-il affecté l'Afrique? A-t-il provoqué son décollage sur le plan économique?

Comment répondre à cette question, sinon en dressant un inventaire des avancées et des défis qui marquent la vie d'un continent qui, au milieu du présent siècle, comptera 2,4 milliards d'habitants, soit le quart de l'humanité ?

L'Afrique d'aujourd'hui

La photographie du continent laisse voir une configuration d'ensemble apparemment peu marquée par les critères traditionnels ou actuels du décollage économique. Certaines des conditions du décollage sont toujours manquantes. Six cents millions d'Africains, soit 50% de la population du continent, n'ont toujours pas accès à l'électricité, dont le manque affecte aussi le rythme de l'industrialisation du continent. Des millions de jeunes Africains diplômés sont sans emploi et, malgré des avancées certaines, le niveau de pauvreté, en Afrique, est le plus élevé du monde. L'Afrique n'aurait pas encore décollé. Même si l'afro-pessimisme n'est plus dominant, l'idée que l'Afrique stagne domine toujours dans la représentation qu'on se fait d'elle, résultat, notamment, d'une information exogène, notamment européenne, qui privilégie les drames du continent et évacue, dans sa quasi-totalité, les avancées qui s'y déploient.

La radiographie du continent montre une tout autre configuration. Elle laisse voir une Afrique de tous les contrastes : bloquée ici, effervescente ailleurs, traditionnelle et/ou post-moderne, démocratique et/ou autoritaire, violente et/ou compatissante, riche et/ou pauvre.

Incontestables, les avancées y sont réelles. Elles sont cependant variables d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, d'un dossier à l'autre. Cependant, elles sont portées presque partout par une forte volonté de transformer les systèmes mis en place par et pour des intérêts exogènes; volonté aussi de rattraper les retards accumulés et, graduellement, de se connecter aux flux divers qui reconfigurent les vies économique et commerciale, scientifique et technologique mondiales. Cette volonté est celle de plusieurs gouvernements nationaux ou locaux, d'entrepreneurs, de chercheurs, de créateurs, bref, d'un grand nombre d'acteurs des sociétés civiles.

Ceux-là sont en lien avec tous les courants du monde grâce, notamment, aux sept cents millions de téléphones mobiles possédés par des Africains, dont trois cent cinquante millions sont des téléphones intelligents. Le passage au numérique mobilise toutes les latitudes continentales et le lancement, depuis des terres africaines, de certains satellites dans l'atmosphère, témoigne de la prise de conscience de l'importance économique de l'espace pour l'avenir du continent. Tout un Groupe de travail sur la stratégie et la politique spatiale a été créé par l'UA en 2016. Enfin, le continent possède la population la plus jeune de la planète et ses aspirations sont indissociables de celles de la jeunesse du monde.

L'avenir du continent

Dans la seconde moitié du XXe siècle, penser l'avenir pour les Africains, ce fut d'abord « Penser et mettre en œuvre l'avenir politique de leurs sociétés », entreprise gigantesque dans le continent de tous les apartheid, séculaires et contemporains. Dans cette première partie du XXIe siècle, penser et mettre en œuvre l'avenir concerne toujours l'avenir politique, mais aussi l'avenir économique dans le contexte de la mondialisation évoqué précédemment. L'entreprise est gigantesque dans ce continent fractionné par les puissances extérieures au-delà du pensable, dans ce continent dont les infrastructures construites « au temps heureux des colonies » ont été pensées et aménagées pour servir, en priorité, les intérêts des métropoles.

L'actif

Certains indicateurs économiques sont au vert, en conséquence d'une gestion publique rénovée, qui a limité l'inflation, contrôlé les déficits et réduit le ratio de la dette par rapport à la richesse produite.

Ces dernières années, plusieurs États africains ont cherché, avec des succès variables, à moderniser leurs administrations publiques, leurs régimes fiscaux et leurs politiques d'accueil des investissements en vue, notamment, de mettre en œuvre leurs plans de développement au titre de l'émergence. Plusieurs d'entre eux ont enrichi leurs recettes fiscales. En croissance continue, ces dernières ont totalisé 527,3 milliards de dollars en 2014, résultat d'une application plus stricte des politiques fiscales et budgétaires. Autre signe d'avancées, le recours au financement public³, proposé aux investisseurs par un nombre croissant d'États et d'institutions publiques, connaît un succès certain. Enfin, la performance actuelle des marchés financiers africains se situe au tout premier rang mondial, sur le double plan de la croissance et de la performance. Cette performance témoigne, entre autres, de la capacité à investir d'une classe moyenne africaine en expansion certaine.

Le développement économique du continent est complexe. Il concerne plus d'un milliard deux cent millions de personnes, dont une majorité vit en milieu rural, huit communautés économiques au développement contrasté, cinquante États de toutes les tailles et de toutes les configurations constitutionnelles, de très grandes métropoles, de centaines de villes, toutes en croissance accélérée et des milliers de communautés locales, etc.

Certains des résultats atteints sont imposants. Le taux de croissance moyen des pays africains, pour les vingt dernières années, a été de 5% et il a atteint les 3,3% au cours des trois dernières années, une performance supérieure à la moyenne mondiale et à celle de la quasi-totalité des pays occidentaux. Dans le classement de la Banque mondiale, relativement au titre des facilités à faire des affaires, onze pays africains se classent dans les cent premiers mondiaux contre sept pour l'Amérique latine. Dans son rapport pour l'année 2015 (Banque mondiale, 2015), la banque affirme que la grande majorité des pays du continent ont amélioré l'environnement réglementaire des affaires et souligne que dix d'entre eux ont amélioré de façon significative cet environnement, et ce, parmi les cent quatre-vingt-neuf économies couvertes. Sous le titre *Where to Play and how to Win* (Musacchio, A. et E. Werker (2016)), la Harvard Business Review, dans son édition de décembre 2016, dresse la liste des 25 pays en développement auxquels les multinationales doivent porter attention si elles veulent atteindre une croissance à deux chiffres. Douze de ces pays sont africains.

Enfin, puisqu'il faut choisir, les dépenses de consommation sont en croissance continue. On a estimé qu'elles pourraient augmenter de 200 milliards de dollars par année pour atteindre 5,600 milliards en 2025. Au cours de cette même période, la production manufacturière pourrait doubler pour atteindre 1,000 milliards de dollars, compte tenu de la politique de délocalisation industrielle de la Chine et de la montée de la demande locale. Enfin, le secteur privé africain se développe à vitesse grand V. Quasi inexistant en 1960, il compte aujourd'hui mille cent sociétés disposant d'un revenu excédant les 500 millions de dollars et, pour 50% d'entre elles, de plus d'un milliard de dollars. Cette montée du secteur privé explique la croissance des « investissements directs domestiques » qui, conjugués aux investissements directs internationaux, soit 168 milliards de dollars en 2014⁴, totalisent près de 250 milliards de dollars.

Les États ont aussi cherché à conforter, là où les circonstances le permettaient, les institutions et les politiques des communautés économiques régionales existantes, mis en convergence différents codes relatifs, notamment, au droit des affaires, des douanes et des assurances. On a pris l'habitude de souligner lourdement les limites des communautés économiques régionales africaines qui nuisent au décollage économique du continent sans prendre note de leurs progrès. On pense, entre autres, parmi un grand nombre d'exemples possibles, au système d'énergie électrique en Afrique de l'Ouest; à l'interconnexion des systèmes informatiques douaniers de la CEDEAO et à la mise en place du Central Africa Integration Telecommunication System ainsi qu'aux mesures prises pour assurer la sécurité maritime dans le golfe de Guinée et dans la mer Rouge. Sur le plan continental, retenons l'adoption, en juin 1991, du Traité d'Abuja, arrêtant six étapes devant conduire à la pleine mise en œuvre de la communauté économique africaine en 2027. Retenons aussi la mise en place de la force militaire d'intervention rapide domiciliée à Douala (Cameroun). Enfin, les États de l'Union africaine ont récemment donné une suite favorable aux propositions de l'ancien président de la BAD, Donald Kaberuka, visant à assurer un financement propre à l'Organisation, c'est-à-dire un financement qui provienne du continent.

Bref, les réponses aux problèmes africains, comme il est normal et comme le souhaite la réputée économiste nigériane Ngozi Okonjo-Iweala, viennent de plus en plus du continent lui-même. La normalisation s'impose graduellement tant il est indiscutable que les intérêts des Africains ne sont et ne seront définis et défendus que par eux-mêmes.

Le passif

Certains des résultats atteints ont besoin d'être portés à un niveau supérieur, tant ils sont à la fois insuffisants et indispensables. On pense, par exemple, aux trois domaines complémentaires que sont l'investissement, l'industrialisation et le commerce intra-africain de biens et services.

La montée récente de l'Asie, principalement de la Chine, a prouvé hors de tout doute l'impact décisif de l'investissement pour le décollage économique d'une région et/ou d'un pays donné. Or, même s'ils sont en croissance en Afrique, les investissements y demeurent très insuffisants, avec 5% du total de l'investissement mondial en 2014, alors que la population du continent compte pour 16,5% de la population de la planète. Très insuffisants pour :

- assurer le plein développement des ressources humaines dans un continent qui devra ajouter deux cents millions d'enfants d'ici 2050 et à

ceux qui fréquentent déjà ses systèmes scolaires, dont la qualité fait problème ;

- garantir la disponibilité universelle de la ressource énergétique, tant elle est un moteur indispensable à toutes les croissances et à tous les développements;

- l'aménagement des villes du continent qui vont connaître un doublement de leur population d'ici 2040;

- la mise en place de structures capables de soutenir un haut niveau d'industrialisation. Selon la Banque africaine de développement et la Banque mondiale, 100 milliards de dollars sont requis annuellement pour les dix prochaines années pour réussir le seul chantier des infrastructures.

L'industrialisation du continent est amorcée, mais son rythme est beaucoup trop lent pour :

- répondre aux besoins des consommateurs africains, dont le nombre ira croissant, aussi loin que l'on puisse voir dans l'avenir;

- intégrer les chaînes de production mondiale et absorber et produire les technologies les plus avancées;

- créer les dizaines de millions d'emplois dont les Africains ont un urgent besoin.

Enfin, le commerce intracontinental africain à l'intérieur de chaque communauté économique régionale sur le continent est le plus faible des grandes régions de la planète. Les études des économistes sénégalais ont montré que le niveau du commerce intracommunautaire est plus élevé que le 12% généralement évoqué si l'on y ajoute les flux générés par l'économie informelle. Quoi qu'il en soit, le niveau du commerce intracommunautaire doit impérativement et urgemment être porté à 40%, la moyenne mondiale, pour que soient soutenus les producteurs et les intermédiaires du continent et que la consommation des Africains serve à sa croissance.

Pour que l'Afrique décolle, le rythme de croissance de ces trois domaines doit s'accélérer, urgemment et durablement. Ce rythme apparaît aujourd'hui insuffisant, pour permettre au continent de joindre, dans l'avenir proche, les multiples mouvements qui reconfigurent les vies économique et commerciale, scientifique et technologique mondiales ; pour permettre aux Africains de bénéficier des retombées économiques et sociales qui viennent, en abondance, d'une pleine inclusion dans la mondialisation. Voilà pourquoi l'attention et l'action politiques doivent porter en priorité, outre les

questions urgentes liées à la sécurité, sur la croissance de l'investissement, l'accélération de l'industrialisation et le développement du commerce intra-africain. Le décollage économique du continent suivra.

¹ Pour l'ensemble des contributions de l'auteur, voir l'Édition feu de brousse (Dakar), sous le titre *Ma rencontre avec un continent*.

² Pendant la préparation de ce texte, l'auteur a bénéficié de la collaboration de Baba Solim Pékélé, juriste conseiller à Lomé, au Togo, et consultant à Partenariat International à Montréal, au Canada.

³ Émissions d'actions, d'obligations et de bons du trésor.

⁴ La provenance de cet investissement – 64 milliards \$ (diaspora); 54 milliards \$ (pourvoyeurs d'Aide publique au développement) et 50 milliards \$ en provenance des investisseurs institutionnels et privés.

Références bibliographiques

Banque mondiale, *Doing business*, 2015

Musacchio, A. et E. Werker (2016); « Where to Play and how to Win », Mapping Frontier Economies, *Harvard Business Review*, Décembre.

Roy, J.-L. (2015). *Bienvenue dans le siècle de la diversité*, Montréal, Librex.



Interview with Charlie Mballa

Donald Charles McKinnon

Commonwealth Secretary-General (2000-2008)

The challenge internally which has to be promoted by donors and developed countries is to ensure that returns go into infrastructure and jobs to benefit all the people.

Charlie Mballa : *Globalization and continentalization seem to have imposed integration as a path to development, how does this imperative of development fit into the Commonwealth's strategies vis-à-vis Africa?*

Donald Charles McKinnon: In any development strategy you have to deal with what's there not with what you want to have there. Globalisation is a fact of life and any International Organization must take that into account as any strategy must be able to be reconfigured to respond to any changes taking place. That globalization has brought many benefits is without doubt, but you do have to look intimately at local communities in the developing world and ensure that any negatives can be ameliorated. Globalisation in a broad sense does not respect national borders and this fact alone may impose revenue losses on respective governments where traders are bypassing border and customs taxes. In such an event the strategies for development must recognize that fact and look for other revenue raising possibilities but ensuring that all people are benefited by lower cost goods. Whilst I can not speak for the Commonwealth with any authority today, I would see as a positive that Africa is joined up within rather than through the historical land and sea lanes constructed and imposed by the colonial powers.

CM : *How successful have the Commonwealth strategies to build a common identity among its members States been, so as to serve today as a gateway to the unity of Africa?*

DCMcK : Again I can not speak for today. However the work I was doing in the field of governance was designed to ensure that within Commonwealth Africa all could speak with the same governing voice. Meaning that the structures of Parliaments, Judiciaries, Education and Health

systems, etc. were all similar and hence open for comparisons. I would also say that within Francophone Africa similar values as to governance prevail and so there remains an overall environment to pursue best practices to the benefit of many. I have witnessed attempts by many including the late Muammar Gaddafi to be the "President of Africa" but such a role will not occur whilst there is divided opinion on such a role. African unity can best emerge from within, through the Regional Organisations and of course through the African Union (AU). For outsiders to build on the similarities and diminish the differences is the only fertile ground available.

CM : *As far as international trade issues are concerned, how do you assess the role of the Commonwealth for Africa and its contribution to the African's leaders quest to speak with one voice in world diplomacy?*

DCMcK : As per the above, policy implemented by force will never take root and be effectively owned by the people. My discussions with African leaders in the privacy of the Leaders Lounge at the AU meetings made more progress with the leaders when I highlighted deficiencies that should be rectified in whatever field. Underlining what others had achieved at low political cost, never megafoned, always paid dividends. During the first few years of the Doha Trade Round I set up programs to help sovereign states in Africa understand what was going on and how best to limit the downside due to the actions or agreements of larger economies. A major trade initiative between two large country groups could have very negative effects on small African economies and hence we could help prepare them for such a move. This was because I was fully aware the main decision makers in that round were the big players of which none were African. To that extent, even though that trade round failed, our support for the G20 ensued the AU voice was at the table.

CM : *How does the Commonwealth diplomacy towards African Regional Economic Communities compare with its diplomacy towards the African Union? What impact assessment practices best describe the results achieved?*

DCMcK : Again going back to my years (2000-08) the Commonwealth relationships with the regional organizations was very mixed. Some invited the Commonwealth to their annual meetings and others didn't. So although more time was spent with SADC and ECOWAS it would be hard to measure the real benefits that emerged through such interactions. The meeting with the Leaders was always most useful.

CM : *Looking at regional dynamics from the point of view of public policies, how do you see the response of African integration strategies to the thorny social issues such as precarious health, uncontrolled hunger, widespread unemployment, especially affecting younger generation, as well as other crucial issues such as insecurity and economic crime? Is it an exaggeration to speak of an African 'elitist integration'? How does the Commonwealth address these issues in its strategies for Africa?*

DCMcK : There are many People, Organisations, Neighbouring Countries, Friendly but distant Countries etc. all who want to help and have the best possible motives. All the above are doing what they can through out Africa and not always with success but not without a good purpose. It must be said that some are motivated by the source of their funds which is not always helpful. For me it was important that all the donors knew what everyone was doing. This was to ensure an agreed upon strategy and where possible prevent unnecessary duplication. This is not to take away from the recipient countries as they should also be part of the debate, it is a case of getting "best bangs for the buck". I can't comment on an elitist integration.

CM : *Does it sound too optimistic to imagine international and transnational development partners such as Commonwealth, La Francophonie, United Nations and the Bretton Woods institutions, eventually harmonizing their vision and development strategies with Africa? What, in your opinion, are some hopeful experiences or the concrete measures necessary to achieve this?*

DCMcK : Yes, I can imagine it happening but I would not be too optimistic. I have participated in similar events and it is with great reluctance that the genuinely large organizations really wish to work together and give up some of "their own sovereignty" in the process of agreeing to work together. Also

one has to remember who the big donors are within those large organizations and are they prepared to forfeit some leverage for the greater good. Organisations led by strong confident people who can see what is required for the greater good even if opposed by significant donors would be the only way such unity and benefits will prevail if such determine people can step up to the plate.

CM : *How do you assess the Commonwealth's work in promoting the free movement of goods and people between its African member States?*

DCMcK : The Commonwealth's capacity to achieve such an outcome can only be the result of effective diplomacy in encouraging other International Organisations to work together as described earlier. However what is equally important is for developed countries to drop their trade barriers to goods and services from Africa. Remembering that flowers grown in Kenya and airfreighted to Europe put less carbon in the atmosphere than those same flowers grown under glass in the Netherlands. If the developed world wants to really help there is much more they can do.

CM : *Africa is often considered a mosaic of cultures (languages and traditions sometimes heterogeneous), even justifying the evocation of the spelling "Africas". Don't you consider the given cultural heterogeneity a major challenge for any integration endeavours? What has the Commonwealth's recipe so far been for meeting this challenge?*

DCMcK : It is a challenge that has been met in many parts of the world where that mosaic of languages and cultures is also found. Yes, it imposes enormous challenges but is not insurmountable. In fact it is surprising in the current world of instant communications how much the internet has penetrated some of the most isolated societies and so becoming the common denominator of many societies. I would repeat what I've said earlier that to capitalize on the similarities, look at what the younger people are mostly engaged in and highlighting the need for governments to ensure access to mass communications. In Papua New Guinea, which has upwards of 800 separate languages, the promotion of development through modern communication has not been prevented by those divisions which have lasted a 1000 years. Not easy but not impossible.

CM : *Could you name any best practices of integration transferable in Africa in order to prevent the region from repeating some common mistakes in this process?*

DCMcK : No, but I would suggest that those practices which are working are those that have been developed with both donors and recipients involved and have been nurtured over time.

CM : *Would you easily come to the conclusion that the "Emerging Africa", a very attractive concept in the region, has established itself as a structuring paradigm of Commonwealth economic diplomacy, in particular and that of development of Africa in general?*

DCMcK : No, but I would suggest that where the Commonwealth and other International Organisations who have worked together over many years in conjunction with national and local governments pursuing those governing democratic fundamentals of free and fair elections, the rule of law, an independent judiciary and separation of powers. I would cite Ghana and Lesotho as two I am familiar with. It is hoped that such examples will spread to others. Africa generally is moving forward relentlessly and only occasionally are there real setbacks. Far fewer dictators or one party states than there were 20 years ago. A look at growth rates across Africa over the years since 2000 are envied by most of the developed world. This in turn encourages further investment. The challenge internally which has to be promoted by donors and developed countries is to ensure that returns go into infrastructure and jobs to benefit all the people.

CM : *The awareness of African integration is not new, if one refers to the Nkrumah's and other late prophets of African unity's faith. By taking a retrospective look at the African march towards integration, what achievements do you consider most as the legacy that has been preserved and strengthened over time? What would have been lost on the way and which, for you, remains to be found back?*

DCMcK : I much admire the aspirations of the early leaders such as Kwame Nkrumah, Julius Nyerere and Abubakar Tafawa Balewa to bring Africa together. However the challenges imposed by multi colonial powers with their different legacies, principle cities linked by sea and not by land, air routes between many African cities through Europe and African country boundaries determined by a meeting in Berlin in the 1870's without an African voice carving through the middle of many long cohesive tribes raised barriers of almost insurmountable heights to achieve any African integration. So the first accolade I would grant the African leaders was to generally accept those imposed boundaries. Secondly I would say that African leadership has learned more from mistakes than by their successes. Nigeria and Ghana which lurched from democracy to military dictatorship to one party states eventually

concluded that democracy did allow all people to be involved and hence we have seen in both close to 20 years of regular elections and accepted results. What has been lost are those community values which held many together. However in this day of modern communications and the internet, those characteristics are breaking down all round the world. Hence my opening comments that you have to deal with what's there not what you hope would be there.

L'Afrique est-elle partie ?

Bilan et perspectives de l'intégration africaine

Numéro hors-série de la revue *Interventions Économiques*

Coordination : Charlie Mballa et Issiaka Mandé

Couverture et montage



<http://www.vincentdeblock.com/>

Interventions économiques présente des analyses et résultats de recherche pouvant provenir de l'ensemble des sciences sociales, mais privilégie les thèmes reliés à l'économie politique, à la sociologie économique, au travail et à l'emploi, au développement, à la mondialisation et à l'économie politique internationale, ainsi qu'à l'analyse des écrits d'auteurs importants dans ces différents champs.

Transformations est une publication conjointe de la Revue *Interventions économiques* et du *Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation*.