

**Séminaires du Centre  
de Développement**

# **L'intégration régionale en Afrique**

**DÉVELOPPEMENT**



**OCDE** 

**Préface de Jorge Braga de Macedo  
et Omar Kabbaj**



Séminaires du Centre de Développement

# L'intégration régionale en Afrique

*Préface par*

Jorge Braga de Macedo et Omar Kabbaj



BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT  
CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION  
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-deux des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Suède, la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998 et l'Inde depuis février 2001. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.*

*Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.*



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE, DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT OU DES GOUVERNEMENTS DE LEURS PAYS MEMBRES.

\*  
\* \*

Also available in English under the title:  
**Regional Integration in Africa**

© OCDE, BAfD 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## **Avant-propos**

La première réunion du Forum international sur les perspectives africaines s'est tenue en 2000, à l'initiative de la Banque africaine de développement et du Centre de Développement de l'OCDE, sur le thème : « Réforme et croissance ». Cet ouvrage rassemble les contributions de la deuxième édition du Forum, organisée en mars 2001, et s'inscrit dans le programme de travail du Centre de Développement sur l'intégration des pays en développement au système mondial des échanges.



# Table des matières

Préface	
<i>Jorge Braga de Macedo et Omar Kabbaj</i> .....	7
Introduction	
<i>Andrea Goldstein</i> .....	9

## PREMIERE PARTIE COMPRENDRE LES ENJEUX

L'intégration régionale en Afrique : état et perspectives	
<i>Naceur Bourenane</i> .....	19
Régionalisme et développement en Amérique latine : quelles implications pour l'Afrique subsaharienne ?	
<i>Andrea Goldstein et Carlos Quenan</i> .....	53
L'infrastructure au service du développement en Afrique	
<i>W.T. Oshikoya et M. Nureldin Hussain</i> .....	85
Législation, institutions et intégration des marchés boursiers	
<i>Keith Jefferis et Kennedy Mbekeani</i> .....	127

## DEUXIÈME PARTIE OPTIONS POLITIQUES ET MESURES À PRENDRE

Du progrès dans les perspectives d'intégration	
<i>Lansana Kouyate</i> .....	155
Economie mondiale et intégration régionale en Afrique	
<i>Clare Short</i> .....	163

Alternatives régionales et options nationales	
<i>Jakaya M. Kikwete</i> .....	169
L'engagement de l'Europe en faveur d'initiatives régionales cohérentes	
<i>Koos Richelle</i> .....	175
Mondialisation, intégration régionale, croissance économique et consolidation démocratique	
<i>Michael Spicer</i> .....	181
Pauvreté, infrastructures et cohérence des politiques	
<i>Hilde Johnson</i> .....	189
Les approches régionales : un facteur de libéralisation	
<i>Hassan Abouyoub</i> .....	195
Le renforcement des infrastructures en Afrique	
<i>Michael G. Tutty</i> .....	199
Renforcer les infrastructures en Afrique	
<i>Nazir Alli</i> .....	207
Soutien politique à l'intégration régionale	
<i>Jean-Pierre Jouyet</i> .....	219
Programme .....	223
Liste des auteurs et des participants .....	229

## Préface

Les nations africaines sont moins confrontées à l'impact de la mondialisation qu'à leur exclusion de ce mécanisme. Et pourtant, en dépit des risques qui défraient la chronique, une Afrique découplée de l'économie mondiale est un continent condamné à la marginalisation et à la stagnation. Quelques pays ont tenté de s'engager davantage dans l'économie mondiale avec un certain succès ; mais d'autres semblent incapables d'en faire autant.

L'édition 2001 de notre Forum international sur les perspectives africaines a examiné en quoi le partenariat et l'action au niveau régional constitueraient pour les pays africains un moyen d'unir leurs forces, de sorte qu'ils puissent entrer sur le marché mondial en étant mieux armés. Si l'approche régionale n'est pas nouvelle en Afrique (la plus ancienne union douanière du monde a vu le jour sur ce continent), les échecs passés invitent les initiatives contemporaines à la prudence plus qu'aux regrets. Il est évident que les groupements régionaux ne verront pas le jour par la seule magie du volontarisme. Les *desiderata* politiques doivent accompagner des besoins rationnels, et la volonté politique doit être au service de ces besoins rationnels. Inutile, par exemple, de tenter de créer ou de réformer les institutions régionales sans réforme et ajustement au niveau national. Pour toucher les dividendes à l'international, il faut payer le coût chez soi.

Réformer les marchés, en particulier, est un impératif parmi les plus importants pour les pays africains. Cela signifie améliorer aussi bien l'accès aux marchés intrarégionaux que l'ouverture internationale. Les mécanismes régionaux peuvent contribuer à réduire les distorsions sur les marchés intérieurs par le mécanisme de la pression des pairs et la coordination des politiques de réforme. Ce sont précisément ces politiques qui signent aux yeux des investisseurs extérieurs la maturité et la stabilité, encourageant l'arrivée d'IDE qui est l'un des objectifs énoncés des initiatives d'intégration régionale en Afrique. En même temps, la réforme budgétaire et l'accroissement des revenus fiscaux sont une nécessité absolue pour les pays africains s'ils veulent réaliser l'ouverture des marchés dans les proportions requises pour s'intégrer dans l'économie mondiale.

Durant toutes les années 90, ou presque, la communauté internationale des affaires a perçu les pays africains — de manière uniforme et injuste — comme étant en situation d'échec, et l'aide publique au développement a constitué la principale source de

financement. Cette pratique est intenable à long terme et le continent ne peut rester ainsi, en marge de l'économie mondiale. Des initiatives ont été prises pour réduire l'endettement et améliorer la gouvernance, et sur ce dernier point, la plus importante a été initiée par les Africains eux-mêmes. Avec toutes les précautions qui s'imposent, la concertation régionale est un élément de la réintégration de l'Afrique dans l'économie mondiale. Elle pourrait bien être le catalyseur de la poursuite des réformes économiques et politiques sur l'ensemble du continent, réformes indispensables pour la stabilité et la croissance économique.

Jorge Braga de Macedo  
Président  
Centre de Développement de l'OCDE  
Paris

Omar Kabbaj  
Président  
Banque africaine de développement  
Abidjan

Avril 2002

# Introduction

*Andrea Goldstein*

En 2000, la nécessité de mettre en place un mécanisme régulier pour faciliter l'analyse et le dialogue sur les perspectives de croissance de l'Afrique et les grands problèmes auxquels elle est confrontée a conduit le Centre de Développement de l'OCDE et la Banque africaine de développement (BAfD) à lancer le *Forum international sur les perspectives africaines*. Les pays africains ne sont nullement à l'abri des profonds changements qu'engendre la « mondialisation », tant sur les formes d'interaction économique que sur les structures de gouvernance que souhaitent les gouvernements et la société civile. La mondialisation signifie que les économies considérées individuellement seront exposées à des échanges et des courants internationaux plus nombreux, mais elle offrira aussi de nouvelles opportunités à chaque pays du continent. Comme l'indique le thème retenu pour le deuxième Forum — « Intégration régionale en Afrique » —, les énergies considérables qu'il faudra mobiliser dans ce contexte devront l'être tant au niveau des pays qu'au niveau régional et au niveau sous-régional. Le régionalisme peut servir de tremplin pour le processus de libéralisation économique et l'insertion progressive dans l'économie mondiale. Dans un monde où la production et les flux du capital humain et du capital financier ignorent de plus en plus les frontières nationales, l'Afrique doit trouver des mécanismes pour résoudre ses difficultés par la coopération.

Le Forum a fourni aux participants une tribune pour débattre de la question de savoir si les efforts déployés actuellement pour relancer le processus d'intégration régionale en Afrique donnent des résultats dans trois domaines clés : *i*) la suppression des principaux goulets d'étranglement qui font obstacle à la croissance ; *ii*) l'élimination des principales distorsions qui affectent le fonctionnement des marchés régionaux ; et *iii*) la promotion de la diversification des exportations et de la qualité de l'intégration à l'économie mondiale. Cette introduction regroupe les débats sous quatre grands thèmes : la relance du régionalisme africain, les enseignements que l'on peut tirer de l'expérience latino-américaine en la matière, les résultats que la coopération et l'intégration permettraient d'obtenir dans les domaines non commerciaux tels que l'amélioration de l'infrastructure physique et financière, et les principaux défis pour l'avenir.

## Relancer le régionalisme africain

Les initiatives d'intégration régionale jalonnent le passé de l'Afrique, mais le bilan en est dans l'ensemble décevant. Dans leur exposé, **Nureldin Hussain** et **Naceur Bourenane** montrent qu'au cours de la dernière décennie un nombre croissant de pays ont timidement commencé à ouvrir leur économie et à supprimer les obstacles les plus importants à l'investissement et à l'esprit d'entreprise, ce qui a donné une nouvelle impulsion aux accords régionaux. Dans l'esprit du Traité d'Abuja, l'intégration régionale est considérée comme une stratégie pour faire face à la mondialisation, les instruments spécifiques de politique économique devant être utilisés pour accroître les capacités de production intérieures et promouvoir l'intérêt national. Si la participation du secteur privé est considérée comme un élément clé dans cette nouvelle phase, les opinions s'accordent aussi à penser que c'est au secteur public qu'il appartient d'instaurer un environnement porteur pour permettre aux initiatives régionales de se développer et de s'inscrire dans la durée.

Dans un discours prononcé au nom de **Clare Short**, **Adrian Wood** fait valoir que l'Afrique n'a pas à choisir entre le multilatéralisme et le régionalisme. Ce ne sont pas des stratégies antinomiques. Au contraire, en permettant de relever les défis de la mondialisation, l'intégration et la coopération régionales sont des compléments essentiels du multilatéralisme. En d'autres termes, l'Afrique doit pratiquer un « régionalisme ouvert ». A l'évidence, pour reprendre les termes de **Michael Spicer**, l'ouverture est payante en partie parce qu'elle envoie un signal sur le type d'économie dont le pays qui libéralise souhaite se doter — une économie ouverte non seulement aux échanges, mais aussi aux idées, aux personnes, aux compétences et à l'investissement, une économie qui veut affronter la concurrence sur la scène mondiale, et une économie qui soutient les valeurs politiques et les pratiques sociales internationalement acceptables.

**Koos Richelle** estime quant à lui que les pays d'une région doivent également assumer d'emblée la prise en charge des activités régionales. A cet égard, si l'on veut minimiser les effets négatifs des fluctuations des politiques économiques poursuivies par les États partenaires, il est indispensable d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques nationales et les stratégies des organisations régionales. Une des conséquences pratiques très importantes est que les DSRP (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) doivent tenir compte de la dimension régionale. Sur la base d'une lecture attentive de l'histoire de la Communauté de l'Afrique de l'Est, **Jakaya M. Kikwete** a souligné qu'une intégration réussie implique aussi un partage proportionnel des avantages de l'intégration économique, l'instauration de mécanismes de compensation appropriés pour redresser la situation, la création d'instances formelles et informelles pour faciliter les débats politiques entre les États membres, ainsi que des mécanismes permettant d'assurer la participation de la société civile et du secteur privé.

En tout état de cause, divers participants ont lancé une mise en garde en notant qu'il ne fallait pas trop en demander au régionalisme. D'après **Sheila Page** par exemple, dans les petits pays, les petites réformes donneront de petits résultats. D'autres intervenants ont par ailleurs souligné que, si l'Afrique doit s'intégrer pour accroître ses chances de survie face à la concurrence internationale, il lui faut également trouver un sentier de développement basé sur l'ouverture à d'autres régions et d'autres continents. Selon **Kiichiro Fukasaku**, si le continent ne peut soutenir la comparaison avec d'autres régions en développement en matière de libéralisation multilatérale, c'est en partie parce que le recouvrement des impôts laisse toujours à désirer, de sorte qu'il est difficile de réduire les taxes sur les échanges. En outre, comme l'a fait observer **Ademola Oyejide**, le degré de libéralisation commerciale que l'on peut attribuer à des initiatives régionales reste peu important. Mais, là aussi, les choses évoluent rapidement. L'UEMOA par exemple a mis en place un tarif extérieur commun (dont les taux varient entre 0 et 20 pour cent) pour la région, et il apparaît que la CEMAC s'est engagée dans la même voie. Et le COMESA a récemment fait état de progrès importants dans cette direction. En outre, comme de nombreux pays hésitent à engager des réformes et n'enregistrent qu'une faible croissance, ce sont les pays les plus faibles qui définissent souvent le programme des négociations régionales. La possibilité d'adopter une approche à géométrie variable pour sortir de l'impasse est une idée avancée par **Jorge Braga de Macedo**, qui a également souligné les avantages éventuels d'une surveillance multilatérale dans les groupements régionaux.

### **Les enseignements que l'Afrique peut tirer de l'intégration régionale en Amérique latine**

Compte tenu des ratés du processus de réforme en Afrique, notamment dans le domaine de l'intégration régionale, les gouvernants sont de plus en plus enclins à penser qu'une analyse minutieuse des expériences des autres régions en développement permettraient peut-être d'améliorer la qualité des politiques. Jusqu'à présent, l'attention s'est surtout portée sur le modèle d'intégration européen, où la situation de départ était bien évidemment très différente et où les institutions ont été construites à partir du sommet. D'un autre côté, selon **Andrea Goldstein** et **Carlos Quenan**, l'Amérique latine a adopté une approche différente en matière de régionalisme, prenant assez rapidement de nouvelles orientations et mettant en œuvre toute une série de réformes importantes des politiques économiques internes, parallèlement à l'ouverture des marchés. Un autre élément qui caractérise l'expérience latino-américaine des années 90 est la clarté des objectifs assignés à l'intégration régionale, en particulier dans le cas du Mercosur, d'où la légèreté du cadre institutionnel qui régit cet accord. Il y a là un contraste frappant avec l'Afrique, où les objectifs irréalistes se combinent avec une structure plutôt baroque des organes officiels. L'intégration est davantage un

processus qu'un objectif en soi, et la volonté politique est d'une importance cruciale, comme le montre le Mercosur par le fait que le Brésil a servi de moteur — alors que, dans le passé tout au moins, aucun pays n'avait apparemment pu le faire dans le cadre de l'une quelconque des grandes initiatives régionales lancées en Afrique. Les participants ont aussi souligné que des entités régionales telles que la Banque interaméricaine de développement et la Commission des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes ont joué un rôle crucial en élaborant une doctrine cohérente de régionalisme ouvert. Dans l'UE, le Mercosur et l'ALENA, le secteur public et le secteur privé se complètent, mais dans aucun de ces groupes, l'un des deux secteurs n'a joué seul un rôle pilote.

Toutefois, cette comparaison entre les deux continents n'a pas tant pour objet de faire de l'Amérique latine un modèle à suivre que d'attirer l'attention des gouvernants africains à un stade précoce sur les problèmes auxquels sont confrontés les groupements les plus avancés à l'heure actuelle et que l'Afrique est appelée à rencontrer dans un avenir proche à mesure qu'elle rattrapera ses devanciers, comme il faut l'espérer. En particulier, pour autant que les mesures adoptées par l'Argentine au moment où se tenait la réunion risquent de remettre en cause l'existence même du Mercosur, divers participants, dont **Axelle de Saint Affrique**, ont fait observer que les pays africains doivent trouver des mécanismes pour coordonner les politiques économiques et réduire la vulnérabilité aux chocs exogènes. **Paul Isenman** a souligné de son côté que le Mercosur a réussi là où les initiatives précédentes avaient échoué parce que ses membres nourrissaient les mêmes aspirations : les vues qu'ils partageaient étaient « ouvertes ». Si un groupement régional a un but déclaré d'ouverture alors que l'engagement de ses membres est assez tiède et que les vues divergent largement d'un pays à l'autre et au sein des pays, les chances de réussite sont très limitées. Le manque apparent de résultats rapides, un sentiment compréhensible d'injustice à l'encontre du système commercial, et la dépendance à l'égard de l'aide peuvent accentuer les problèmes. **Rolf J. Langhammer** a lui aussi souligné que l'Amérique latine n'a obtenu jusqu'à présent que des résultats moyens, que l'on considère l'amélioration de ses équipements d'infrastructure ou la suppression des obstacles aux échanges. Les réformes et le régionalisme ouvert ne peuvent produire des taux de croissance suffisamment élevés pour freiner l'exode des élites, qui est un phénomène commun à l'Afrique et à l'Amérique latine. En même temps, il faut garder à l'esprit que les situations de conflit et de famine se rencontrent moins fréquemment en Amérique latine qu'en Afrique, de sorte que la prévention et la solution des crises sont des questions de moindre priorité dans les pays latino-américains.

## **Investir dans l'infrastructure et renforcer les marchés des capitaux**

En Afrique, l'infrastructure connaît de multiples problèmes, qui ont été bien résumés par **Hilde F. Johnson**. Les décisions concernant les équipements à construire et leur emplacement ont été prises pendant la période coloniale, la préoccupation majeure étant d'acheminer un ou deux produits primaires vers les ports où ils pourraient

être exportés. Rien d'étonnant dans ces conditions que de nombreux pays soient tributaires d'une seule produit d'exportation, et que les complémentarités soient des plus rares. L'infrastructure reste concentrée dans les zones urbaines, dénotant les priorités des élites urbaines, alors que les régions rurales rassemblent 80 pour cent des pauvres d'Afrique. L'infrastructure du continent est en outre mal entretenue et son exploitation est coûteuse, elle souffre d'un manque d'investissements et de participation du secteur privé, et les nouveaux investissements dépendent souvent des financements concessionnels qu'accordent les institutions financières internationales ou les pays bailleurs de fonds. On ne saurait donc s'étonner que les investissements dans les équipements d'infrastructure puissent avoir des effets externes très positifs sur la croissance, en particulier dans le tourisme, la construction et l'agriculture — secteurs qui, selon **Nazir Alli**, pourraient représenter 90 pour cent des emplois que devrait créer l'Afrique du Sud dans les sept prochaines années.

**W.T. Oshikoya** et **M. Nureldin Hussain** ont montré comment, dans les années 90, a progressé l'idée que l'intégration régionale est un concept qui déborde le cadre du commerce et de la production, et qu'elle doit impérativement inclure un système financier solide et un réseau efficace d'infrastructures. Lorsque les équipements sont inexistantes ou très insuffisants, les économies d'agglomération sont impossibles. Comme exemples de projets d'infrastructure qui tiennent explicitement compte des dimensions régionales, on peut citer les « corridors économiques » de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, la bourse régionale ouest-africaine d'Abidjan, ou encore Air Afrique. Mais, pour que toutes ces initiatives puissent fonctionner, il est d'une importance capitale que des concepts tels que ceux de la gouvernance et de la transparence trouvent une expression concrète et ne restent pas à l'état de vœu pieu. Il faut étudier plus avant les autres stratégies poursuivies par les pays africains pour faire face à ces problèmes, ne serait-ce que pour comprendre le mystère mis en évidence par **Shemmy C. Simuyemba** — à savoir que les investissements qui s'orientent vers d'autres régions émergentes telles que l'Europe de l'Est et l'Amérique latine sont plus importants qu'en Afrique alors que les risques de corruption n'y sont pas moins grands. Il est également important d'utiliser le développement de l'infrastructure pour aider le secteur informel à participer au processus de globalisation et de libéralisation et à en tirer profit. Sur la base de son expérience, **Hilde F. Johnson** souligne que la société civile peut être un chien de garde incroyablement efficace, qui surveille les gouvernants derrière leur dos, veillant à ce qu'ils agissent dans l'intérêt de toutes les parties prenantes et renforçant la crédibilité de l'ensemble du processus.

Dans tous ces domaines, il y a de rudes obstacles à surmonter. Si l'investissement est un élément clé pour promouvoir l'intégration, plusieurs chaînons négatifs lient déjà financièrement l'Afrique à l'économie mondiale, notamment l'endettement, le blanchiment d'argent et la fuite des capitaux. Résoudre la crise de la dette par des stratégies novatrices telles que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) est donc une priorité. Elle l'est aussi dans la perspective de la création de marchés obligataires pour financer les projets d'infrastructure à long terme. Deuxièmement, l'intégration mondiale croissante des marchés financiers réduit la

nécessité de créer des marchés nationaux, en particulier dans les pays trop petits et trop pauvres pour atteindre l'échelle d'efficacité minimum en termes de volume de transactions et de liquidité. Pourtant, comme le montrent **Keith Jefferis** et **Kennedy Mbekeani**, la préférence marquée des investisseurs pour les titres nationaux risque d'exclure la quasi totalité des entreprises africaines des grands marchés financiers de l'OCDE, à l'exception de quelques sociétés réputées. Les marchés régionaux peuvent donc se constituer un créneau pour eux-mêmes s'ils introduisent un degré de concurrence plus important entre différentes formes d'intermédiation financière, ce qui est un élément important pour le développement du marché. L'expérience de la Bourse régionale ouest-africaine d'Abidjan en particulier a été présentée par **Jean-Paul Gillet**. En outre, il est nécessaire que les entreprises puissent lever des fonds sur le marché intérieur si elles veulent émettre des actions sur les marchés boursiers de l'OCDE. Le manque de main-d'œuvre qualifiée dans de nombreux pays d'Afrique pose aussi un problème. La lourde dépendance de ces pays à l'égard des consultants et techniciens expatriés et des entreprises étrangères peut perpétuer la dépendance à l'égard de l'aide. D'un côté plus positif, il a été noté qu'une volonté politique forte permet parfois de réunir certaines des conditions préalables au renforcement de l'intégration régionale, même avant que toutes les réformes structurelles nécessaires ne soient engagées par les différents pays concernés. De fait, un participant a suggéré d'utiliser la réforme des systèmes de retraites en Afrique comme instrument pour approfondir les marchés des capitaux comme l'ont fait certains pays d'Amérique latine.

### **Principaux messages et défis à relever**

Un consensus général semble s'être dégagé pendant le Forum au sujet de l'importance de créer des synergies plus positives et plus cohérentes entre les réformes intérieures, les initiatives régionales et les politiques d'ajustement structurel. Il devient également évident qu'on ne peut séparer la mondialisation de la gouvernance. Ce que l'on constate dans les relations économiques internationales modernes, c'est que le lien entre la mondialisation et la gouvernance a des prolongements dans tous les aspects de l'économie internationale. **Jorge Braga de Macedo** a fait état des travaux de recherche du Centre de Développement, qui montrent notamment que la corruption décourage les bons investissements directs étrangers à long terme, que les investissements de portefeuille sont peu nombreux lorsque le gouvernement d'entreprise laisse à désirer, que les structures non démocratiques compromettent l'objectif de croissance durable, et que la relation entre gouvernance et croissance fonctionne dans les deux sens.

En outre, tous les participants se sont accordés à reconnaître qu'il serait erroné de penser que les politiques sociales ne peuvent agir que sur le front de la pauvreté, tandis que les politiques macroéconomiques stimuleraient la croissance. Le développement des infrastructures par exemple doit être considéré dans le contexte des objectifs internationaux de développement, qui sont de réduire par deux le nombre

des habitants de la planète vivant dans l'extrême pauvreté d'ici à 2015. A ce propos, **Omar Kabbaj** fait remarquer que les obligations au titre du service de la dette atteignent actuellement un montant deux fois plus élevé que les dépenses au titre de l'aide au développement, et qu'il faut donc que l'ouverture des marchés mondiaux aux produits des pays africains — *via* la suppression des obstacles au commerce, mais aussi *via* l'élimination de toutes les formes de subventions, dans les secteurs des textiles et de l'agriculture en particulier — doivent aller de pair avec les dispositions prises pour améliorer le fonctionnement des marchés africains.

La raison d'être de l'intégration régionale semble évoluer progressivement, pour passer d'un simple processus de libéralisation intra-régional des échanges à un instrument permettant d'attirer les investissements directs étrangers par le renforcement de la confiance. La collaboration régionale peut aussi permettre d'améliorer les aspects non économiques de la gouvernance nationale. **William Lyakurwa** a observé que, s'agissant de l'Afrique de l'Est, l'un des rares domaines de coopération qui ait échappé aux profonds remous provoqués par l'effondrement de la Communauté de l'Afrique de l'Est en 1977 a été la coopération tissée entre les universités de cette région sous l'impulsion du Conseil inter-universités. A l'heure actuelle, le Consortium de recherche sur l'économie africaine joue un rôle important en créant des capacités dans les domaines de la recherche et de la formation par la constitution de réseaux et la collaboration pour ce que l'on peut appeler l'intégration du savoir.

Enfin, en Afrique plus qu'ailleurs, les guerres et les maladies infectieuses, et particulièrement le VIH/SIDA, font planer une grave menace sur le développement du capital humain, la croissance durable et la réduction de la pauvreté. Mais, dans de très nombreux cas, l'image qu'offre le continent est pire que la réalité. Il est indispensable de présenter une vue équilibrée des réalisations et des difficultés des économies africaines et de ne pas faire d'amalgame entre les pays si l'on veut contrer la propension d'une grande partie des médias à ne brosser qu'un tableau sombre du continent. **Omar Kabbaj** et **Jorge Braga de Macedo** ont saisi l'occasion de présenter le travail conjoint effectué par la Banque africaine de développement et le Centre de Développement, en partenariat avec l'Union européenne et les chercheurs africains, pour présenter une telle analyse, fondée sur les faits. La première édition de *Perspectives économiques en Afrique* a paru en février 2002 à l'occasion du troisième Forum international sur les perspectives africaines.



# **PREMIERE PARTIE**

## **COMPRENDRE LES ENJEUX**



# L'intégration régionale en Afrique : état et perspectives

*Naceur Bourenane*

Les expériences de coopération économique et d'intégration régionale en Afrique remontent aux années 60. Dès le recouvrement des indépendances, les États ont développé avec un succès inégal et avec des résultats toujours en deçà de ceux escomptés, des projets visant à asseoir les bases d'entités régionales. L'objectif recherché était multiple et dépassait le strict cadre économique. Il s'inscrivait le plus souvent en continuité des luttes engagées par les mouvements de libération nationale et exprimait une volonté de rupture avec la période coloniale, en faveur de la construction d'ensembles géographiques économiquement viables et politiquement solidaires. C'est probablement ce qui explique le décalage que l'on peut observer entre d'une part les textes et les discours, d'autre part les réalités observables sur le terrain de la construction communautaire, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des décisions ou de la réalisation des objectifs visés. Les résultats sont demeurés en deçà des attentes, accréditant du coup la thèse d'une absence de volonté politique des dirigeants et des pouvoirs en place ; point de vue simplificateur et jusqu'à un certain degré abusif au regard des conditions dans lesquelles se sont déroulées ces expériences, et de l'ignorance par les États des acteurs économiques sur le terrain. Ces derniers ont en effet leurs objectifs particuliers et leurs propres stratégies, et leur adhésion aux projets des pouvoirs publics ne pouvait être tenue pour automatiquement acquise dès le départ.

Notre propos ici ne sera pas tant de mesurer les écarts entre les objectifs et les réalisations, mais plutôt de faire le point sur les contraintes internes et celles, externes, liées à l'environnement dans lequel les communautés économiques régionales tentent de se mettre en place. Le but ultime de cet exercice est de mieux appréhender les conditions autorisant la réussite des expériences en cours. Dans ce cadre, nous nous limiterons pour l'essentiel aux contraintes structurelles, principalement de nature économique.

Il convient ici de souligner que l'examen ne concernera que certaines expériences de construction de communautés économiques régionales. Nous ne reviendrons pas de ce fait sur les nombreuses initiatives qui ont vu le jour depuis quarante ans, et dont certaines ont un caractère plus politique voire sécuritaire, alors que d'autres concernent un secteur d'activité ou un domaine particulier.

On ne retiendra pas par exemple les cas de certaines constructions communautaires comme l'Union de fleuve Mano (UFM) en Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des pays des Grands lacs en Afrique centrale (CEPGL) ou la Communauté de l'Afrique orientale (CAO) en Afrique de l'Est. De même, des initiatives à caractère plus spécifique, telles que les organisations de mise en valeur des ressources naturelles (comme l'Autorité du Bassin du Niger) ou de promotion des échanges et des investissements (comme le RIFF — Forum facilitant l'intégration régionale — en Afrique de l'Est et dans l'océan Indien) ne retiendront pas l'attention. En effet, ne prétendant pas à l'exhaustivité, on se limitera à certains des projets d'intégration les plus représentatifs, qui s'inscrivent directement dans une problématique de création d'unions économiques et qui permettent le mieux d'identifier les contraintes à la construction communautaire. Toutefois, quand bien même non exhaustive, l'étude des cas sélectionnés permettra une évaluation des expériences en cours et des perspectives de construction communautaire.

On privilégiera ici les informations qui aideront à répondre aux interrogations suivantes :

- Quel est l'état de la coopération économique et de l'intégration régionale dans les communautés économiques régionales considérées ;
- Quelles sont les contraintes qui s'opposent à leur développement ;
- Quelles sont les perspectives et les conditions pour une mise en œuvre effective et accélérée des schémas de construction retenus par les pays impliqués ?

## **L'état de la coopération économique et de l'intégration régionale**

Au-delà des déterminants politiques liés à l'histoire des mouvements de libération nationale, les principaux accords d'intégration régionale et de construction de communautés économiques régionales (CER) traduisaient initialement le souci des pays de doper la croissance économique nationale, en levant la contrainte de l'exiguïté des marchés locaux et en permettant la réalisation d'économies d'échelle. Ces initiatives ont dans leur ensemble enregistré un certain ralentissement dans les années 80, principalement du fait des effets de la conjoncture internationale, de la situation économique interne des pays concernés, et des formes prises par les programmes d'ajustement structurels mis en œuvre par les pays. La décennie qui a suivi a été marquée par une nette revitalisation des processus d'intégration assortie d'un ajustement des démarches. Le regain d'intérêt observé dans les années 90 exprime la volonté des États de faire face à la constitution, au niveau mondial, de blocs économiques intégrés avec lesquels on peut d'autant mieux négocier que l'on appartient à une entité économique large. L'intégration devient ainsi une sorte de faire-valoir supplémentaire dans les négociations internationales. Cet intérêt renouvelé est aussi pour partie le résultat des pressions émanant de partenaires extérieurs. Fondamentalement, c'est ce

triple souci de relance économique, d'une renégociation de sa position au sein de l'économie mondiale et d'une mobilisation de fonds d'aide additionnels qui est à la base des accords d'intégration et de leur amendement, et qui a abouti à la constitution des CER suivantes : l'UMA (Union du Maghreb Arabe) au Maghreb, la CEDEAO (Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest) en Afrique de l'Ouest, la CEEAC (Communauté Économique des États d'Afrique centrale) en Afrique centrale, le COMESA (Marché commun des États d'Afrique de l'est et australe) en Afrique orientale et australe, la SADC (Communauté des États d'Afrique australe) en Afrique australe. Bien que plus particulières du fait des liens qui les unissent à une économie développée — celle de l'ancienne puissance coloniale, la France —, l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine) et la CEMAC (Communauté économique d'Afrique centrale, qui s'est substituée à la CEEAC) procèdent de la même logique. Ces préoccupations communes expliquent la similitude de la démarche et la volonté des États de créer des zones de libre-échange, de se constituer en unions douanières et de se doter d'organes consultatifs et décisionnels conférant aux ensembles communautaires les attributs formels d'une union comparable à l'Union européenne. C'est probablement le même souci que l'on retrouve à la base d'initiatives telles que le RIFF.

De façon implicite ou explicite, les accords ayant présidé à la création de communautés régionales et à leur renforcement en Afrique continuent de se donner comme objectifs la réalisation d'économies largement intégrées, la promotion d'un développement fondamentalement endogène et auto-entretenu, à partir d'une démarche collective et planifiée. La création d'une zone de libre échange comme phase intermédiaire dans la constitution d'une union douanière est dans ce cadre supposée faciliter et assurer une rentabilité certaine à un investissement orienté vers la satisfaction des besoins internes. Ainsi donc on ne se trouve pas dans une problématique de promotion des exportations, mais dans la recherche de la substitution aux importations. Or les partenaires au développement des pays africains privilégient au contraire une approche se fondant sur l'exploitation des avantages comparatifs existants et sur l'ajustement au marché mondial, selon une démarche à la fois pragmatique et souple.

Au plan continental, le Traité d'Abuja s'inscrit dans la même perspective. Il prévoit plusieurs étapes allant du renforcement des CER existantes à la création d'une communauté économique africaine dotée de ses propres mécanismes et organes (banque centrale unique, fonds monétaire, monnaie unique, etc.), en passant par une phase de stabilisation des barrières tarifaires et non tarifaires, la création de zones de libre échange et la mise en place d'unions douanières qui laisseraient la place à une union douanière continentale.

La dernière décision des Chefs d'État africains de se constituer en une Union africaine dont le texte fondamental entrera en vigueur en mai 2001, une fois l'Acte constitutif ratifié par les deux tiers des parlements nationaux, est venue réaffirmer cette volonté. Cette union fournit le cadre politique de la future Communauté économique africaine. L'Acte exprime en même temps le primat du politique sur l'économique, privilégiant ainsi une approche volontariste de l'intégration.

Il y a de ce fait un double décalage : entre la réalité des contraintes économiques et sociales et les projets de construction communautaire d'une part, entre ces derniers et la vision qu'ont les partenaires du développement de l'Afrique de la coopération économique et de l'intégration régionale. Mais cet état des faits ne signifie pas pour autant que les expériences en cours ont été un échec. Il aide à expliquer pour partie les retards observables dans le respect des calendriers de réalisation des programmes d'intégration. Il permet de comprendre également pourquoi, dans un contexte de rareté généralisée des ressources propres, certaines initiatives ou certaines organisations continuent de faire face à des difficultés d'existence, ne se maintenant pour l'essentiel que grâce à l'effort fourni par les pays qui en abritent les sièges, ou bien à l'aide extérieure.

Nous nous proposons dans ce qui suit de passer en revue les projets et réalisations des expériences de construction communautaire retenues.

## **COMESA**

Le COMESA (marché commun des États d'Afrique de l'est et australe) comprend au total 20 pays (Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe). Elle poursuit deux objectifs majeurs et immédiats, la mise en place d'une union douanière, et la coopération monétaire et financière entre ses États membres. Le COMESA a succédé en décembre 1994 à une zone d'échanges préférentiels (ZEP) aux objectifs plus limités.

Dans le cadre du COMESA, une zone de libre-échange devait voir le jour à l'horizon 2000, avec une réduction des barrières tarifaires de l'ordre de 80 pour cent par rapport à 1996. Le niveau de réduction aujourd'hui atteint est de 70 pour cent. Seuls cinq pays ont pu réaliser 80 pour cent. Ces résultats s'expliquent en grande partie par le fait que le niveau des droits de douane varie sensiblement d'un pays à un autre. Sa réduction dans les cas où il est déjà bas a une incidence directe sur les recettes, alors même que la question des compensations pour pertes de recettes demeure sans solution.

En 1994, le COMESA avait adopté le protocole relatif à la règle d'origine. Selon les dispositions contenues dans ce protocole, était considéré comme produit d'origine intérieure tout bien dans lequel l'intrant local représente au moins 35 pour cent de la valeur finale. Ce taux était ramené à 25 pour cent pour les biens reconnus importants pour le développement économique. La mise en œuvre s'est avérée complexe et lourde à conduire. L'entrée en vigueur du protocole reste suspendue à des études complémentaires à venir.

En principe, les pays du COMESA auront un tarif extérieur commun (TEC) en 2004. Les taux devraient être de 0 pour cent pour les capitaux, de 5 pour cent pour les matières premières, de 15 pour cent pour les produits intermédiaires et de 30 pour cent pour les produits finis. À trois années de son entrée en vigueur, des problèmes

majeurs demeurent en suspens et ne semblent pas pouvoir trouver aisément solution. Il s'agit notamment des niveaux et des sources de financement des compensations des pertes de recettes fiscales, des modalités d'administration du Tarif Extérieur Commun (TEC) et de l'élaboration des nomenclatures des biens concernés.

Un programme d'harmonisation monétaire a été adopté en 1992. Il comprend plusieurs étapes : *i*) entre 1992 et 1996, la mise en place d'une chambre de compensation allant de pair avec l'abolition de toutes les restrictions aux échanges internes à la région ; *ii*) l'utilisation de taux de change fluctuants et l'adoption de mesures devant assurer la stabilité monétaire, et la réduction des déficits budgétaires ; *iii*) entre 1997 et 2000, la levée de toutes les restrictions à la convertibilité intégrale des monnaies ; *iv*) au-delà de 2000, la mise en place d'une institution monétaire commune, différente des banques centrales. Elle aura pour charge de coordonner les politiques monétaires, de préparer la création d'une banque centrale commune et l'adoption à plus long terme d'une monnaie unique (vers 2020). La mise en œuvre des décisions a été inégale. Ainsi les pays appartenant à la zone Rand, ainsi que l'Éthiopie et l'Erythrée, n'ont toujours pas levé les restrictions à la libéralisation des taux de change monétaire. Au même moment, les divers programmes de réformes économiques entrepris par les pays, grâce à plusieurs des objectifs de stabilisation financière, de réduction des déficits budgétaires et de révision des politiques fiscales ont été réalisés ou le seront à court terme. Il en est résulté le besoin de réformer certaines structures, telle que la chambre de compensation qui a largement perdu de son utilité. Une étude propose de la transformer en une institution d'assurance des crédits à l'exportation.

Le COMESA a également mis en place, avec l'appui de certains partenaires dont la BAD, une banque régionale, la PTA Bank. Elle est destinée à promouvoir les échanges et à financer les projets de développement dans les pays membres, en priorité ceux devant faciliter l'intégration. Le bilan semble mitigé pour ce qui concerne la promotion des échanges intra-régionaux et des projets intégrateurs. Les projets multinationaux ne représentent que 4 pour cent du total de ceux appuyés par la Banque et le montant des prêts correspondants ne dépasse guère les 2 pour cent. Quant au financement des échanges, il a pour l'essentiel concerné les transactions avec le reste du monde.

Les progrès les plus significatifs ont été réalisés dans le démantèlement des barrières non tarifaires, notamment la levée des restrictions apposées aux régimes de change et aux taxes qui lui sont liées, la suppression des quotas à l'import et à l'export, l'allègement relatif des formalités douanières. Cependant, les échanges continuent de pâtir de divers obstacles, notamment du problème du déséquilibre de la balance commerciale entre les pays, source de tensions entre les pays et les partenaires économiques les composant. C'est le cas notamment entre la Zambie et le Zimbabwe qu'oppose un différend relatif à l'exportation par ce dernier de sa farine de blé beaucoup moins chère que celle produite en Zambie.

Cette présentation résumée rend compte des performances du COMESA. Elle permet de mesurer le chemin parcouru, tout en révélant les difficultés qu'il y a d'atteindre les objectifs selon le calendrier arrêté. Le domaine institutionnel est celui où les progrès réalisés sont importants. Au-delà de la signature des accords et de

l'élaboration des protocoles, le COMESA a développé les instruments devant assurer un meilleur suivi des résultats d'une libéralisation des échanges et d'une levée intégrale des contraintes à la circulation des biens et des capitaux, notamment grâce à la mise en place d'un système de recueil et d'analyse des données qui y sont relatives. Ainsi, l'ASYCUDA/Euro Trace (Automated System for Customs Data and Management) développé avec l'assistance de l'Union européenne permet d'accélérer le traitement des dossiers et de moderniser l'administration douanière dans les pays.

## **SADC**

La SADC (Communauté des États d'Afrique australe) comprend au total 14 pays (Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe). Devenue une communauté régionale en 1992, après plusieurs années de consultations parmi les pays membres, la SADC se donne comme objectif central la coordination, l'harmonisation et la rationalisation des politiques et stratégies nationales en vue du développement durable. Cela inclut notamment des mesures devant permettre l'élimination des barrières et obstacles à la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux au sein de la région.

Depuis sa création, la SADC a adopté divers protocoles, notamment pour ce qui concerne la promotion des échanges. La question des échanges continue de susciter de nombreuses réserves et est à l'origine de différends entre les pays. Le protocole sur les échanges qui prévoit le démantèlement tarifaire à hauteur de 85 pour cent en huit années n'a été ratifié par les 2/3 des États que six ans après son adoption par les Chefs d'État. Son entrée en vigueur initialement prévue pour janvier de l'an 2000 a dû être reportée en raison de la poursuite des négociations. La question des quotas et de la règle d'origine est également un sujet de controverse. Le Malawi par exemple n'a que difficilement cédé devant les pressions relatives à la question des quotas affectant ses exportations de textiles et de vêtements. Au sein de la Communauté, des accords bilatéraux sont parfois sources de complications. Ainsi, les échanges entre le Malawi et l'Afrique du Sud sont déliés de toutes contraintes tarifaires depuis le début des années 90. Cependant, usant du principe de la règle d'origine, l'Afrique du Sud a décidé de bloquer l'entrée sur son territoire des textiles du Malawi, en imposant des taxes et diverses pénalités. Cela a eu pour conséquence immédiate la faillite de nombreuses entreprises dans ce dernier pays et la perte de près de 50 pour cent des emplois créés grâce à la mise en œuvre du protocole (3000 emplois au total sur 7000 nouvelles créations).

Les activités de la SADC ont été très largement dominées par les questions institutionnelles, principalement celle du regroupement et de la restructuration des diverses commissions qui existaient dans l'ancienne SADCC, de la centralisation des opérations et de la mise en place d'un secrétariat opérationnel et autonome. Cette tâche s'est avérée relativement ardue à mener à son terme. Les différends ont concerné notamment la gestion des organes de la Communauté. Ainsi, en matière de gestion de la question sécuritaire, il a fallu cinq années de discussions pour aboutir à un compromis sur qui prendra la tête de l'organe chargé des problèmes de défense et de sécurité.

Si au plan des politiques économiques et financières de nombreux obstacles demeurent, tels que ceux qui concernent l'harmonisation des politiques fiscales, des progrès significatifs sont enregistrés de façon ponctuelle. C'est le cas par exemple avec l'harmonisation des procédures utilisées par les différentes places financières en vue de leur intégration dans un système régional. L'un des domaines où les progrès sont les plus significatifs est celui du transport et des communications. Le récent projet du Corridor de Maputo en cours d'exécution permet sur un axe allant de Maputo en Mozambique à Gauteng en Afrique du Sud de promouvoir, grâce à l'initiative privée, le développement d'activités industrielles, agricoles, commerciales et de services pour un montant supérieur à 7 milliards de dollars.

La particularité de la région est l'existence en son sein d'une union douanière vieille de plus d'un siècle, l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA). Fondée en 1889, elle comprend l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland. Le premier pays cité est en fait le pôle structurant de cette union. Son conseil des douanes (*Board of Tariffs and Trade*) est l'organe de décision en matière de tarif extérieur commun (TEC) et autres taxes. L'Union est adossée à une zone monétaire (CMA) fondée sur le Rand dans laquelle le rôle clé est détenu par la banque centrale sud-africaine.

Ainsi, la SADC qui détient des atouts indéniables pour conduire un processus d'intégration régionale rapide, non seulement du fait du niveau de ses ressources mais aussi du dynamisme d'une partie des opérateurs privés qui y interviennent, ne semble pas avoir clairement opté pour une démarche déterminée, par exemple l'intégration par le marché. Elle continue en fait à être dépendante de l'existence en son sein de l'UDAA dont les intérêts priment, particulièrement dans les négociations internationales. Les accords bilatéraux (entre l'Afrique du Sud et les partenaires qu'elle choisit) prévalent sur le reste ; d'où les risques d'une polarisation/marginalisation entre un « centre » constitué par l'Afrique du Sud et une « périphérie » formée par la plupart des autres pays.

## **CEDEAO**

La CEDEAO (Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest) comprend 16 pays (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo). Elle avait pour objectif la création d'une communauté « autosuffisante » par la formation d'un « bloc économique avec un marché unique se fondant sur une union économique et monétaire ». C'est dans ce cadre que fut décidée la création d'une union douanière à l'horizon 2005, dotée d'un TEC, ayant une politique commerciale commune et dans laquelle les politiques économiques, financières et sectorielles seraient harmonisées. Parmi les objectifs premiers figure également la création d'une zone monétaire.

En matière de libéralisation des échanges, les droits et taxes étaient supposés avoir disparu en l'an 2000, tant pour les produits non manufacturés que pour les produits industriels. Les informations les plus récentes indiquent que la plupart des pays ont

adopté la nomenclature commune des produits, condition première de la mise en œuvre des décisions en la matière. De même, l'harmonisation des documents de douane est en bonne voie. Douze pays utilisent déjà le certificat d'origine de la Communauté et onze ont adopté la nomenclature douanière et le document de déclaration douanière. Au total, cinq pays mettent en œuvre les dispositions du protocole relatif au transit des marchandises par voie terrestre. Au même moment, huit pays ont éliminé les barrières tarifaires pour les produits non manufacturés, alors qu'un seul a supprimé les barrières tarifaires apposées aux produits industriels. Quant au TEC, il est encore à l'état de projet.

Ce niveau de performance rend improbable l'établissement d'une zone de libre-échange assortie d'un TEC à l'horizon 2002. L'un des problèmes auquel se trouve confrontée la Communauté est le coût élevé des compensations pour pertes de recettes. Des solutions sont envisagées.

Mais, les contributions au fonds de compensation au titre des pertes dues aux échanges (devenu depuis mars 2000 fonds de solidarité) restent insuffisantes et trop partielles pour permettre au mécanisme de jouer pleinement. En effet, seuls trois pays se sont acquittés de tout ou partie de leurs obligations. Il est à noter que, tout comme le COMESA, la CEDEAO a développé le système devant accélérer le traitement des dossiers douaniers et la modernisation de l'administration douanière, l'ASYCUDA/Euro Trace. Une autre difficulté provient de la coexistence au sein de la CEDEAO de deux schémas, celui de la CEDEAO et celui des pays appartenant au même moment à l'UEMOA.

Pour ce qui concerne la coopération monétaire et la création d'une zone monétaire, un premier pas a été franchi avec la décision mise en œuvre par 12 des 16 pays d'éliminer les barrières non tarifaires de nature monétaire. Ainsi, les citoyens de ces pays peuvent s'acquitter des taxes d'aéroport, régler leurs notes d'hôtel et procéder à l'achat de leurs billets d'avion en monnaie locale.

Un autre domaine où des progrès ont été également obtenus est celui de la convergence macroéconomique. Qu'il s'agisse du déficit budgétaire, de son financement par les banques centrales, ou de la maîtrise de l'inflation, des avancées sont enregistrées. Un grand nombre de pays devrait être en mesure de se rapprocher voire de répondre aux premiers critères de convergence à l'horizon 2003 (déficit budgétaire contenu à moins de 4 pour cent, taux d'inflation à 5 pour cent ; financement du déficit budgétaire à un maximum de 10 pour cent des ressources fiscales du précédent exercice et réserves représentant au moins 6 mois d'importation). Une question cependant demeure pendante, celle de la formulation de programmes nationaux de convergence, du mécanisme de suivi et des sanctions qui en découleraient pour les pays qui s'écarteraient des critères. Les pays qui n'appartiennent pas à la zone Franc CFA ont décidé de créer une zone monétaire en 2003, avec comme objectif de fusionner les deux zones monétaires une année après. Cet objectif temporel semble peu réaliste. Enfin, il convient de souligner que la CEDEAO, à travers son Fonds, est le premier actionnaire d'une banque commerciale régionale à capitaux privés, l'ECOBANK, qui est présente dans onze pays de la région.

La CEDEAO a probablement été l'une des régions à avoir enregistré les résultats les plus significatifs en matière de réalisation des objectifs relatifs à la libre circulation des personnes. Les citoyens de la région circulent en effet librement et ne sont plus soumis aux visas. Toutefois, des problèmes demeurent. Ainsi, si le visa a été aboli, le nombre de postes de contrôle qui donnent l'occasion à toutes sortes de harcèlements demeurent importants. Ils atteignent sept points tous les 100 kilomètres sur l'axe routier Lagos–Abidjan. Des comités nationaux ont été créés pour suivre la mise en œuvre des décisions relatives aux mouvements des personnes et des véhicules mais ils ont jusqu'ici échoué. Une solution alternative semble se dessiner avec la coopération des organisations professionnelles des transporteurs.

Dans le domaine des infrastructures (réseaux routiers et développement des télécommunications), des progrès considérables ont également été obtenus. En matière de réseaux routiers, les taux de réalisation du projet d'autoroute côtière et du réseau sahélien sont respectivement de 83 et de 70 pour cent. La phase I du projet INTELCOM a permis de connecter les différentes capitales de la région. Il devrait connaître une accélération avec les projets qui lui sont concomitants, la généralisation de l'usage des fibres optiques et la connexion par satellite. Dans le domaine énergétique, des progrès sont faits pour assurer l'interconnexion électrique de la région. En matière de transport aérien, la libéralisation du trafic programmée en 2002 devrait contribuer à accélérer l'intégration.

Tout comme c'est le cas pour le COMESA, les résultats les plus significatifs ont été obtenus par la CEDEAO dans le domaine organisationnel avec l'élaboration des protocoles et la conduite des études devant permettre l'exécution des décisions arrêtées.

## **UEMOA**

L'Union économique et monétaire ouest–africaine (UEMOA) est constituée de huit pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Elle est née de la fusion de deux organisations composées des mêmes pays, l'Union monétaire ouest–africaine et la Communauté économique d'Afrique de l'Ouest. Lors de sa mise en place en 1994, l'UEMOA s'était donné comme objectifs premiers : *i*) renforcer la compétitivité internationale des activités économiques et financières de ses États membres, assurer la convergence de leurs politiques économiques, créer un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux, sur le droit d'établissement, sur un TEC et sur une politique commerciale commune ; *ii*) harmoniser les politiques fiscales et *iii*) coordonner les politiques sectorielles des pays membres. L'UEMOA prévoit également de se doter d'un code communautaire des investissements. Elle incluait parmi ses objectifs la mise en place d'organes additionnels, une cour des comptes, une cour de justice, un parlement ainsi qu'une chambre régionale de commerce. Les États ont parallèlement adopté un pacte de convergence macroéconomique dont la mise en œuvre est assortie d'un mécanisme de surveillance et d'un calendrier d'exécution.

La particularité de l'UEMOA est d'être une zone monétaire adossée à une monnaie extérieure convertible (l'euro). Elle dispose d'une banque centrale, la BCEAO, qui centralise les réserves de change des États membres et obéit à une politique monétaire unique. Les capitaux peuvent circuler librement au sein de la zone; et les avoirs bancaires sont en principe convertibles car le FCFA est garanti par la France grâce à un compte des opérations spéciales directement administré par le Trésor français. Cependant le fait de disposer d'une monnaie commune n'a pas joué en faveur d'un accroissement des échanges entre les pays membres.

Du point de vue des résultats, l'UEMOA semble être l'entité qui a le mieux réussi à se rapprocher des objectifs qu'elle s'était donnés au départ. Le TEC a été adopté en 1997 et la mise en place effective du dispositif de taxation qui le complète est intervenue en 1999 (il s'agit de la taxe dégressive de protection qui a pour objectif de compenser les baisses de protection tarifaire, et de la taxe conjoncturelle à l'importation qui devrait permettre de compenser les baisses de protection tarifaire liées aux fluctuations des cours mondiaux). Si les éléments d'information disponibles n'autorisent pas de conclure à l'application intégrale de l'ensemble des décisions arrêtées, elles permettent de noter que les pays sont engagés dans la levée des contraintes à leur mise en œuvre. Cela s'applique en particulier aux dispositions relatives au TEC et au respect des critères de convergence de premier et de second rang (solde budgétaire de base en pourcentage du PIB, taux d'inflation, taux d'endettement ; masse salariale sur recettes fiscales, investissement sur ressources internes par rapport aux recettes fiscales, et déficit extérieur courant hors dons sur PIB) pour lesquels le mécanisme de surveillance fonctionne relativement bien. En outre, des efforts réels sont conduits en matière d'harmonisation des législations fiscales. Dans tous ces domaines, des mesures sont prises par la plupart des États pour se rapprocher des objectifs. Cependant le respect des règles et décisions communes, notamment pour ce qui concerne les finances publiques (ajustement des dépenses aux recettes, maîtrise des déficits budgétaires, maîtrise des arriérés de paiement dus à la Banque centrale) demeure largement tributaire de la conjoncture internationale, reflétant en cela la fragilité économique de la région. Il est également le résultat de programmes de réformes conçus et mis en œuvre individuellement, sans concertation aucune entre les États partenaires.

L'UEMOA dispose d'une banque régionale de développement, la BOAD (Banque Ouest-Africaine de Développement) qui a pour objet le financement de projets considérés comme prioritaires pour assurer le développement économique des États membres et promouvoir leur intégration. Tout comme la PTA Bank au sein du COMESA, le capital de la BOAD comprend des actionnaires extérieurs à la région, notamment la France et la Banque africaine de développement. Cependant, à la différence de la PTA Bank, les prêts en faveur des projets intégrateurs sont de loin plus conséquents. Ils représentent plus de 30 pour cent de ses engagements net cumulés. Ceux en faveur du secteur privé méritent également d'être soulignés car ils dépassent le tiers des montants nets cumulés depuis le début de ses opérations en 1976 et tendent à augmenter sensiblement, approchant les 50 pour cent en 1999. Ces prêts ont notamment permis le financement d'entreprises à utilité régionale.

## **CEMAC**

La CEMAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale) est constituée de six pays (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Guinée équatoriale, Gabon et Tchad). Lors de sa mise en place en 1998, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale, tout comme l'Union douanière des États d'Afrique centrale à laquelle elle s'est substituée, s'était donnée comme objectif central la promotion du développement économique par la mise en place d'une union douanière dans laquelle les personnes, les biens et services ainsi que les capitaux circuleraient librement. Tout comme l'UEMOA, la CEMAC s'inscrit dans une zone monétaire dont la monnaie s'appuie sur une devise forte, l'euro, dans le cadre des accords liant les pays de l'Union à la France. La Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) remplit les mêmes fonctions que la BCEAO au sein de l'UEMOA.

La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) a adopté toute une série de mesures semblables à celles déjà énoncées dans le cadre de l'UEMOA (TEC, convergence macro-économique, etc.). Leur mise en œuvre se heurte aux mêmes difficultés et se trouve à des niveaux d'exécution similaires. Ainsi, la réforme du système fiscal et douanier avec l'introduction d'un tarif extérieur commun, d'un tarif préférentiel généralisé et d'une taxe sur le chiffre d'affaires appelée à remplacer les diverses taxes indirectes est en train d'être conduite à son terme, en grande partie parce qu'elle a été prise en ligne de compte dans les programmes de réformes économiques exécutés avec l'appui des institutions financières internationales dont la BAD. Il convient de souligner que les nouvelles dispositions fiscales et douanières sont venues remplacer un système complexe dont les divers éléments (taxe unique, taxe sur le chiffre d'affaires, exonérations exceptionnelles, etc.) avaient produit des effets pervers contribuant en bonne partie à la réduction des échanges intra-régionaux. Les performances de la CEMAC montrent bien que l'existence d'une monnaie unique et la possibilité d'une libre circulation des capitaux ne permettent pas automatiquement un développement des échanges. En outre, à la différence de ce que l'on peut observer au sein de l'UEMOA, de fortes limitations continuent d'être apposées à la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

## **UMA**

L'Union du Maghreb arabe regroupe cinq pays (l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie, la Libye et la Tunisie). Il s'agit d'une entité de création récente (1989) qui avait pour objectif la création d'un marché commun en l'an 2000. Depuis plusieurs années, des différends politiques sont à l'origine du gel de ses activités. Il y a lieu toutefois de souligner que les nombreux accords bilatéraux liant les pays membres ont permis de contourner dans une certaine mesure cette situation ; notamment pour ce qui concerne la circulation des personnes et, à un niveau moindre, des biens et services.

Dans cette région, les réalisations en termes de coopération économique et d'intégration régionale ont souvent précédé la mise en place de l'UMA. Ainsi, le réseau routier, tout comme le réseau ferroviaire, permettent de relier en grande partie les divers pays. Le réseau électrique est également fortement intégré entre trois pays, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie.

### **Les contraintes à la coopération économique et à l'intégration régionale**

Bien que non détaillée et non exhaustive, la présentation faite ci-dessus des objectifs et réalisations des communautés économiques régionales permet de tirer une première conclusion : contrairement à une idée fortement établie, des progrès non négligeables ont été enregistrés au cours de la décennie écoulée. Ils peuvent être considérés comme limités s'ils sont mis en rapport avec les objectifs et les calendriers initialement affichés. Ils le sont beaucoup moins si on prend en ligne de compte les contraintes internes et externes ainsi que les conditions sous lesquelles ces projets d'intégration sont conduits. Un aspect particulier sur lequel il serait difficile de ne pas reconnaître les avancées substantielles obtenues est ce qui touche au cadre organisationnel et réglementaire. En effet, à la différence des précédentes décennies, des efforts significatifs ont porté sur l'élaboration, à partir d'études précises et détaillées, souvent grâce à l'appui des partenaires au développement du continent, notamment de l'UE et d'institutions comme la BAD, de canevas de décisions et d'instruments susceptibles de permettre le passage rapide à l'action et la mise en place parallèle de mécanismes de suivi et d'évaluation des résultats. Cela a concerné en particulier le domaine des échanges. Cette première conclusion amène donc à relativiser le scepticisme que l'on peut avoir si on garde à l'esprit que l'objectif était la création à l'horizon 2000 d'unions économiques ou de marchés communs dans lesquels les facteurs de production circuleraient librement.

Si l'on admet que la contrainte réglementaire a été ou peut être levée grâce aux études et aux travaux conduits au niveau des communautés, il devient nécessaire de revenir sur les autres facteurs qui empêchent ou retardent la mise en application des décisions arrêtées. Au même moment, il convient de s'interroger pourquoi, là où les dispositifs d'une intégration par le marché pouvaient jouer pleinement, la situation économique est restée fragile, et pourquoi la coopération économique n'a pas produit les effets attendus en termes d'intégration et de relance significative de la croissance, y compris là où l'existence d'une monnaie unique aurait pu constituer un facteur déterminant.

Par souci de clarté dans l'exposé, on distinguera entre six groupes de contraintes tout en sachant qu'il s'agit d'une classification, à caractère heuristique car les divers facteurs considérés sont liés et interagissent, déterminant ainsi dans une large mesure la dynamique de l'intégration :

- i)* les contraintes relatives aux infrastructures ;
- ii)* les contraintes institutionnelles, qui renvoient aux questions organisationnelles et aux choix de politiques économiques ;

- iii) les contraintes liées aux structures économiques des pays ;
- iv) les contraintes qui s'attachent à l'environnement international et à son évolution ;
- v) les contraintes liées aux acteurs impliqués et à leurs stratégies ;
- vi) les conflits.

### *Les contraintes liées aux infrastructures*

Les nombreuses études et analyses de la construction communautaire soulignent le caractère inachevé des réseaux de communication et de transport à l'échelle régionale. Il vient accentuer dans de nombreux cas, notamment dans les pays enclavés, l'isolement de régions entières qui pourraient être à la base d'un développement trans-frontalier articulé. Cet aspect est largement connu et fait l'objet d'une attention particulière de la part des CER. Ces dernières, tout comme les États qui en sont membres, ont eu pour premier souci de lever cette contrainte physique à la circulation des biens et des hommes. Le développement des infrastructures routières, des télécommunications, la connexion des réseaux électriques, et l'exploitation de ressources naturelles communes sont considérés comme la première forme de la coopération régionale et la condition de base de l'intégration. En fait, c'est peut-être la contrainte la plus facile à lever, car elle n'a d'incidence directe, ni sur la souveraineté, ni sur les revenus des États.

### *Les contraintes institutionnelles*

Au nombre des contraintes institutionnelles qui méritent d'être rappelées figurent en premier lieu le mode d'organisation et de fonctionnement des CER. Outre le fait que les Organisations Intergouvernementales (OIG) sont souvent conçues comme de simples extensions des structures nationales, sans pouvoir ni autonomie réelle, elles se trouvent prises au piège de la faiblesse de leurs capacités techniques au regard de l'ampleur des tâches qui leur sont assignées et du profil du personnel en place souvent recruté sur la base de quotas par pays et de recommandations des États en faveur de personnes qui n'ont pas toujours les compétences requises. La seconde contrainte à la construction régionale vient du grand nombre des OIG qui sont souvent coûteuses et lourdes dans leur mode de fonctionnement. Une fois mises en place, il devient difficile de les supprimer et même d'assurer la rationalisation de leurs activités. La troisième contrainte est l'appartenance des mêmes pays à diverses organisations poursuivant les mêmes objectifs, mais selon des séquences et un calendrier différents, ouvrant la voie à des conflits de décisions. C'est le cas par exemple pour certains pays du COMESA membres de la SADC qui doivent s'inscrire dans deux projets différents (voire trois ou quatre si on tient compte des dispositions prises dans le cadre du RIFF ou par la Communauté d'Afrique de l'Est) d'instauration de zones de libre échange, et qui adhèrent à deux programmes différents de réduction des droits de douanes avec ce que cela implique en termes de gestion administrative et de coûts afférents. La quatrième contrainte vient de l'absence de coordination des politiques nationales économiques,

financières et sociales et du non respect des engagements pris. Considérée comme l'une des caractéristiques communes des expériences de construction communautaire dans les années 70 et 80, cette réalité n'a pas encore disparu du fait même de l'urgence des problèmes que les États ont à gérer au plan national et du primat de l'approche à court terme sur le moyen et le long terme dans les stratégies des États, en grande partie du fait de la nature même des programmes d'ajustement mis en œuvre. En outre, les effets de la mauvaise gestion qui a prévalu dans de nombreux pays jusqu'au milieu de la précédente décennie ne se sont pas estompés. Les déséquilibres financiers et le fort désinvestissement qui sont allés de pair avec l'augmentation de la dette extérieure ont eu entre autres comme résultat une élévation du risque-pays. Les conséquences en termes d'accès aux financements extérieurs sont largement connues. La raréfaction des ressources a eu pour effet une accentuation de la priorité donnée aux objectifs nationaux. Les États ont été enclins au non respect de leurs engagements, tant pour ce qui concerne le paiement de leurs contributions que pour ce qui a trait à l'application des décisions prises d'un commun accord et pouvant se traduire par des pertes de ressources pour l'un des États ou pour une composante influente en son sein. C'est le cas au sein de la CEMAC et du COMESA où les mécanismes de redistribution ne jouent pas toujours et où des taxations complémentaires ont été quelquefois ajoutées pour compenser le manque à gagner pour les États. Une décision, de toute autre nature, prise sans concertation avec les pays voisins et révélatrice de la gestion du court terme a été prise récemment par la Côte d'Ivoire, sans en mesurer les implications quant à la circulation des produits concernés. Pour faire face à ses problèmes de trésorerie, l'État ivoirien a décidé d'augmenter en février 2001 la taxe à l'exportation du cacao de 60 pour cent pour les fèves, ce taux pouvant aller jusqu'à 200 pour cent pour les produits dérivés ; soit une augmentation de 40 pour cent d'impôts directs sur le producteur. Or, il est établi que dans la région, la régulation effective de la production et de la circulation de ce bien dépasse le strict cadre national.

### *Les contraintes de structure*

Il est communément admis que parmi les facteurs contraignant tout effort de coopération économique et d'intégration régionale figure en bonne place la faible, voire l'absence de complémentarité dans l'offre de biens et services, de capitaux et de savoir-faire au regard de la similitude de la demande. A quelques exceptions près, les diverses CER se caractérisent par la faible diversification des systèmes productifs et la similitude des biens produits pour les marchés locaux. Au même moment, on observe une forte similitude de l'offre destinée à l'exportation. Les pays appartenant à une même région tirent en règle générale leurs revenus extérieurs de l'exportation de deux ou trois produits de base. Ces derniers représentent dans la quasi-totalité des cas plus de 70 pour cent des recettes d'exportation, c'est-à-dire des ressources fiscales des États et des moyens de paiement extérieurs. Dans ce cas, il est de l'intérêt des États et des partenaires de promouvoir les exportations en dehors de la région. C'est ce qui explique l'évolution contrastée entre les échanges intra-régionaux et ceux effectués

avec le reste du monde. Les graphiques relatifs au degré d'ouverture des économies et à l'évolution des échanges au sein des CER ci-dessous présentés rendent compte d'une telle évolution sur la dernière décennie.

Dans ce cadre, si les divers programmes de réformes économiques ont contribué, grâce à la discipline budgétaire et à la rigueur de la gestion macroéconomique qu'ils ont introduites, à restaurer les équilibres financiers et dans une certaine mesure la crédibilité des pays, la priorité qu'ils ont donnée à la promotion des exportations selon la règle des avantages comparatifs existant, a renforcé les tendances du primat du niveau international sur le régional. Ces programmes ont également contribué à développer les économies voisines, en développant des programmes non articulés qui ne tiennent pas compte du contexte régional, ni du point de vue des implications des mesures arrêtées, ni de celui des séquences et des calendriers de leur mise en œuvre.

La seconde contrainte de taille qu'il convient de mentionner concerne la faiblesse du pouvoir d'achat des régions. Avec des niveaux de revenus aussi faibles, la construction communautaire apparaît secondaire voire hasardeuse.

Les données actualisées du début des années 60 relatives aux six pays de la CEE (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) fournies à titre de comparaison, permettent de mieux situer le niveau de revenu auquel se situaient déjà les pays européens au début de leur expérience de construction communautaire.

En fait, comme le montrent les figures ci-dessous, et à l'exception d'une région (COMESA) pour laquelle on observe une évolution positive, toutes les autres se caractérisent par une baisse tendancielle du pouvoir d'achat sur les vingt dernières années. Même dans le cas du COMESA, la reprise est toute récente et date de moins de cinq ans.

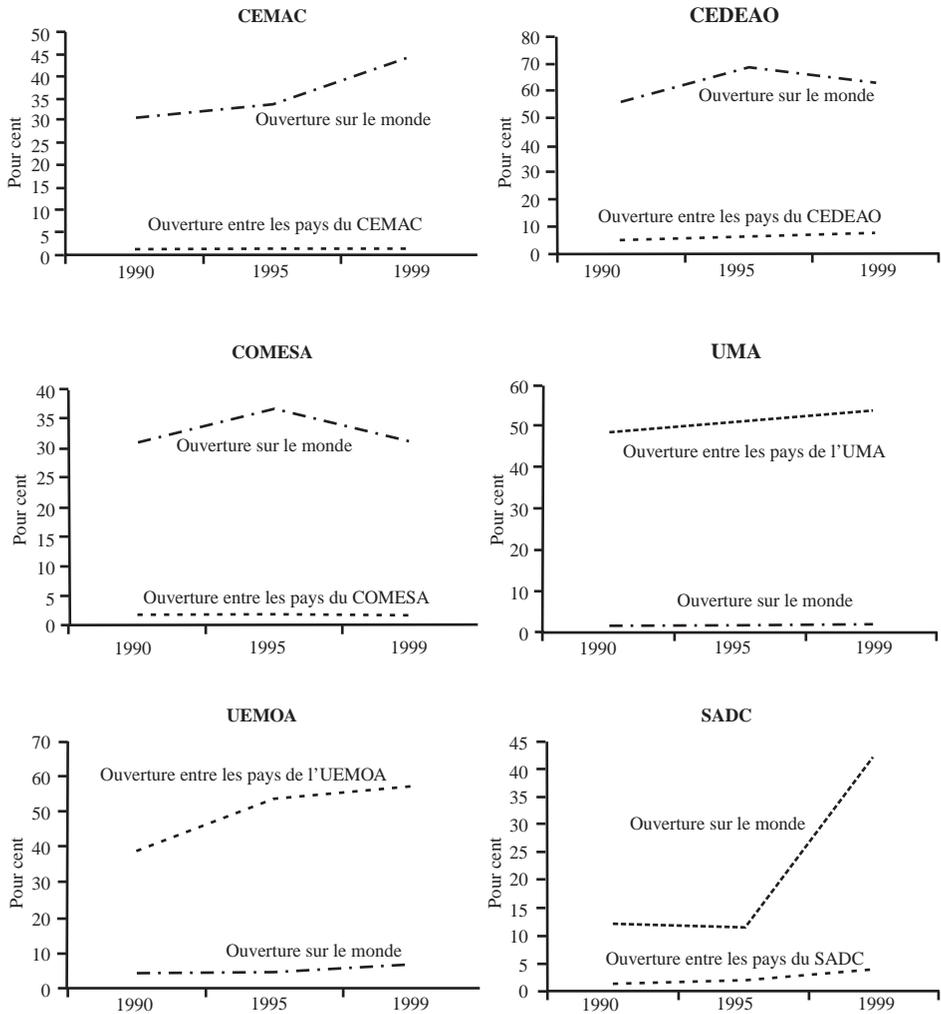
Le caractère limité des ressources propres apparaît encore plus contraignant lorsqu'on prend en ligne de compte l'évolution des flux financiers en direction des différentes régions.

Avec des ressources intérieures limitées, des flux financiers s'inscrivant à la baisse et des États devant faire face à des déficits budgétaires importants (voir graphique ci-dessous), l'investissement dans des projets d'intégration ne peut qu'être secondaire.

Cette situation se trouve aggravée par les écarts de niveaux de richesse entre pays. Ils n'autorisent au mieux que des intégrations asymétriques, défavorables aux pays les plus pauvres et en leur sein aux groupes les moins nantis. C'est le cas notamment de l'UEMOA entre les pays côtiers et ceux enclavés (exportation de main-d'œuvre, taxation formelle et informelle des produits de ces derniers, surcoûts liés au transit à partir des ports, etc.). Cela vaut également pour l'Afrique australe entre l'Afrique du Sud et les pays satellites qui en dépendent pour leurs exportations (Malawi notamment).

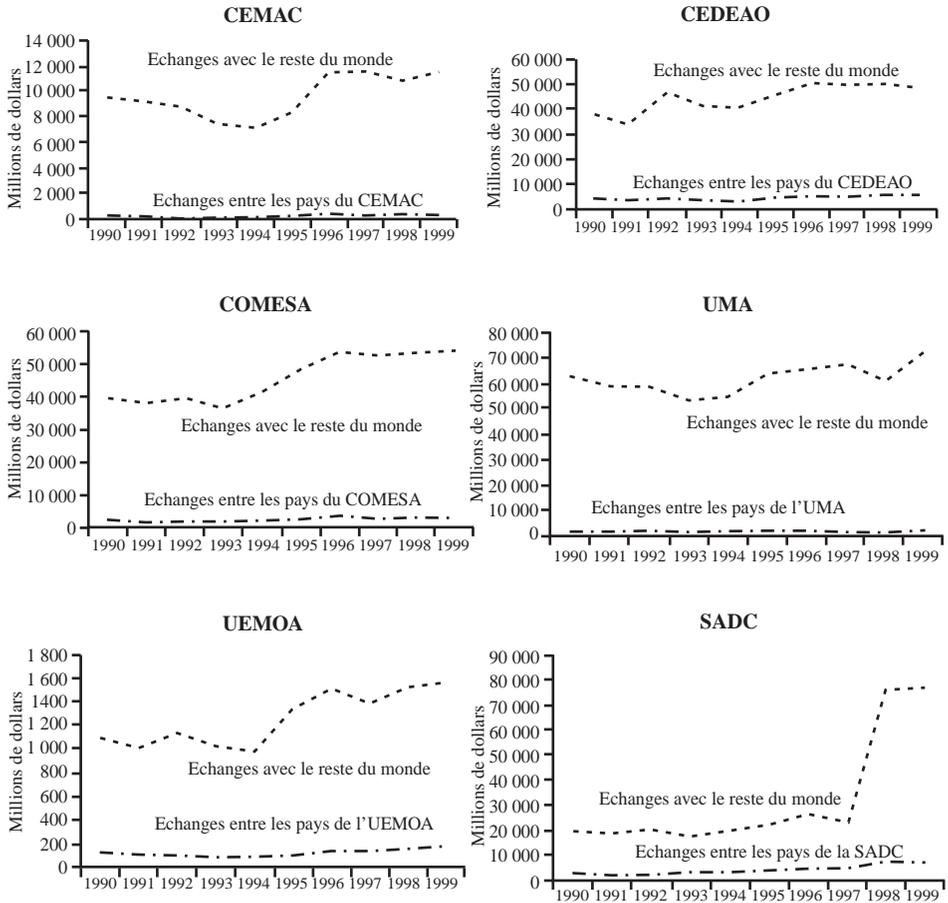
Dans un tel contexte, la question des compensations pour pertes de ressources fiscales liées à l'établissement d'une zone de libre échange revêt un caractère encore plus aigu.

Figure 1. Degré d'ouverture



Source : Construit à partir des données du FMI (World Economic Outlook).

Figure 2. Evolution des échanges, 1990-99



Source: Construit à partir des données du FMI (World Economic Outlook).

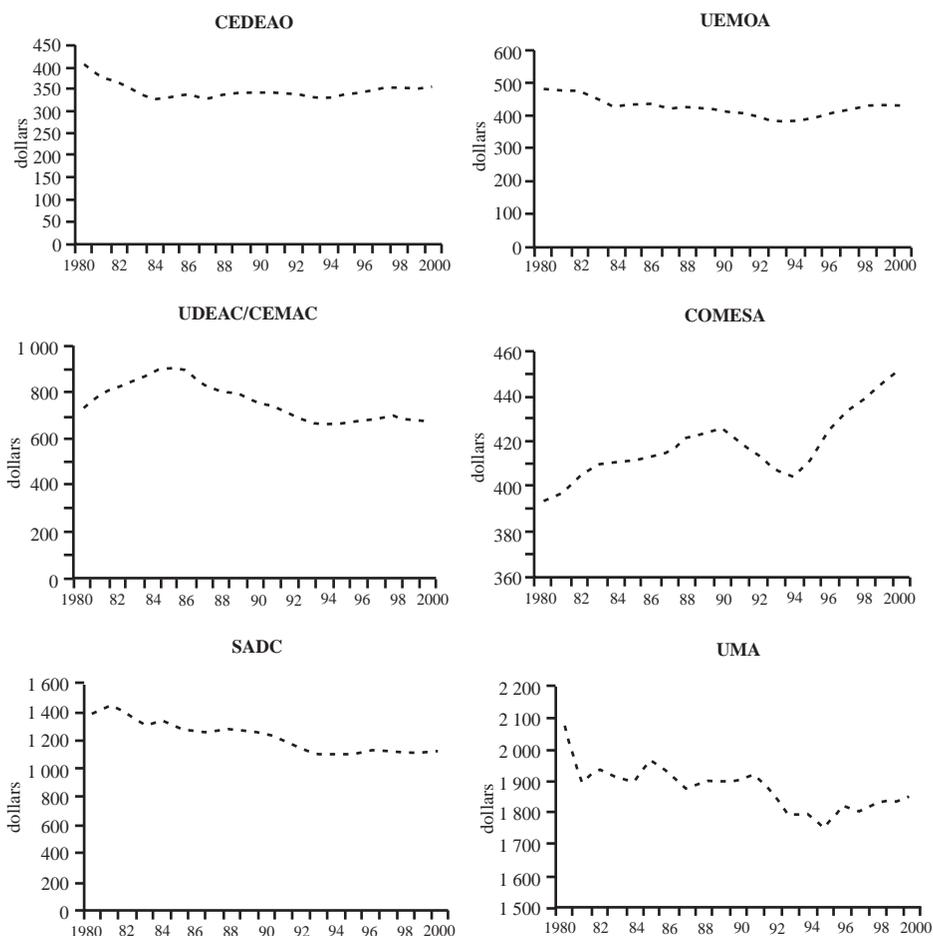
Tableau 1. **PIB Moyen et population moyenne, 1995-99**

	PIB moyen (millions de dollars E-U)	Population moyenne (millions)	PIB par habitant \$/hab.
CEDEAO	76 093	205.9	357.0
CEMAC	19 098	28.7	669.5
COMESA	142 062	324.2	438.2
SADC	193 118	185.4	1 041.8
UEMOA	26 293	65.1	402.9
UMA <sup>a</sup>	107 414	73.2	1 467.6
Pays membres de la CEE <sup>b</sup> (1963-66)	1 459 968	180.8	8 074.0

a. La Libye n'est pas incluse faute de données sur la période.

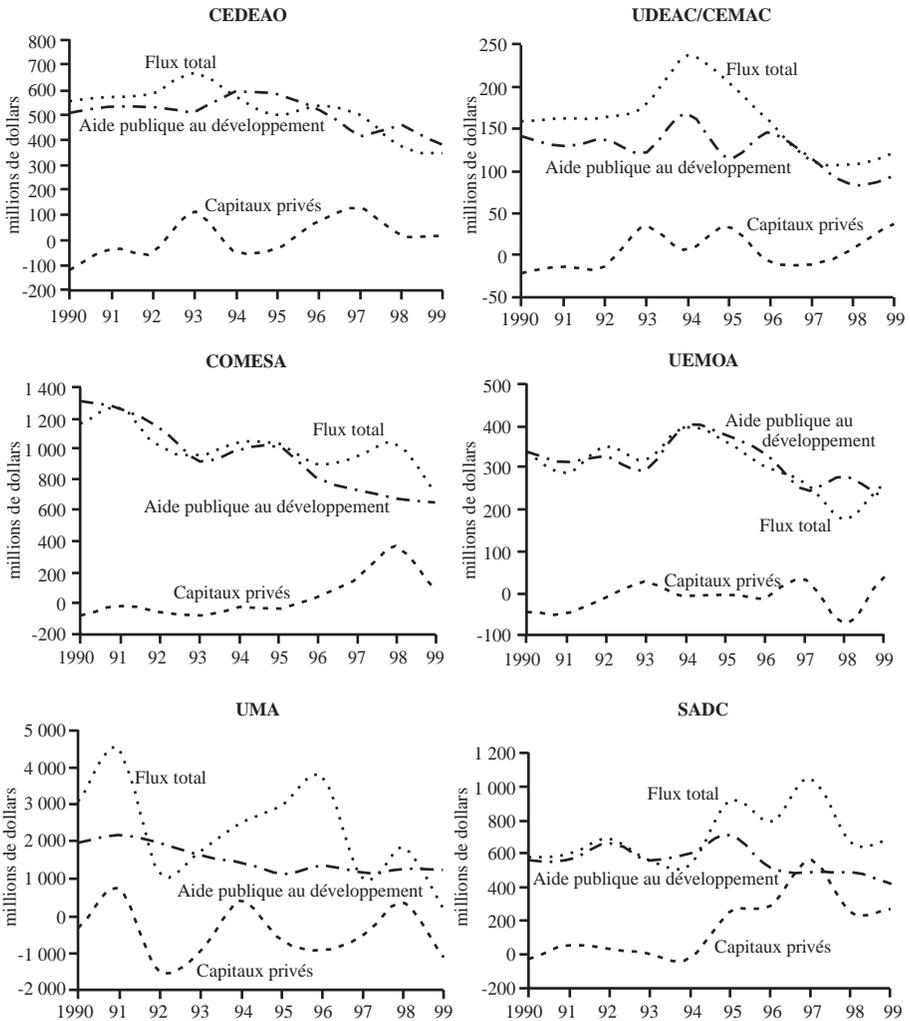
b. PIB moyen actualisé en utilisant le taux de croissance des indices des prix à la consommation de la période 1966-99.

Figure 3. **Evolution du PIB réel par habitant (1980-2000)**



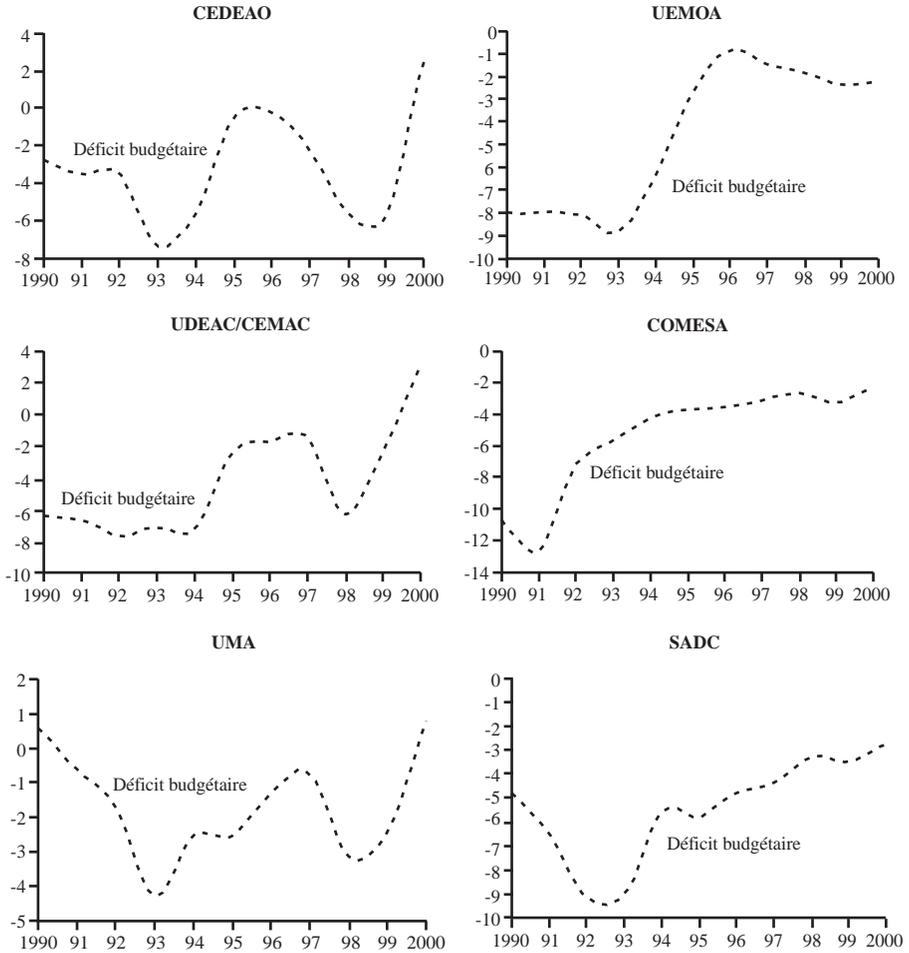
Source : Division de la Statistique de la Banque africaine de développement.

Figure 4. Flux financiers (1990-99)



Source : Construit à partir des données du FMI (World Economic Outlook).

Figure 5. Défis budgétaires (1990-2000)  
(% du PIB)



Source : Construit à partir des données du FMI (World Economic Outlook).

Figure 6. Structure du PIB (1995-99)

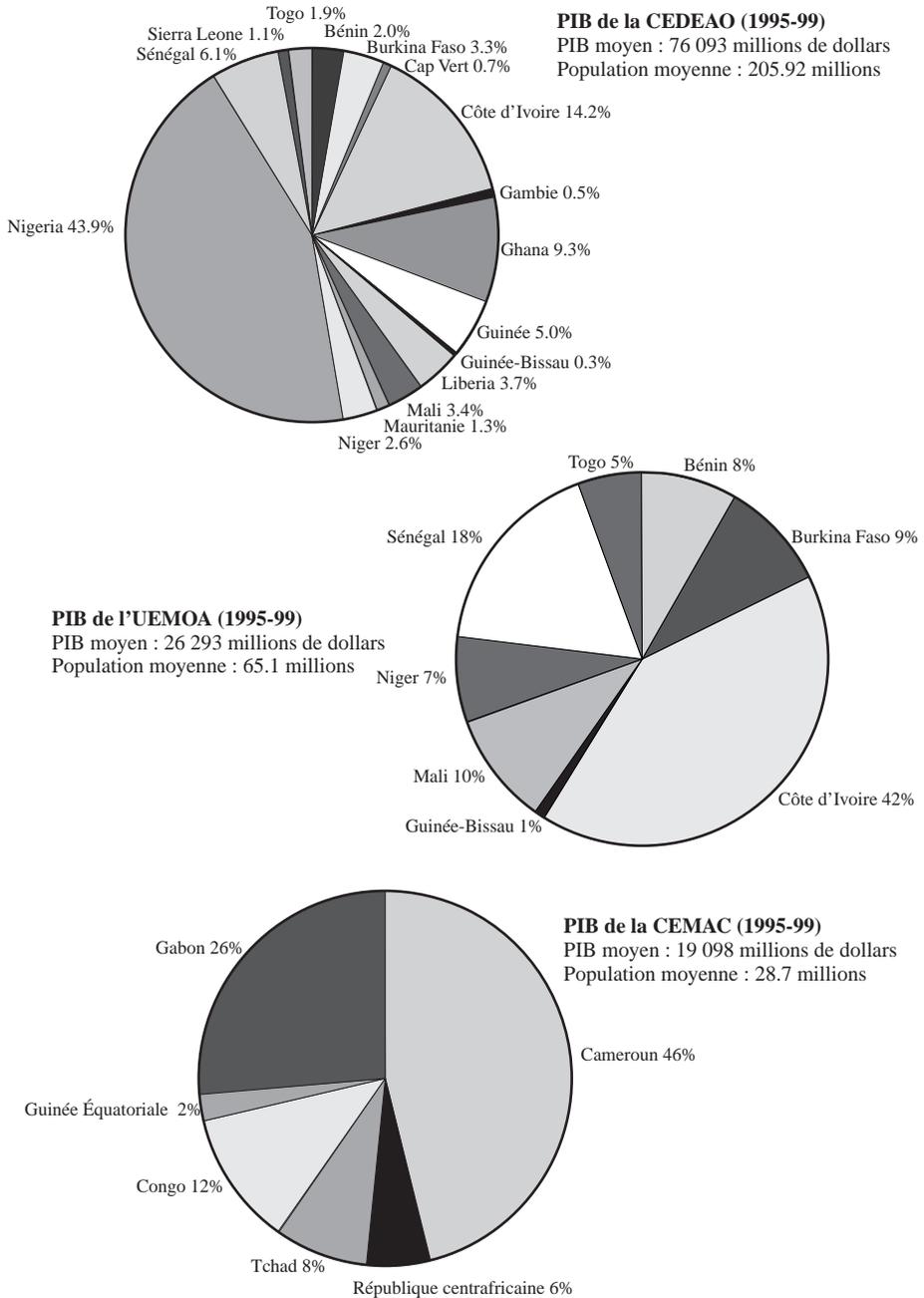
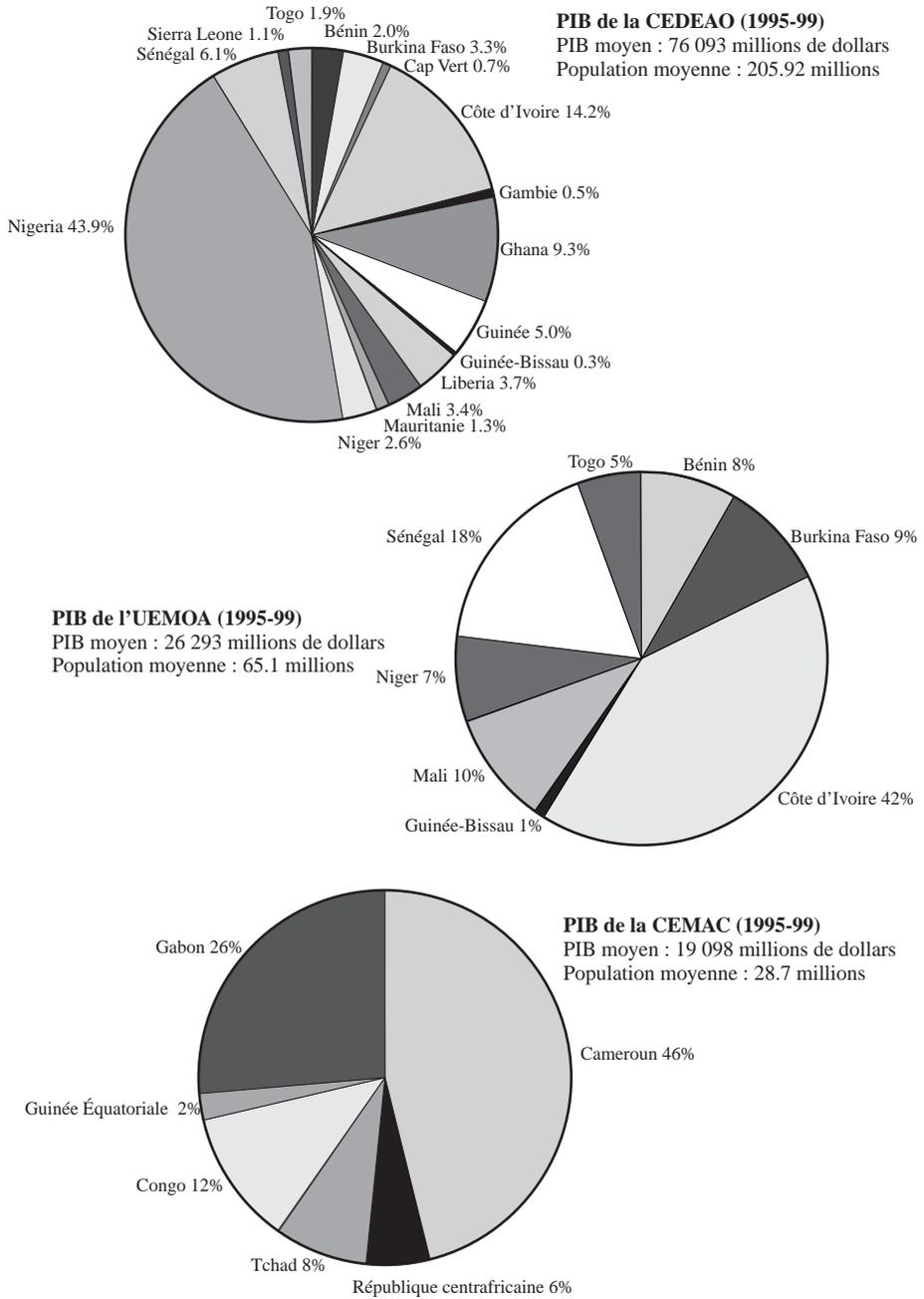


Figure 6. Structure du PIB (1995-99)



La troisième contrainte qu'il convient de mentionner ici a trait aux coûts de reconversion des activités économiques, du niveau extérieur au profit du niveau régional. Dans un contexte marqué par de multiples contraintes liées aux coûts des infrastructures à mettre en place pour pouvoir tirer avantage du marché potentiel, aux coûts d'approche des marchés, et aux multiples problèmes que tout opérateur peut rencontrer du fait de la faible transparence de la gestion des affaires, opérer du monde extérieur peut être jugé plus stable et moins risqué, voire plus avantageux financièrement. Ainsi donc, du fait de la structure des économies, la libéralisation des échanges et la constitution de marchés communs n'entraîne pas automatiquement un accroissement significatif du volume des échanges, ni de celui des investissements.

### *Les contraintes liées à l'environnement international*

La promotion de l'intégration s'inscrit dans un contexte international marqué par la libéralisation accélérée des échanges, l'abandon des barrières tarifaires et non tarifaires et du principe de contingentement. L'orientation prise dans la constitution des grands blocs économiques ou des ensembles qui ont été les plus dynamiques sur la période récente n'a pas été tant de fermer leurs marchés aux entreprises et aux pays tiers (pour échapper ainsi à la concurrence internationale) que de permettre aux groupes d'entreprises qui les composent de devenir plus compétitifs, pour tirer avantage du désarmement tarifaire ; d'où le nombre de fusions, d'investissements croisés et de délocalisations que l'on a pu observer sur les deux décennies écoulées. Dans le contexte actuel, on ne peut plus s'inscrire dans une perspective de construction communautaire et de recherche de la croissance économique par détournement des échanges, mais au contraire par une meilleure exploitation des opportunités qu'offre le développement de l'économie mondiale. C'est à ce niveau que réside la première contrainte de type externe. Il apparaît difficile dans le contexte international actuel de continuer à rechercher des économies d'échelle à partir d'une intégration régionale, alors même que les productions sont de plus en plus destinées à un marché mondial.

La seconde contrainte imposée par l'évolution du contexte international est l'interdépendance croissante des marchés des produits de base qui se transforment chaque jour un peu plus en lieux de placements de capitaux à la recherche de la rentabilité maximale, indépendamment de la nature des produits ou des conséquences économiques d'une variation brutale des cours sur les pays producteurs. Sur ces marchés, seuls peuvent résister durablement les grands groupes et non les producteurs traditionnels. De ce fait, les États auront de moins en moins prise sur les plus values que pourrait générer toute hausse du produit, tout en étant davantage pénalisés par la baisse des cours. Leurs ressources propres ne pourront que s'en ressentir et donc, de même, leurs capacités à continuer à appuyer des programmes d'intégration régionale ; la primauté étant toujours donnée au plan national.

Un autre élément à prendre en ligne de compte est le nombre croissant d'accords internationaux fondés sur la réciprocité des règles et avantages. Chaque fois qu'ils sont signés entre un bloc constitué et un pays en particulier, ils sont susceptibles de porter préjudice à l'ensemble de l'économie de la région. C'est le cas par exemple de l'accord de création d'une zone de libre-échange entre l'UE et l'Afrique du Sud, alors même que cette dernière est inscrite dans une union douanière dont les autres membres n'ont aucun accord particulier avec l'UE. L'Initiative américaine (*USA Africa Trade and Investment*) qui préconise la libéralisation unilatérale des échanges s'inscrit dans la même perspective. Au même moment, avec l'entrée en vigueur des accords de l'OMC, on devrait assister en matière de produits de base à une réduction de 36 pour cent des barrières non tarifaires, de 20 pour cent des soutiens aux producteurs et 20 pour cent du soutien aux exportations sur les quatre prochaines années. Les dérogations transitoires sont appelées à disparaître dans moins de dix années. Elles seront susceptibles de rendre sans objet les fondements sur lesquels tentent de se constituer les marchés communs régionaux, particulièrement au regard de la nature et de la structure actuelles des exportations du continent.

### *Les contraintes liées aux différences de stratégies des acteurs économiques*

D'une manière générale, dans les différentes CER, les mouvements d'argent et de personnes sont plus importants que les échanges de marchandises. De plus, les activités de réexportation et de transit prévalent sur les échanges de produits locaux. Les échanges avec le reste du monde sont, comme déjà indiqué, à la base de ressources fiscales. Ils permettent au même moment l'accumulation de revenus importants qui profitent à une catégorie particulière d'agents économiques souvent dominants. Ces derniers ont souvent accumulé des fortunes importantes à la faveur des processus de libéralisation du commerce extérieur ; et leur souci premier est de sauvegarder leurs intérêts particuliers, voire de les étendre. Autrement dit, ils ne s'inscriront pas forcément dans une perspective d'investissements productifs lourds ou rentables à long terme. Tout comme les États, leur propension sera donc de donner la priorité aux échanges avec l'extérieur. Les bénéficiaires des poches d'aisance créées par les échanges informels transfrontaliers, liés notamment à une taxation différente des importations, à des niveaux de prix variables, à des politiques monétaires et de change non concertées, s'opposeront à toute évolution susceptible de remettre en cause leurs intérêts propres ; quand bien même ce refus créerait des dysfonctionnements au plan économique. De fait, les échanges informels les plus dynamiques s'inscrivent dans une logique d'exploitation des opportunités sur le court terme. Gagner un maximum d'argent en un minimum de temps demeure la règle ; d'où une atomisation des échanges qui offre la souplesse indispensable dans toute démarche recherchant l'adaptation constante à la conjoncture.

Il est important de souligner que les démarches de construction communautaire tendent à minorer l'existence et le poids de puissants groupes de pression dont les intérêts particuliers ne s'inscrivent pas automatiquement dans une démarche de renforcement des CER. On peut dénombrer quatre types d'acteurs en leur sein : les importateurs locaux qui réalisent leurs profits et constituent leurs fortunes grâce à la libéralisation du commerce extérieur et au recours à des importations en dehors de la région ; les collectifs d'entreprises directement menacés par une régionalisation des marchés ; les gros négociants de produits agricoles et alimentaires dont l'aire d'influence et l'assise matérielle font des partenaires nationaux incontournables ; enfin l'ensemble des agents des administrations publiques et des banques tirant des privilèges et des avantages de leur position dans le domaine des échanges. Ces divers groupes tenteront chaque fois de s'approprier les décisions prises ou de les contourner pour maintenir et reproduire leurs intérêts. Il leur sera d'autant plus aisé d'agir que l'évolution de la nature et de la composition de la demande intérieure est de plus en plus prédéterminée par l'offre mondiale, et tend à s'écarter de l'offre intérieure, qu'elle soit nationale ou régionale.

### ***La contrainte des conflits***

On n'a considéré jusqu'ici que les opérateurs économiques et sociaux présents dans les situations de stabilité politique relative. Or, toutes les régions sont en butte à des conflits qui dépassent de par leur ampleur et leurs implications les seuls cadres nationaux et qui ont tendance à perdurer. Une économie de conflits armés avec sa rationalité et ses agents propres, tend à se développer dans toutes les régions. Elle dévoie les économies en place de façon durable et tend à imposer, au moins dans les zones de confrontation, un autre mode d'intégration économique qui se fonde sur le principe de la déconnexion du reste des économies de la région. Elle rend encore plus difficile la construction régionale, à la fois de par les ressources que son cantonnement et sa réduction exigent et de par sa localisation géostratégique.

L'ensemble de ces contraintes amène à reposer la question de processus d'intégration s'inscrivant dans les schémas classiques de substitution aux importations ou de recherche d'économies d'échelle, ou encore privilégiant une intégration par le marché se fondant sur la mise en œuvre de la règle d'origine et d'un tarif extérieur commun.

### **Les conditions de réalisation de l'intégration régionale**

Au vu des contraintes internes et externes, des réalisations obtenues et de leurs coûts, il devient légitime de se poser la question des avantages d'un processus de coopération économique devant aboutir à l'intégration, dans un contexte d'internationalisation de la production fondée sur la segmentation des lieux de production des biens et services, et de mondialisation des échanges. Pourtant, la poursuite des efforts de construction communautaire en Afrique présente objectivement plus d'avantages que d'inconvénients.

## *Intérêt de la construction communautaire*

Dans le cas de la quasi-totalité des pays africains, la construction communautaire, de par les concertations qu'elle implique et la prise en compte collective d'intérêts pas toujours convergents, est un facteur de stabilité socio-politique des pays. Elle fournit un cadre approprié dans la résolution de conflits coûteux. Par une telle démarche il est par exemple possible d'escompter la transformation de la région des Grands Lacs en une zone de co-prospérité économique et de dépasser les nationalismes et sectarismes devenus séculaires, et qui minent l'avenir de pays se situant au-delà de la zone de confrontation. L'exemple de la CEDEAO et dans une certaine mesure de la SADC est probant à ce titre.

Par la mobilité des ressources qu'elle autorise, l'intégration régionale peut également contribuer à réduire la fuite des capitaux en dehors de la région. Lorsqu'on examine les avoirs de nationaux dans les pays voisins (par exemple au Maghreb, dans le COMESA et la SADC), on se rend compte que dans les situations d'incertitude, une partie de l'épargne intérieure tend à s'investir, par mesure de sécurité, en premier lieu dans la région. L'analyse de la structure de l'IDE en Côte d'Ivoire et au Bénin en sont des exemples, tout comme l'étude des transferts du Zimbabwe vers la Zambie.

La coopération régionale et l'intégration permettent de conjuguer les efforts de plusieurs partenaires pour développer ensemble des projets aux retombées positives pour tous, mais dont les conditions d'exécution et les coûts dépassent les capacités d'un pays pris isolément. Cela peut s'appliquer dans des domaines comme la recherche-développement ou le renforcement des capacités institutionnelles. Cela vaut également dans le cadre de la conduite des négociations internationales au sein de l'OMC. Celles-ci exigent des compétences et des moyens qui dépassent largement les capacités de chacun des États pris isolément.

Le démantèlement des barrières tarifaires et non tarifaires permet de créer des marchés atteignant la masse critique pouvant conduire à une substitution des grandes entreprises de négoce aux petits et moyens importateurs individuels. Il en résulterait une réduction des prix des produits importés. Cela peut avoir deux résultats. D'une part une baisse du niveau général des prix et des coûts des facteurs ; d'autre part un redéploiement des importateurs dans d'autres activités moins captives, contribuant ainsi à densifier le tissu économique.

Replacée dans cette perspective, la construction d'espaces communautaires épouse l'évolution de l'économie mondiale et tient compte des logiques des opérateurs qui y interviennent ; ce qui peut en retour rendre ces derniers plus attentifs aux besoins de leurs partenaires locaux.

Il convient donc de recentrer la coopération économique régionale et la construction communautaire en les plaçant dans la perspective d'un régionalisme ouvert sur le monde extérieur. Le contexte économique et politique international impose de dépasser la problématique néoclassique de l'intégration par le marché, censée viser la réduction des distorsions observables dans les politiques nationales et la création

d'entités où les biens, services et capitaux circuleraient librement, et la problématique volontariste qui cherche à conduire selon une démarche collective et planifiée la construction de systèmes économiques autocentrés. Il est plus approprié de s'inscrire dans un processus d'intégration qui vise la croissance dans l'équité. Pour ce faire, ce processus ne peut qu'être sélectif et flexible, prenant en ligne de compte les contraintes qu'imposent à la fois l'évolution de l'économie mondiale, la nature des systèmes productifs et de consommation locaux, les logiques et les intérêts des acteurs qui les composent, notamment leur souci commun de réduire les risques et incertitudes auxquels ils se trouvent exposés.

Replacée dans cette perspective, la construction communautaire doit viser la consolidation des facteurs et des mécanismes susceptibles de renforcer les avantages comparatifs au sein de l'économie mondiale. Ainsi, là où les produits de base constituent le principal vecteur de la croissance, il conviendrait de développer des stratégies collectives d'investissement et d'organisation susceptibles de viser l'amélioration de la compétitivité sur les marchés mondiaux. Cela passe par des mesures telles que la promotion de la recherche-développement dans un cadre collectif et la mise en place de structures communes de suivi et d'intervention sur les marchés. Reconsidérée de ce point de vue, la similitude des systèmes productifs ne serait plus un handicap, mais au contraire une opportunité qu'il convient d'exploiter.

Il y a donc lieu de dépasser la problématique qui tend à opposer construction nationale et construction régionale. L'intégration doit contribuer au renforcement des économies et non à leur dissolution dans une entité supranationale. Une telle approche aura entre autre l'avantage de réduire la xénophobie et les nationalismes qui constituent le substrat idéologique de la négation des efforts de construction communautaire, particulièrement en temps de crise ou de lente reprise de la croissance économique ou de la non diffusion immédiate de ses résultats. C'est dans ce cadre que le concept de subsidiarité prend toute sa valeur et sa portée.

### **Le développement des espaces de proximité comme condition à l'intégration**

Si on admet que l'intégration est un processus collectif fondé sur la solidarité entre ses membres et sur un projet consensuel, sa mise en œuvre implique la construction d'un espace de proximité régi par un minimum de principes de base. Cet espace peut ne pas être géographique, il doit être cependant institutionnel, économique, politique, social et culturel.

Le *tissu institutionnel* régissant la construction communautaire, tant au plan régional que national, doit tendre vers la cohérence et être régi par les mêmes règles, notamment la concertation avant la prise de décisions d'intérêts communs, la transparence de la gestion, le respect des règlements, le partage de l'information et la soumission de tous aux décisions finales. Il convient dans ce sens de travailler à une rationalisation des diverses structures et initiatives qui se chevauchent, font double emploi ou se contredisent. Cette opération doit aboutir à la réorientation progressive des organisations et des cadres (y compris ceux qui se situent au niveau des pays)

dans le sens de la création d'un maximum de synergies et non de leur disparition pure et simple, tout du moins sur le court terme. Cela devrait aller de pair avec un renforcement des mécanismes de coordination des politiques.

Au *plan économique*, il serait illusoire de penser pouvoir obtenir sur le court et le moyen terme une modification substantielle des systèmes productifs. Par contre, il est possible d'en accroître l'efficacité par des investissements conjoints et par une harmonisation des cadres de leur gestion. L'intégration suppose la mobilisation de ressources financières, matérielles et humaines en adéquation avec les projets visés. La meilleure façon d'y répondre, au moins pour partie, est d'identifier et d'exploiter les réserves de productivité propres à chaque partenaire. Une approche régionale par filière (notamment pour les produits de base) peut être fort utile dans l'identification des complémentarités et l'exploitation des synergies. Le développement prioritaire des zones frontalières peut être placé dans la même perspective. Outre sa contribution à la stabilité régionale, il permettra de tirer avantage des réseaux formels et informels qui fondent les échanges de biens et services, des hommes et des capitaux dans les zones considérées. Un autre aspect à prendre en ligne de compte est la répartition des coûts et des avantages. A l'instar de toute autre action économique, l'intégration est un jeu dans lequel certains acteurs et secteurs perdent et d'autres gagnent. Il est essentiel d'anticiper les pertes et les gains, et d'assurer une répartition équitable des bénéfices et des coûts. Cela a une incidence sur des questions aussi essentielles que la détermination des prix de référence dans le cadre d'une libéralisation régionale des échanges. Dans ce cadre, les prix mondiaux ne peuvent être utilisés de façon mécanique car ils ne reflètent pas toujours un équilibre entre la demande et l'offre ; leur niveau résulte de la conjonction de plusieurs paramètres, notamment les pratiques de subvention, le dumping dans le cas de produits manufacturés, l'existence de surplus dans le cas des produits agricoles, le non-respect des clauses sociales du travail, etc. Les prix des marchés locaux, notamment informels, sont également dans de nombreux cas, des prix d'opportunité liés à l'absence momentanée d'équilibre entre l'offre et la demande et expriment des rationalités de court terme.

Au *plan politique*, il est important de promouvoir les règles de la bonne gouvernance et de construire des pouvoirs légitimes à tous les échelons de la décision. Leur existence permet de créer les conditions de mise en œuvre du principe de subsidiarité et d'assurer ainsi l'irréversibilité des décisions et des actions engagées au niveau régional. Elle rend plus aisée la gestion consensuelle des difficultés inhérentes à toute entreprise de construction collective.

Du *point de vue social*, il est essentiel d'aider à la formation d'une masse critique d'acteurs économiques à dimension et à vocation supranationale, dont la croissance, voire le maintien, commandent l'existence d'espaces économiques élargis. Ce type d'acteurs peut valablement servir de locomotive dans l'effort d'intégration. Il est également important que les disparités sociales en termes d'accès au revenu s'inscrivent dans le sens de la réduction. Des déséquilibres internes ou régionaux trop importants ne peuvent que générer des mouvements sociaux et des troubles à même de remettre en cause les acquis. Ainsi, l'une des conclusions que l'on peut tirer de l'exemple de la

construction européenne est qu'elle a permis de contenir les déséquilibres entre les partenaires, voire de les réduire quelque peu ; en même temps, elle a permis à des secteurs aussi essentiels que l'agriculture de bénéficier de transferts de revenus garantissant son développement et le maintien relatif d'une population condamnée à disparaître.

La *dimension culturelle* est l'un des déterminants que l'on a souvent tendance à négliger et à considérer comme acquis. A ce niveau au moins, un objectif central devrait être poursuivi : la promotion d'une culture de l'acceptation mutuelle. Celle-ci passe notamment par la reconnaissance et le respect des différenciations socio-ethniques et linguistiques.

C'est ici qu'apparaît la complexité de la construction communautaire qui ne peut réussir et être avantageuse qu'à la condition d'intégrer l'ensemble des contraintes et des facteurs qui en commandent la dynamique et la réalisation. Dans ce cadre, le rôle des États et des organes qu'ils aident à mettre en place, apparaît déterminant en ce qu'ils doivent insuffler la dynamique collective, en créant les conditions favorables au développement des opérateurs économiques et des acteurs sociaux (entreprises privées locales, investisseurs étrangers, organisations civiles) et les cadres d'une régulation transparente de leurs activités.

C'est probablement à ce niveau que réside le décalage le plus important entre les projets communautaires africains et la réalité qu'impose l'évolution du monde actuel, décalage qu'il convient de réduire pour réussir. A cet exercice, les partenaires au développement des pays africains devraient prendre une part active, que ce soit dans le cadre d'accords particuliers comme ceux liant l'Union européenne et l'Afrique (y compris les pays tiers méditerranéens) ou des dispositions découlant des négociations internationales au sein de l'OMC.

Cependant, dans tous les cas, la réussite de projets d'intégration s'inscrivant dans la perspective d'un régionalisme ouvert, ayant pour finalité la croissance économique et un développement durable, présuppose la prise en compte des contraintes précédemment identifiées, selon une démarche visant la construction d'espaces de proximité favorables à l'émergence et à l'épanouissement d'acteurs sociaux porteurs de projets intégrateurs.

## Bibliographie

- AHMAD, A. ET H.M. ALY (1994), "Economic Cooperation in Africa", In Search of Direction, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.
- ANYANG'NYONG'O, P. (1990), "Regional Integration in Africa", Unfinished Agenda. Africa Academy of Science.
- ARYEETEY, E. (2001), *Regional Integration Experience in the Eastern African Region*, by Andrea Goldstein and Njuguna S. Ndung'u, Documents techniques du Centre de Développement No. 171, mars.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1993, 1999 et 2000), *Rapport sur le développement en Afrique*, Abidjan, Côte d'Ivoire.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT(2000), *Rapport annuel*, Abidjan, Côte d'Ivoire.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT(2001), *Statistiques choisies sur les pays membres régionaux*, Abidjan, Côte d'Ivoire.
- BAKOUF, F. ET D. TARR (1998), « Effets de l'intégration au sein de la CEMAC : Le Cameroun », *Revue d'Economie du Développement*.
- BELAOUANE–GHERARIE, S. ET H. GHEHARI (1988), "Les Organisations régionales africaines", Recueils de textes et documents, Analyses et documents, Ministère de la coopération et du développement, Paris.
- BOURENANE, N. (dir. pub.) (1992), *Economic Cooperation and Regional Integration in Africa: First Experiences and Prospects*. African Academy of Science Publishers.
- BOURENANE, N. (1995), "Theoretical and Strategic Approaches", in Real Lavergne (dir. pub.), *Regional Integration and Cooperation in West Africa. A Multidimensional Perspective*. Africa World Press, Barnes and Noble, avril.
- CADOT, O., J. DE MELO ET M. OLARREAGA (1999), "Asymetric Regionalism in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand?", *The Annual World Bank Conference on Development Economics*, Paris.
- CENTRE DE DÉVELOPPEMENT SOUS-RÉGIONAL POUR L'AFRIQUE CENTRALE, COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (1998), *Rapports sur les conditions économiques et sociales en Afrique centrale : Impact des accords de coopération sur le développement*.
- CERDI (1998), *Etude de l'Impact Economique de l'Introduction de la Réciprocité dans les relations Commerciales entre l'Union européenne et les Pays de l'UEMOA et le Ghana*, Université d'Auvergne.

- COLLIER, P. ET J.W. GUNNING (1995), "Trade Policy and Regional Integration: Implications for Relationship Between Europe and Africa", *The World Economy*, Vol. 18.
- COUSSY, J. ET P. HUGON (1991), « Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne », Collections études et documents, Ministère de la coopération et du développement, Paris.
- ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (1997), "Regional Integration in Africa and the Multilateral Trading System", Emerging Trades in the Negotiations under WTO: Pertinent Issues of Concern to African Countries. Briefing Paper Series.
- EKOMIE, J.-J. (1999), « La convergence au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale », *Economie et Gestion, La Revue du L.E.A.*, janvier-juin.
- ELBADAWI, A., T. MENGISLOE, C. PAILLO ET C. SOLUDO (1999), « Orientation vers l'exportation, géographie et compétitivité dans une économie internationale mondialisée » in *Can Africa Claim the 21st Century?* AERC/AFDB/GCA/UNECA/WORLD BANK Collaborative Project.
- ELBADAWI, I. (1995), *The Impact of Regional Trade/Monetary Scheme on Intra Sub-Saharan Africa Trade*, AERC, Nairobi.
- GOGUÉ, A.T., *Théories et pratiques du commerce international*, à paraître.
- GOLDSTEIN, A. ET N.S. NDUNG'U (2001), *Regional Integration Experience in the Eastern African Region*, Documents techniques du Centre de Développement No. 171, mars.
- IMF (1999), *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- KRUGMAN, P. (1998), "The Role of Geography in Development", *Annual World Bank Conference on Development Economics*.
- LONGO, R. ET K. SEKKAT (2001), *Obstacles to Expanding Intra-African Trade*, Documents techniques du Centre de Développement No. 169, mars.
- MARCHÉS TROPICAUX (2000), « L'Intégration économique de l'Afrique, passage obligé vers la mondialisation », l'Afrique et le monde.
- MKANDAWIRE, T. ET C.C. SOLUDO (1999), « Notre continent, notre avenir ». Perspectives africaines sur l'ajustement structurel, CODESRIA, CRDI.
- NOMVETE, B.D. (1992), « Coopération Economique en Afrique Subsaharienne : Progrès, Problèmes et Perspectives » in Institut Universitaire Européen : *Promotion de la coopération et de l'intégration régionales en Afrique subsaharienne*.
- OMAN, C. (1994), *Globalisation et Régionalisation: Quels enjeux pour les pays en développement*, Études du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- ODENTHAL, N. (2001), *FDI in Sub-Saharan Africa*, Documents techniques du Centre de Développement No. 173, mars.
- ONDO OSSA, A. (1999), « La problématique de l'Intégration en Afrique Subsaharienne (le Cas des Pays de la CEMAC) », *Economie et Gestion, La Revue du L.E.A.*, vol. 1, n°2, janvier-juin.
- ORAMAH, B.O. ET C. ABOU-LEHAF (1998), "Commodity Composition of African Trade and Intra-African Trade Potential", *Journal of African Economies*, vol. 7, No. 2.

- OUA (2000), « Acte constitutif de l'Union africaine » — Organisation de l'Unité africaine, juillet.
- OYEJIDE, A. (1999) "Trade Liberalization, Regional Integration in Globalized World Economy", *Can Africa Claim the 21st Century?* AERC/AFDB/GCA/UNECA/WORLD BANK Collaborative Project.
- PLANE, P. (2001), *La réforme des télécommunications en Afrique subsaharienne*, Documents techniques du Centre de Développement No. 174, mars.
- PLANISTAS BELGIQUE (1998), *Étude de l'impact économique sur l'UDEAC-CEMAC de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales UE-ACP*, Rapport Final, Bruxelles.
- SFI (Statistiques financières internationales), divers numéros, Fonds monétaire international, Rapport annuel.
- TEUNISSEN, J.J. (1998), "Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Economy", FONDAD.
- THIRLWALL, A.P. (2000) "Trade Agreements, Trade Liberalization and Economic Growth: A Selective Study", *African Development Review*.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (1998), Rapport de la réunion du groupe d'experts *ad hoc* sur la libéralisation des échanges et la mobilité des facteurs en Afrique, et la promotion de l'émergence de complémentarités en support à l'expansion du commerce intra-africain.
- UNITED NATIONS ECONOMIC ET SOCIAL COUNCIL, ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (1996), "African Regional Economic Integration: Progress: Some Key Issues", septembre.
- VENABLES, A.J. (1999), "Regional Integration Agreements: A Force for Convergence or Divergence?", *Annual Bank Conference on Development Economics*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (1999), *Regional Integration and the Multilateral Trading System*, Genève.

## Sources électroniques

ADB, <http://afdb.org>

ADB, <http://afdb.org>

CBI, <http://www.afdb.org/cbi>

CEMAC, <http://www.izf.net>

COMESA, <http://www.comesa.int>

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), (1999). <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

ECA, <http://www.eca.org>

ECOWAS, <http://www.ecowas.int>

Oneworld: <http://www.oneworld.org>

SADC, <http://www.sadc-online.com>

UEMOA, <http://brvm.org/uemoa.htm>

UNCTAD, [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

United Nations. <http://www.un.org>.

World Bank, <http://www.worldbank.org>

WTO, <http://www.wto.org>



# Régionalisme et développement en Amérique latine : quelles implications pour l'Afrique subsaharienne ?

*Andrea Goldstein et Carlos Quenan*

L'intégration régionale est l'une des principales évolutions des relations internationales ces dernières années. De façon succincte, la structure mondiale, autrefois fondée sur l'interaction des nations au sein d'un système international, se caractérise aujourd'hui par l'existence de régions réagissant à l'intérieur d'un cadre mondial (Guerrieri et Falautano, 2000). D'un côté se trouvent les institutions multilatérales, dont fait partie l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) qui, si elle n'est pas la plus grande, a sans doute le rôle le plus important et les pouvoirs les plus étendus. De l'autre côté, les flux d'échanges et de production sont de plus en plus régionalisés autour des trois pôles géo-économiques clés de l'OCDE — Europe, Amérique du Nord et Nord-Est asiatique — et des institutions créées pour gérer ce processus — en particulier, l'Union européenne (UE) et l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain). Les pays en développement ont suivi le mouvement et presque tous ont conclu — ou négocient actuellement — un accord d'intégration régionale (AIR). En fait, le nombre de nouveaux AIR notifiés chaque année au GATT et à l'OMC, qui se montait à un ou deux en moyenne jusqu'au début des années 90, est passé à 11 depuis 1992<sup>1</sup>.

Dans le contexte de la globalisation, trois facteurs principaux expliquent le développement des AIR (Banque mondiale, 2000). Le premier est qu'il est désormais admis que le régionalisme doit être « profond » et aller au-delà de l'abaissement des tarifs douaniers et de la suppression des quotas et autres barrières non tarifaires (BNT). Le second est l'engagement de concevoir des AIR qui, au lieu d'être des instruments destinés à mettre en place à l'échelle régionale — à l'abri de barrières douanières extérieures élevées — une industrialisation de substitution aux importations, pourront stimuler le commerce international et contribuer à l'insertion des pays du Sud sur les marchés mondiaux. Le troisième est l'avènement d'AIR Nord-Sud entre les pays industrialisés les plus riches et les pays en développement<sup>2</sup>.

La plupart des modèles théoriques du commerce international mènent à la conclusion que la libéralisation unilatérale générale est la meilleure solution en termes de bien-être. Or, les gouvernements (démocratiques) ayant le choix entre le *statu quo* et un pis-aller d'ouverture du marché, dont font partie les AIR, plutôt qu'entre le

*statu quo* et une solution optimale, la théorie a laissé une lacune que les travaux empiriques ont tenté de combler. L'intégration régionale est un outil de modernisation potentiellement précieux dans un monde « non optimal » caractérisé par des marchés imparfaits à l'échelle nationale et internationale. Les responsables politiques doivent donc décider non seulement s'ils doivent rechercher des accords régionaux, mais également comment mieux les gérer. Quels sont les effets des blocs commerciaux sur la croissance et la crédibilité politique ? Quels sont les avantages diplomatiques et politiques de l'intégration régionale ? Les pays doivent-ils harmoniser leurs normes ou leur politique industrielle ? Les AIR doivent-ils inclure la création d'instances exécutives, judiciaires et législatives partagées ? Et, de façon plus générale, les blocs régionaux affaiblissent-ils le système commercial multilatéral ?

Selon leurs partisans, les AIR sont des moyens de stimuler la concurrence, de réaliser des économies d'échelle, d'attirer les capitaux et de promouvoir les transferts de technologie. Ils affirment que ces ententes permettent une certaine libéralisation aux pays ne souhaitant pas s'ouvrir sur une base non discriminatoire et qu'ils facilitent la libéralisation dans les zones trop complexes pour que celle-ci soit négociée au sein de l'OMC avec succès. Point tout aussi important, le régionalisme est considéré comme une bonne politique, à la fois sur le plan national — s'il inclut des mécanismes d'engagement permettant de surmonter les problèmes de manque de cohérence temporelle (*time-inconsistency*) (Kydland et Prescott, 1977) — et sur le plan international — dans la mesure où l'accroissement des échanges économiques diminue les risques de conflit<sup>3</sup>. Les faits ont prouvé que, dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, les co-signataires d'un même AIR ont été moins enclins à engager des hostilités militaires et que l'augmentation de leurs échanges commerciaux a nettement réduit les probabilités de conflits (Mansfield et Pevenhouse, 2000). Enfin, un aspect non négligeable, les AIR peuvent être pour les pays pauvres un moyen de se faire entendre sur la scène internationale.

En théorie, rallier un bloc commercial régional présente des avantages et des inconvénients. En fait, sur un plan purement économique, l'intégration dans un marché régional peut produire principalement trois effets :

- *Création et détournement d'échanges commerciaux* : dans un cadre économique statique, la présence d'une zone de libre-échange crée des échanges qui n'auraient pas existé autrement. Le détournement, quant à lui, signifie que la présence d'une zone de libre-échange détourne les échanges commerciaux de fournisseurs plus efficaces mais n'appartenant pas à l'AIR au profit de fournisseurs moins performants signataires de l'AIR.
- *Concurrence et effets d'échelle* : dans un cadre concurrentiel imparfait, marqué par les économies d'échelle, la théorie de l'AIR suggère les gains potentiels que pourrait générer l'élargissement du marché. En effet, cet élargissement peut permettre des gains simultanés par la réduction de la distorsion monopolistique grâce à une augmentation du nombre d'entreprises sur le marché, tout en évitant la fragmentation des entreprises sur un marché plus grand. De plus, l'élargissement du marché est susceptible d'attirer les investissements directs étrangers (IDE) dans la région.

**Tableau 1. Statistiques de base pour quelques pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne**

	Agriculture, valeur ajoutée (% PIB)	Population urbaine (% du total)	PNB par habitant, méthode Atlas (\$ courant)	PNB par habitant, PPA (\$ int. courant)	Espérance de vie à la naissance, total (années)
Argentine	5.77	89.00	7 986.67	11 493.71	73.23
Bolivie	16.23	60.70	970.00	2 196.04	61.70
Bésil	8.20	79.56	4 590.00	6 597.73	67.00
Chili	7.65	84.92	4 680.00	8 110.91	75.30
Colombie	13.11	72.64	2 450.00	5 962.44	70.26
Costa Rica	15.21	47.20	2 710.00	5 772.00	76.62
Equateur	12.31	62.30	1 516.67	3 002.49	70.31
El Salvador	12.77	45.64	1 780.00	4 025.59	69.45
Haïti	30.80	33.84	383.33	1 397.42	53.66
Mexique	5.16	73.80	3 953.33	7 297.33	72.02
Nicaragua	33.99	55.14	370.00	1 849.76	68.26
Pérou	7.12	71.66	2 500.00	4 285.01	68.59
Uruguay	8.61	90.52	5 863.33	8 403.10	73.65
Venezuela	4.56	86.06	3 386.67	5 781.65	72.88
Afrique du Sud	4.09	54.15	3 583.33	8 508.23	64.29
Bénin	38.21	39.96	373.33	854.10	53.41
Botswana	3.60	48.74	3 250.00	5 868.57	46.68
Congo, Rép. Dém.	57.73	29.34	116.67	766.92	50.77
Congo, Rép.	10.03	60.04	676.67	815.98	48.43
Côte d'Ivoire	26.72	44.54	700.00	1 453.64	46.41
Ethiopie	52.64	16.28	106.67	586.74	43.13
Gabon	7.19	78.10	4 113.33	5 537.72	52.47
Ghana	12.39	36.90	390.00	1734.93	60.01
Kenya	27.71	30.40	336.67	979.83	51.52
Mali	48.09	28.08	250.00	671.38	50.39
Maurice	9.03	40.82	3 760.00	8 045.77	70.44
Mozambique	35.67	36.36	183.33	688.70	45.34
Nigeria	31.70	41.30	273.33	756.14	53.48
Ouganda	43.92	13.18	306.67	1 063.71	42.15
Sénégal	19.04	45.24	526.67	1 278.21	52.32
Tanzanie	46.89	29.30	196.67	477.52	47.54
Zambie	16.35	39.36	356.67	707.15	42.85
Zimbabwe	20.28	33.20	676.67	2 554.53	51.65
Amérique latine & Caraïbes	<b>7.72</b>	<b>74.13</b>	<b>3 843.33</b>	<b>6 350.00</b>	<b>69.66</b>
Afrique subsaharienne	<b>17.60</b>	<b>32.80</b>	<b>526.67</b>	<b>1 463.33</b>	<b>50.58</b>

Note : Les PNB par habitant sont des moyennes de 1996-98.

Source : Banque Mondiale (2000), *Indicateurs du Développement dans le Monde*.

- *Effet d'agglomération* : les activités de production tendent à se concentrer dans les zones où la densité de capitaux et de population est élevée, ce qui entraîne l'agglomération géographique des activités économiques dans un bloc régional. Les économies d'échelle et le phénomène de grappe peuvent permettre aux pays de bénéficier de retombées technologiques et scientifiques et créer entre acheteurs et vendeurs des liens (maillage amont et aval) d'efficacité renforcée par la proximité physique<sup>4</sup>. La contrepartie négative de ce processus peut être une aggravation des disparités régionales.

D'un autre côté, selon leurs adversaires, les AIR favorisent les restrictions commerciales discriminatoires, poussent les gouvernements à s'intéresser davantage à l'intérieur qu'à l'extérieur et fragilisent le système commercial multilatéral. Ils remettent également en cause les avantages politiques d'une intégration plus étroite. Promouvoir le commerce intra-zone par le biais de traitements préférentiels peut générer d'importants transferts de revenus et de richesse entre les membres et entraîner la concentration de l'industrie dans un même lieu. Dans un tel cas, la tentation pour les pays membres d'opérer seuls — par exemple, en rivalisant pour obtenir les rares capitaux étrangers au moyen d'incitations fiscales et réglementaires (Oman, 2000) — peut facilement annuler les avantages potentiels de négociations en tant que bloc.

Ce document expose un certain nombre de points de vue sur les conséquences des expériences récentes en Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC) pour l'avenir du régionalisme en Afrique subsaharienne (ASS). Ces deux continents ne se prêtent pas de manière idéale à une comparaison entre deux systèmes aussi similaires que possible : sur divers plans, ils accusent des différences très marquées, comme l'indique le tableau 1. L'intérêt d'une telle comparaison procède donc d'autres raisons : dans les années 60 et 70, les responsables politiques des deux régions ont voulu remplacer leurs stratégies de développement autocentrées par des AIR protectionnistes dont les conséquences ont été plutôt néfastes. Par rapport à l'ASS, l'Amérique latine a commencé plus tôt son ajustement en incluant le régionalisme dans ses instruments politiques et a davantage progressé : il est peut-être temps de faire le point et d'identifier les principales « plaies ouvertes » de ses AIR, notamment dans le Mercosur. C'est pourquoi, malgré la mise en garde mentionnée précédemment, il est possible de tirer de l'expérience latino-américaine des leçons utiles pour l'ASS.

## **Le régionalisme en Amérique latine : les échecs du passé**

Dans les années 50 et 60, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) des Nations-Unies considérait le régionalisme comme un outil permettant de surmonter deux grands obstacles au développement : la difficulté d'exploiter les économies d'échelle en raison de la petite taille des usines produisant pour les marchés nationaux (fermés) et d'une diversification excessive des chaînes de fabrication en marchandises différentes, d'une part, et d'autre part, l'insuffisance de la concurrence (Ocampo, 2000 ; Tavares et Gomes, 1998)<sup>5</sup>. La première étape vers

l'intégration régionale<sup>6</sup> en Amérique latine — la signature du traité de Montevideo en 1960 — n'est intervenue que peu de temps après la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1954) et de la Communauté économique européenne (1958). L'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) a permis la création d'une zone de libre-échange grâce à des négociations périodiques et sélectives entre ses États-membres. Ce choix — négociation à la discrétion des États-membres plutôt qu'une réduction automatique des droits de douane à l'importation — a permis un développement correct du programme d'ouverture commerciale les premières années ; mais les progrès se sont ralentis à partir de 1965 pour aboutir à un arrêt presque complet dans les années 70. L'ALALE a été remplacée en 1980 par l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), une association de 11 pays d'Amérique latine dotée d'un mandat souple pour établir de façon progressive un marché commun.

La tentative d'intégration sub-régionale la plus ambitieuse fut le Pacte andin créé en 1969 entre la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela<sup>7</sup>. Si l'accord prévoyait la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC), son intention se limitait en fait à l'élargissement de marchés protégés, au maintien et même au renforcement des obstacles vis-à-vis du reste du monde dans un effort visant finalement à un meilleur fonctionnement du modèle de substitution aux importations (Goldstein, 1998). Le Chili — premier État de la région à instaurer une libéralisation commerciale au-delà des frontières pour un grand nombre de ses produits — se retira du Pacte en 1976. Le Marché commun centraméricain (MCCA), formé en 1962 pour favoriser la coopération entre le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Salvador et le Nicaragua, connut un échec similaire. A la fin des années 60, il avait enregistré des progrès considérables en matière de stimulation du commerce et de la fabrication. De nombreux obstacles intra-régionaux furent éliminés ou réduits et, entre 1961 et 1968, les échanges entre les pays signataires furent multipliés par sept. Mais, en 1969, le Honduras et le Salvador s'engagèrent dans une guerre qui aboutit à la rupture de leurs relations commerciales et diplomatiques. Après avoir privé le Salvador de l'accès à l'autoroute panaméricaine, le Honduras se retira pratiquement du MCCA au début de 1971 et imposa aux autres partenaires des taxes douanières à l'importation. Les autres membres décidèrent de maintenir le MCCA malgré l'insatisfaction croissante au sein du groupe mais, en 1983, le Guatemala imposa à son tour de nombreuses restrictions commerciales dans la région. Au milieu des années 80, le MCCA se retrouva quasiment inactif en raison de l'instabilité politique interne et de la violence de certains pays membres, de l'endettement croissant et des pressions protectionnistes.

Le Commonwealth caraïbe fit lui aussi un grand pas en avant vers une unité d'intégration en créant la Fédération des Indes occidentales en 1958. Cette fédération échoua lorsque la Jamaïque et Trinidad et Tobago s'en retirèrent en 1962 après avoir obtenu leur indépendance. Néanmoins, quelques institutions comme l'Université des Indes occidentales et le *Regional Shipping Council*, créées par l'éphémère fédération, perdurent aujourd'hui. L'Association de libre-échange des Caraïbes (CARIFTA) fut fondée en 1965<sup>8</sup>, mais la perspective de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE alarma les îles quant à leur vulnérabilité en cas d'interruption de leurs liens

commerciaux privilégiés avec la Grande-Bretagne. En 1973, les membres de la CARIFTA signèrent le Traité de Chaguaramas qui remplaça la structure inefficace de la CARIFTA par le Marché commun des Caraïbes (CARICOM). Le CARICOM vise trois objectifs principaux : l'intégration économique, la coopération fonctionnelle et la coordination des politiques étrangère et de défense<sup>9</sup>. Ensemble, le Tarif extérieur commun (TEC) et la Politique commune de protection, associés à la libéralisation du commerce interrégional, devaient stimuler les investissements réciproques et les échanges entre les membres. En réalité, dans les années 80, le CARICOM fut infructueux, comme en témoignent l'impossibilité d'établir le TEC avant le délai fixé, 1981, l'intensification du protectionnisme régional, l'échec de son mécanisme multilatéral de compensation et la controverse grandissante sur les règles d'origine (Nicholls *et al.*, 2000).

En somme, l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes fut dominée dans le passé par le désir d'éviter de s'attaquer aux intérêts de groupes protégés des pays signataires et mena, au mieux, à une réduction du protectionnisme sur les importations non concurrentielles. Pour défendre leurs marchés contre la concurrence d'autres industries régionales, les petits pays combinèrent résistance et intégration régionale au moyen d'obstacles tarifaires et non tarifaires en constante croissance au lieu de choisir la voie d'une libéralisation unilatérale du commerce. En prolongeant légèrement les perspectives de survie de producteurs inefficaces par une politique de substitution aux importations, ces tentatives ne firent que retarder l'émergence d'une culture de libre-échange.

## **Le régionalisme en Amérique latine : nouvelles tentatives**

### *Accords institutionnels*

La crise de la dette de 1982 fut une période de vérité pour l'Amérique latine. Dans la seconde moitié de la décennie, les gouvernements tentèrent de faire face aux déséquilibres externes et budgétaires en adoptant des programmes d'ajustement hétérodoxes fondés sur le gel des prix, la baisse du taux de change et des programmes ambitieux de soutien à l'exportation. Aucune de ces mesures ne fonctionna : de graves goulets d'étranglement internes résultant en partie d'un secteur public inefficace et démesuré ne furent pas traités de façon appropriée et l'environnement international ne fit guère preuve de soutien, ne serait-ce qu'en raison de la résurgence du protectionnisme dans les pays de l'OCDE. Parallèlement, l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay signèrent des accords bilatéraux dans le cadre de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) en vue de renforcer le commerce bilatéral. Le Programme d'intégration et de coopération économique, signé en 1986 par l'Argentine et le Brésil, ouvrit la voie de négociations sectorielles visant à accroître la complémentarité de leur production. Bien que sélective, progressive et sans calendrier précis, cette première

vague de « nouveau » régionalisme donna quelques résultats encourageants en doublant les flux commerciaux bilatéraux en trois ans. La libéralisation du commerce et du marché, la dérégulation financière et la privatisation furent intégrées dans toutes les politiques économiques des Amériques pendant la dernière décennie (CEPAL, 1994 ; Edwards, 1995). Les résultats furent notablement mitigés : en quelques mots, une certaine déflation, une croissance pratiquement stable, ainsi qu'une volatilité et une inégalité en légère hausse (CEPAL, 2000). Pour les besoins du présent document, il est important de souligner que, depuis leur création, les AIR ont été inclus dans les politiques d'ajustement structurel de la plupart des pays (tableau 2).

Tableau 2. Accords d'intégration régionale en Amérique latine depuis 1990

1.	Argentine-Brésil 1990	18.	Bolivie-Brésil 1994
2.	Bolivie-Uruguay 1991	19.	Mexique-Bolivie 1994
3.	Argentine-Colombie 1991	20.	Chili-Bolivie 1994
4.	Mercosur 1991	21.	Chili-Equateur 1994
5.	Chili-Mexique 1991	22.	Colombie-Mexique-Venezuela (G3) 1994
6.	Chili-Argentine 1991	23.	Venezuela-Caricom 1994
7.	Argentine-Bolivie 1992	24.	Colombie-Caricom 1994
8.	Bolivie-Pérou 1992	25.	Brésil-Venezuela 1994
9.	Argentine-Venezuela 1992	26.	Bolivie-Paraguay 1994
10.	Argentine-Equateur 1993	27.	Chili-Mercosur 1996
11.	Bolivie-Chili 1993	28.	Chili-Canada 1996
12.	Chili-Venezuela 1993	29.	Bolivie-Mercosur 1997
13.	Chili-Colombie 1993	30.	République Dominicaine-Caricom 1998
14.	Alena 1993	31.	Mexique-Nicaragua 1998
15.	Brésil-Pérou 1993	32.	République Dominicaine-MCCA 1998
16.	Mexique-Caricom 1993	33.	Mexique-UE 2000
17.	Mexique-Costa Rica 1994		

Source : Fischer et Meller (1999).

L'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay fondèrent le Mercosur en 1991 par le Traité d'Asunción. Ses membres conclurent un échancier automatique de réductions tarifaires qui conduisit à la création d'une union douanière et à la mise en place, fin 1994, d'un tarif extérieur commun. L'harmonisation des droits de douane, des barrières non tarifaires, de la législation anti-dumping et des mesures de sauvegarde fut favorisée par le fait que le processus de libéralisation unilatérale visant à la convergence vers les normes internationales avait déjà débuté. Les négociations au sein de secteurs spécifiques comme la machine-outil, la pétrochimie, l'acier, l'électronique et les produits pharmaceutiques furent plus ardues. La logique sous-jacente était qu'une libéralisation totale était soit insuffisante, soit trop coûteuse, et qu'il fallait adapter des mécanismes de sauvegarde spécifiques aux problèmes sectoriels. Enfin, le Mercosur ne traitait pas de l'industrie automobile, déjà couverte par un régime *ad hoc* assurant que le commerce entre l'Argentine et le Brésil demeure équilibré. En 1996, la Bolivie et le Chili rejoignirent le Mercosur en tant que membres associés.

La Déclaration d'Ica, lors du sommet des Galápagos en 1989, marqua la résurgence du Pacte andin. A partir de la mise en place du libre-échange en 1991, la structure des échanges du Pacte andin connut une modification notable. La Bolivie, l'Équateur et la Colombie enregistrèrent une croissance nette et rapide de leurs importations et exportations industrielles totales et relatives avec leurs partenaires régionaux. En fait, les exportations vers les partenaires régionaux augmentèrent cinq fois plus vite que celles des produits manufacturés vers le reste du monde. Presque simultanément à cette renaissance régionale, tous les membres du Pacte mirent en œuvre une libéralisation unilatérale profonde. Le premier pays à le faire, la Bolivie, débuta son programme au milieu des années 80 et, en 1992, son taux tarifaire moyen pondéré *ad valorem* était de 10 pour cent, soit une réduction de plus de 50 pour cent par rapport à 1986<sup>10</sup>. Les pays signataires confirmèrent leur engagement en faveur de l'intégration en transformant le Pacte en Communauté andine de Nations (*Comunidad Andina de Naciones*, CAN) lors du sommet de Trujillo en 1996. L'ensemble des entités existantes fut réorganisé au sein du Système andin d'intégration.

L'itinéraire du nouveau régionalisme dans les Caraïbes et en Amérique centrale reflète également un changement de modèle par rapport à la théorie et à la pratique initiales de l'intégration. En théorie, une adaptation souple aux conditions externes et une intégration dans l'économie mondiale devraient permettre de surmonter ces inconvénients structurels par le biais de l'ouverture et de la libéralisation. Dans la pratique, l'épreuve de l'ajustement structurel — bénéfiques à long terme incertains contre coûts à court terme certains — se voit aggravée, dans le cas des économies de petite taille, par une plus grande vulnérabilité aux chocs externes (dont les conditions climatiques). Pour ces pays, le régionalisme est une solution pour surmonter les contraintes de développement dues à leur faible poids économique.

En 1991, le CARICOM adopta un TEC et, entre 1995 et le 1er juillet 1998, ses membres mirent en place un échancier de réductions en quatre étapes. Il en résulta que le tarif maximal appliqué aux biens industriels passa de 35 à 20 pour cent<sup>11</sup>. Des réformes visant à consolider le Marché commun du CARICOM (MCC) devraient aboutir à une intégration plus en profondeur. Parallèlement, les développements avec des tiers sont tout aussi importants. L'accord IBC instaure une franchise d'entrée aux exportations de certains pays des Caraïbes et d'Amérique centrale sur le marché des États-Unis. Le CARIBCAN offre une préférence similaire aux exportations caraïbes vers les marchés canadiens. Toutefois, certaines conditions préférentielles concédées aux pays des Caraïbes furent remises en question après la création de l'ALENA en 1994. Il s'ensuivit que le CARICOM réclama les mêmes conditions vis-à-vis du Mexique, principalement pour les produits textiles et vestimentaires, et que la Loi sur le Partenariat commercial avec le Bassin caraïbe (LPCBC) fut adoptée en mai 2000<sup>12</sup>. Enfin, tous les membres du MCCA, à l'exception du Costa Rica, signèrent en 1993 des ententes portant création d'un nouvel Accord de libre-échange centraméricain (ALECA) convenant principalement d'échelonner la réduction des tarifs sur le commerce intra-régional sur une période de sept ans. Pour accéder plus facilement au marché américain tout en réduisant le détournement des investissements vers le Mexique, les pays de l'ALECA signèrent un Programme commercial transitoire (PCT), l'équivalent de l'IBC pour le CARICOM.

## *Synthèse des résultats*

Les études empiriques ne permettent pas de tirer des conclusions sans équivoque sur les résultats économiques des AIR dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Néanmoins, le bilan penche du côté positif<sup>13</sup>.

- Les *données simples* suggèrent que les AIR ont produit un effet positif sur les volumes commerciaux intra et extra-bloc (tableaux 3 et 4). Sous la pression conjointe de la libéralisation unilatérale et préférentielle du commerce, les échanges économiques dans les Amériques ont augmenté de façon notable dans les années 90, en particulier avant le ralentissement provoqué par la dévaluation brésilienne de 1998<sup>14</sup>. Le Mercosur et le Pacte andin ont été des alliances particulièrement florissantes puisque la valeur des échanges a été multipliée par 5 et 4 respectivement. Il est intéressant de noter que la croissance du commerce intra-zone a été bien plus limitée pour les deux plus petits groupements — le CARICOM en particulier —, interrompant une longue régularité où le volume des échanges avec les pays voisins représentait une part plus importante des échanges totaux pour les petits pays américains que pour les plus grands. En ce qui concerne le Cône Sud, il n'est pas étonnant de voir que le marché du Mercosur est bien plus important pour les deux partenaires plus petits, l'Uruguay et le Paraguay, le commerce intra-zone représentant 45 et 60 pour cent de leurs échanges totaux en 1997 (tableau 4). Le Brésil est devenu le principal partenaire commercial de l'Argentine. Parallèlement, la dernière décennie a été marquée par une synchronisation croissante du cycle économique (figure 1). Cette évolution, dans un contexte de vulnérabilité grandissante à la volatilité des marchés de capitaux, requiert une certaine coordination des politiques macro-économiques. Les investissements directs étrangers, un autre type d'échanges économiques, ont également enregistré une croissance considérable. S'ils sont restés limités en valeur absolue, ces flux augmentent rapidement et représentent déjà un facteur important dans certains secteurs, tels que les services publics (Chudnovsky et López, 2000).
- Les analyses quantitatives ne fournissent pas de réponse claire sur l'effet net d'un AIR en matière de bien-être.

La plupart des modèles gravitaires<sup>15</sup> concluent que, en Amérique latine, la signature d'un accord régional a créé de nouveaux échanges (Frankel, 1997 ; Piani et Kume, 2000 ; et Winter et Soloaga, 1999). Après avoir analysé les *exportations* du Mercosur, Yeats (1997) a affirmé que le détournement d'échanges a dominé la création d'échanges. Souvent cités, ses résultats ont toutefois été critiqués par Devlin (1997), qui lui reproche d'avoir négligé le fait que la protection pouvait ne pas être liée au Mercosur. Après l'analyse des *importations* au sein du Mercosur selon la méthodologie de Yeats, Nagarajan (1998) a contesté l'assertion selon laquelle le détournement a été supérieur à la création d'échanges et la réorientation de l'origine des importations n'a pas été efficace.

**Tableau 3. Statistiques commerciales pour les Amériques**  
(millions de dollars)

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>ALADI</b>							
1. Exportations totales	112 694	167 192	204 170	229 164	255 390	251 345	264 235
Taux de croissance annuel (%)	10.6	36.8	22.1	12.2	11.4	-1.6	5.1
2. Exportations intra-zone	12 302	28 168	35 552	38 449	45 484	43 231	34 391
Taux de croissance annuel (%)	13.2	26.2	26.2	8.2	18.5	-5.0	-20.4
3. Intensité des exportations intra-zone (2/1)	10.9	16.8	17.4	16.8	17.8	17.2	13.0
<b>Pacte andin</b>							
1. Exportations totales	31 751	33 706	39 134	44 375	46 609	38 896	43 211
Taux de croissance annuel (%)	30.2	13.6	16.1	13.4	5.0	-16.5	11.1
2. Exportations intra-zone	1 324	3 472	4 859	4 698	5 621	5 411	3 940
Taux de croissance annuel (%)	31.0	21.5	39.9	-3.3	19.7	-3.7	-27.2
3. Intensité des exportations intra-zone (2/1)	4.2	10.3	12.4	10.6	12.1	13.9	9.1
<b>Mercosur</b>							
1. Exportations totales	46 403	61 890	70 129	74 407	82 596	80 227	74 300
Taux de croissance annuel (%)	-0.3	13.9	13.3	6.1	11.0	-2.9	-7.4
2. Exportations intra-zone	4 127	12 048	14 451	17 115	20 478	20 027	15 133
Taux de croissance annuel (%)	7.3	17.8	20.0	18.4	19.7	-2.2	-24.4
3. Intensité des exportations intra-zone (2/1)	8.9	19.5	20.6	23.0	24.8	25.0	20.4
<b>MCCA</b>							
1. Exportations totales	3 907	5 496	6 777	7 332	9 275	11 077	11 633
Taux de croissance annuel (%)	9.2	7.2	23.3	8.2	26.5	19.4	5.0
2. Exportations intra-zone	624	1 228	1 451	1 553	1 863	2 242	2 333
Taux de croissance annuel (%)	8.9	6.0	18.2	7.0	19.9	20.3	4.1
3. Intensité des exportations intra-zone (2/1)	16.0	22.3	21.4	21.2	20.1	20.2	20.1
<b>Caricom</b>							
1. Exportations totales	3 634	4 113	4 511	4 595	4 687	4 791	4 223
Taux de croissance annuel (%)	11.6	3.1	9.7	1.9	2.0	2.2	-11.9
2. Exportations intra-zone	469	521	690	775	785	...	...
Taux de croissance annuel (%)	2.9	2.6	32.4	12.3	1.2	...	...
3. Intensité des exportations intra-zone (2/1)	12.9	12.7	15.3	16.9	16.7	...	...
<b>Amérique latine</b>							
1. Exportations totales	120 572	177 336	216.031	241 648	269 996	267 213	280 091
Taux de croissance annuel (%)	6.5	32.6	21.8	11.9	11.7	-0.8	4.8
2. Exportations intra-zone	16 802	35 065	42 740	46 562	54 756	51 674	42 624
Taux de croissance annuel (%)	8.2	20.1	21.9	8.9	17.6	-5.6	-17.5
3. Intensité des exportations intra-zone (2/1)	13.9	19.8	19.8	19.3	20.3	19.3	15.2

Source : Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

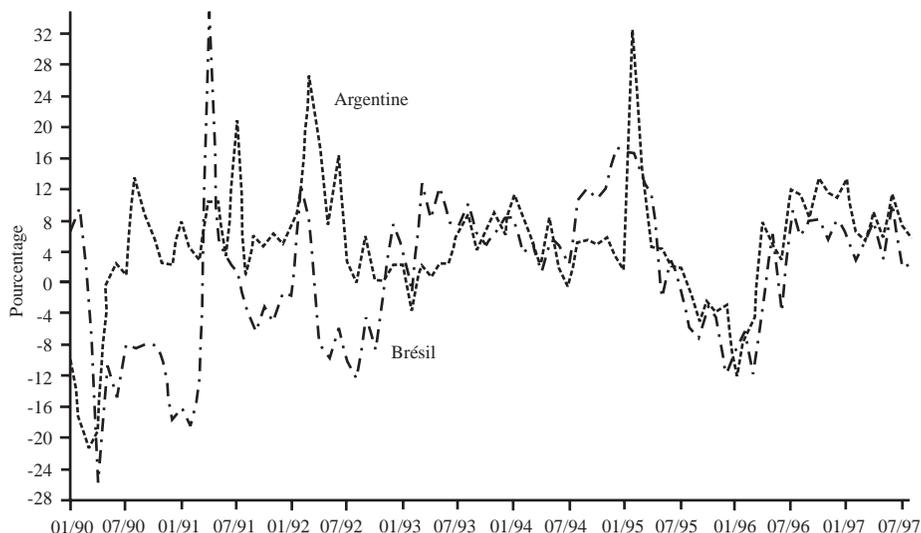
Tableau 4. Statistiques d'exportation pour les Amériques en 1999 (Mexique non compris)  
(pourcentage)

	Région	États-Unis	Japon	Union européenne	Asie	Autres	Total Monde
<b>A. Composition des exportations par destination</b>							
<b>Produits de base</b>	<b>18.6</b>	<b>42.6</b>	<b>53.3</b>	<b>39.3</b>	<b>31.4</b>	<b>35.5</b>	<b>34.1</b>
Agriculture	8.5	15.5	28.0	28.8	14.3	13.6	16.3
Exploitation minière	1.7	0.8	25.1	6.2	14.1	6.8	4.7
Energie	8.4	26.3	0.2	4.3	3.0	15.1	13.1
<b>Produits industriels</b>	<b>81.1</b>	<b>57.1</b>	<b>46.5</b>	<b>59.7</b>	<b>68.5</b>	<b>59.0</b>	<b>64.7</b>
Traditionnels	26.5	17.5	19.0	27.7	26.7	24.5	23.6
Alimentation, boissons, tabac	12.4	4.5	12.5	20.0	17.3	20.7	13.1
Autres traditionnels	14.1	13.0	6.5	7.7	9.4	3.8	10.5
Avec économies d'échelle	30.4	24.1	24.8	20.8	35.0	28.6	26.5
Biens de consommation durables	10.6	2.6	0.1	3.3	0.6	1.3	4.5
Haute technologie	13.6	12.9	2.6	7.9	6.3	4.5	10.1
<b>Autres produits</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>0.9</b>	<b>0.0</b>	<b>5.5</b>	<b>1.2</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Total (valeur)</b>	<b>40 479</b>	<b>41 950</b>	<b>6 126</b>	<b>28 203</b>	<b>8 305</b>	<b>21 401</b>	<b>146 463</b>
<b>B. Destination</b>							
<b>Produits de base</b>	<b>15.1</b>	<b>35.7</b>	<b>6.5</b>	<b>22.2</b>	<b>5.2</b>	<b>15.2</b>	<b>100</b>
Agriculture	14.4	27.3	7.2	34.0	5.0	12.2	100
Exploitation minière	10.0	4.6	22.1	25.3	16.9	21.0	100
Energie	17.7	57.6	0.1	6.4	1.3	16.9	100
<b>Produits industriels</b>	<b>34.6</b>	<b>25.3</b>	<b>3.0</b>	<b>17.8</b>	<b>6.0</b>	<b>13.3</b>	<b>100</b>
Traditionnels	31.1	21.3	3.4	22.6	6.4	15.2	100
Alimentation, boissons, tabac	26.1	9.8	4.0	29.4	7.5	23.2	100
Autres traditionnels	37.3	35.6	2.6	14.2	5.1	5.3	100
Avec économies d'échelle	31.1	26.0	3.9	15.1	7.5	15.8	100
Biens de consommation durables	64.8	16.2	0.1	14.0	0.7	4.2	100
Haute technologie	37.3	36.6	1.1	15.0	3.5	6.5	100
<b>Autres produits</b>	<b>6.4</b>	<b>7.9</b>	<b>0.6</b>	<b>15.7</b>	<b>0.2</b>	<b>69.2</b>	<b>100</b>
<b>Total (moyenne)</b>	<b>27.6</b>	<b>28.6</b>	<b>4.2</b>	<b>19.3</b>	<b>5.7</b>	<b>14.6</b>	<b>100</b>

Source : Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

Les modèles d'équilibre général calculable (EGC)<sup>16</sup> donnent généralement des résultats positifs. Flôres (1997), ainsi que Diaz Bonilla et Robinson (2001) ont dégagé des gains potentiels de la concurrence et des effets d'échelle au sein du Mercosur<sup>17</sup>. Dans le cas de l'Argentine, les effets dynamiques du Mercosur ont été positifs grâce à la croissance des investissements et à la diffusion des connaissances au travers des échanges et des flux d'IDE (Calfat *et al.*, 2000). En revanche, pour le Pacte andin, Madani (1999) a conclu que les gains attendus de l'accord régional par le biais d'effets d'échelle n'ont été ni importants ni généraux, malgré l'emploi d'une méthodologie différente (comptabilité de croissance étendue). Pour la Colombie, Bussolo et Roland-Holst (1999) ont montré que, au vu de la structure actuelle des parts de marché, la libéralisation sélective vis-à-vis des principaux partenaires peut produire des avantages en matière de bien-être plus importants que si elle est limitée aux voisins.

Figure 1. Croissance de la production industrielle en Argentine et au Brésil  
(variation annuelle)



Source: EIU.

- Les *études par branches d'activité*, fondées sur la recherche sur le terrain au niveau des entreprises et des secteurs, fournissent un certain nombre d'indications intéressantes, notamment au sein du Mercosur. L'insertion dans l'économie globale s'appuie sur de longues courbes d'apprentissage, de sorte que les entreprises peuvent tirer parti de l'expérience de leurs partenaires régionaux proches avant de s'aventurer dans les eaux tumultueuses des marchés internationaux. L'industrie automobile a beaucoup attiré l'attention en matière de recherche, en raison à la fois de sa taille et du cadre commercial particulier dans lequel elle opère. Si la preuve du détournement des échanges n'est pas remise en cause, les indicateurs de qualité et la nette augmentation des exportations vers des pays tiers suggèrent la présence de gains dynamiques positifs dus à la spécialisation et à des périodes de production plus longues (par exemple, Tigre *et al.*, 1999). Dans un tel contexte, les flux commerciaux intra-industrie et intra-firme ont augmenté : en d'autres termes, dans les industries relativement sophistiquées comme celles de l'automobile et de ses pièces détachées, le Mercosur a vu émerger des structures d'échanges relevant habituellement du commerce Nord-Nord (Miotti *et al.*, 1998). Nofal et Wilkinson (1999) ont également mis au jour un certain nombre de conséquences positives de l'intégration commerciale dans l'industrie laitière. En Uruguay, notamment, l'exploitation d'un avantage comparatif existant a permis le renforcement de l'entreprise leader, qui s'est montrée concurrentielle sur la scène internationale,

mais également l'entrée sur le marché national de nouveaux acteurs qui ont relevé le niveau de concurrence. D'un autre côté, Bekerman et Sirlin (2000) ont analysé l'industrie de la chaussure au sein du Mercosur et conclu que l'existence d'un traitement préférentiel n'a produit aucun impact majeur<sup>18</sup>. Toutefois, ils ont également relevé des relations croissantes entre les firmes argentines (et uruguayennes) et leurs homologues brésiliens, tant en termes de structure de production — les premiers fournissant le cuir et les seconds les chaussures — que de savoir-faire organisationnel et technologique. Les barrières non tarifaires étant particulièrement répandues dans ce secteur (Berlinski, 2000), il est possible qu'une réalisation complète de l'intégration au sein du Mercosur entraîne une plus grande productivité.

Par ailleurs, l'étude des gains non économiques résultant de l'intégration régionale est intrinsèquement plus difficile, bien que les résultats positifs soient moins controversés. La tentative de coup d'État au Paraguay est fréquemment citée comme l'exemple illustrant le mieux la dynamique politique positive insufflée par le Mercosur. En avril 1996, le Mercosur fut pour la première fois défié non plus seulement en tant que communauté commerciale traitant de problèmes économiques communs et interdépendants, mais aussi en tant qu'entité politique dont la charte, le Traité d'Asunción, incluait l'engagement en faveur de la démocratie. Pendant la crise militaire, les gouvernements des autres pays membres ont rapidement réagi en exerçant de fortes pressions publiques contre le coup d'État et en appliquant une diplomatie coercitive sur place. Lors de la première réunion officielle du Conseil du Mercosur, deux mois plus tard, une déclaration présidentielle porta sur l'engagement démocratique au sein du Mercosur, suivie d'une autre déclaration présidentielle sur les consultations politiques entre les membres.

Un autre gain non économique important induit par l'intégration est le fait que des positions communes sur la politique étrangère ont plus de chances d'être prises en compte dans les forums multilatéraux. Par exemple, le Groupe Cairns, qui compte parmi ses 15 pays membres l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, a contribué efficacement à l'établissement d'un cadre de réformes agricoles dans l'Uruguay Round. La coopération ne garantit pas toujours que les partenaires soient capables de résoudre les conflits politiques, comme en témoignent les récentes hostilités entre l'Équateur et le Pérou, en 1995<sup>19</sup>. Il n'en demeure pas moins que le processus d'intégration andin, associé à la médiation du Mercosur, a facilité les négociations ultérieures<sup>20</sup>. En ce qui concerne l'Argentine et le Brésil, l'intégration commerciale et économique croissante s'est accompagnée d'une collaboration politique plus étroite et, plus précisément, de l'abandon de leurs programmes d'armement nucléaire réciproques et de la signature d'une Déclaration de politique nucléaire commune en 1990 (Campbell, 1999). Si cela n'a pas conduit à l'adoption d'une politique extérieure commune — objectif que même l'Union européenne est encore loin d'avoir atteint — les pays du Mercosur ont sans nul doute tenté d'internaliser des « considérations de négociation stratégiques » (Bouzas, 1999), en d'autres termes, développé leur capacité à négocier collectivement avec des tiers. Ce point est illustré par les discussions en cours entre le Mercosur et l'Union européenne en vue d'établir une zone de libre-échange<sup>21</sup>.

Des interactions plus intenses, dont notamment des mesures très tangibles comme les files réservées aux ressortissants du Mercosur dans les aéroports et lors des événements sportifs régionaux, ont retenu l'attention de chacun sur les processus politiques et économiques des autres. Suivant la tendance mondiale à une participation croissante de la société civile, l'opinion publique de ces pays a contribué, elle aussi, à exprimer au plan régional son sentiment sur des thèmes comme la suprématie du droit, les droits de l'Homme et la protection de l'environnement. Les réseaux transnationaux existant déjà au sein du Mercosur sont à même de diffuser hors de la région, plus rapidement, les problèmes locaux liés à ces thèmes. Il est plus difficile de savoir si le Mercosur s'est effectivement révélé un instrument puissant pour engager des réformes et renforcer leur crédibilité. Avant la dévaluation du *real*, Albuquerque (1998) affirmait que, grâce au Mercosur, le gouvernement brésilien éprouvait moins de difficulté à résister aux pressions en faveur d'une hausse des droits de douane ou d'un allègement des dépenses publiques : cette affirmation s'est révélée infondée par la suite, comme nous le verrons en détail plus loin.

### **Les plaies ouvertes du régionalisme latino-américain : le cas du Mercosur**

Le principal enseignement que l'on puisse tirer du ralentissement économique du début des années 90 (qui se poursuit pour l'Argentine) est que, malgré des réformes structurelles, les pays d'Amérique latine demeurent fragiles (Morley, 2001) et ne renoncent toujours pas à « jouer à la bataille » avec leurs voisins. Cette tentation explique les coûts de l'absence de mécanismes formels de règlement des différends et du recours systématique à la voie diplomatique. Il faut rationaliser les institutions régionales en tenant compte de leur hétérogénéité en Amérique latine (tableau 5). L'exemple du Mercosur est particulièrement intéressant à cet égard : le renforcement de la structure institutionnelle a été longtemps considéré comme non prioritaire tant que les flux d'échanges et d'investissements continuaient d'augmenter, pour se révéler soudain comme une faiblesse entravant le processus d'intégration lui-même. Dans un environnement marqué par une volatilité permanente, l'absence de coordination macro-économique s'est révélée particulièrement coûteuse après la crise brésilienne de 1999.

Dans son préambule, son article 1er et son annexe V, le Traité d'Asunción faisait référence à la coordination macro-économique. Le sommet du Mercosur tenu à Ouro Preto en décembre 1994 souligna lui aussi le besoin pressant d'accélérer et renforcer la coopération dans les politiques budgétaire, monétaire et de contrôle des changes « afin de ne pas introduire de distorsions dans le processus d'amélioration de l'union douanière et de faciliter la construction à moyen terme d'un marché commun ». Un certain nombre de raisons expliquent que, malgré des déclarations officielles aussi ambitieuses, très peu de progrès ont été enregistrés dans ce domaine.

En premier lieu, le ciel a été clément envers le Mercosur à ses débuts. Le cycle économique était initialement désynchronisé entre l'Argentine et le Brésil, principalement en raison de la divergence de leurs politiques de contrôle des changes.

Tableau 5. Les institutions de l'intégration régionale

	ALENA	MCCA	Caricom	CAN	Mercosur
Organe suprême		Réunion des Présidents	Conférence des Chefs de Gouvernement	Conseil présidentiel	Conseil du marché commun
Organe principal	Comité du libre-échange	Conseil des Ministres	Conseil des Ministres de la Communauté	Conseil des Ministres des Affaires étrangères	Groupe du marché commun
Secrétariat (s) exécutif(s)	Secrétariat	Comité exécutif Secrétariat général	Secrétariat de la Communauté caraïbe	Secrétariat général	Secrétariat administratif
Organe judiciaire		Cour de Justice		Cour de Justice	Comité des Échanges
Assemblée		Parlement		Parlement	Comité parlementaire conjoint
Institutions financières		Banque d'intégration centraméricaine	Banque de développement des Caraïbes	Corporation pour le développement ; Fonds de réserve latino-américain	
Institutions consultatives		Commission consultative		Conseil consultatif pour les entreprises ; Conseil consultatif syndical	Forum consultatif économique et social
Institutions éducatives				Université Simón Bolívar	

Source : Elaboré d'après Dabène (1998).

Entre 1989 et 1990, l'Argentine connut une récession accompagnée d'hyperinflation et d'une dépréciation du taux de change réel : les conséquences furent négatives pour les exportateurs brésiliens qui furent évincés de ce marché. Mais la situation commença à changer lorsque le Mercosur entra formellement en vigueur. La Commission monétaire argentine, créée par voie législative en avril 1991, provoqua une appréciation du taux de change réel du *peso* (qui remplace l'austral à partir de janvier 1992) et une forte reprise (croissance annuelle moyenne de 7.8 pour cent en 1991–94) due à la consommation intérieure. Le Brésil enregistra une croissance bien plus modeste pendant la même période (2.6 pour cent), son instabilité macro-économique évoluant d'une inflation constamment très forte vers une hyperinflation. C'est pourquoi l'Argentine, souffrant traditionnellement d'un commerce bilatéral déficitaire, introduisit une série de barrières *ad hoc* sur les exportations et commença à demander au Brésil une orientation politique plus stricte.

C'est ce que fit le Brésil en adoptant son Plan Real en 1994. L'inflation, qui tournait alors autour de 50 pour cent *par mois*, baissa rapidement, la disponibilité du crédit à la consommation et l'augmentation du revenu réel disponible se combinant pour entraîner une hausse de la consommation interne. Lorsque le *real* brésilien fut apprécié par rapport au dollar (et, donc, au *peso*), la balance commerciale pencha légèrement en faveur de l'Argentine. Confrontées à la crise mexicaine de fin 1994 à

début 1995, les autorités argentines décidèrent de sacrifier la croissance sur l'autel de la Commission monétaire. Si le *real* n'avait pas été apprécié et si l'économie brésilienne n'avait pas fait preuve d'une certaine élasticité, la récession aurait été plus forte et le chômage aurait connu une hausse. À partir du second trimestre de 1995, grâce également à la bonne performance des produits de base, les exportations vers le Brésil permirent à l'Argentine d'enregistrer un excédent commercial. Les flux de capitaux retrouvèrent leurs niveaux « pre-tequila » et les taux de croissance remontèrent de nouveau au sein du Mercosur en 1996 et 1997. Après la récession de 1995, la situation cyclique relative changea et la croissance s'accéléra en Argentine (et en Uruguay) tandis qu'elle ralentissait au Brésil (et au Paraguay).

Le manque de coordination politique s'explique toutefois par une autre série de raisons. Dans un environnement marqué par une instabilité macro-économique endémique et des niveaux d'interaction initialement faibles, la coordination ne pouvait être que limitée (Lavagna, 1995). À son tour, ce phénomène doit être associé à la diversité des régimes de change et aux difficultés à maîtriser les dépenses publiques, surtout au Brésil. Le régime monétaire et de change introduit en Argentine était d'une rigidité notoire et totale. Néanmoins, dans la mesure où la stratégie mise en place par le Brésil pour lutter contre l'hyperinflation était centrée sur une parité quasi fixe face au dollar<sup>22</sup>, on pouvait raisonnablement penser que le succès du Plan Real mènerait à une coordination plus étroite. Parallèlement, le problème de la performance « post-tequila » de la région latino-américaine et caraïbe n'étant plus une priorité et une baisse des taux d'inflation étant enregistrée, la situation budgétaire de la plupart des pays s'aggrava. Après une progression presque spectaculaire dans la première moitié des années 90, la situation budgétaire argentine se détériora pour atteindre des niveaux faibles dans l'absolu mais inquiétants dans le carcan de la Commission monétaire. Il en va de même pour le Brésil, qui a fait du contrôle des changes l'élément central de sa politique.

Cette situation budgétaire se révéla être le talon d'Achille du Brésil lorsqu'éclatèrent les crises asiatique et russe. La contagion conduisit les autorités de Brasília à relever leurs taux d'intérêt pour résister aux attaques spéculatives contre leur monnaie. L'explosion de la dette intérieure qui s'ensuivit fut insoutenable et reporta les projets de coordination macro-économique. Déjà touchée par la crise asiatique, par le biais de la chute des prix internationaux des marchandises et la hausse de la prime de risque des marchés émergents, l'Argentine tenta de se démarquer de son partenaire du Mercosur aux yeux des investisseurs internationaux. Le Brésil, quant à lui, fit la sourde oreille lorsque ses partenaires réclamèrent des informations transparentes sur une courte période afin de résister aux spéculateurs.

La dévaluation du *real* en janvier 1999 provoqua une série de différends commerciaux entre l'Argentine et le Brésil, dans un contexte d'échanges intra-régionaux en déclin (qui reprurent nettement l'année suivante, voir tableau 3). Les autorités de Brasília considéraient que leurs homologues de Buenos Aires n'avaient pas fait grand-chose pour les aider ; on se disputait sur la part des pièces d'origine locale dans les automobiles fabriquées dans la région et l'on se reprochait des pratiques

de dumping dans les industries du sucre, de la volaille et des produits laitiers. Mais les litiges récents doivent être replacés dans un contexte plus large et positif. Aucun de ces problèmes n'indique un retour au protectionnisme qui caractérisa le développement de l'Amérique latine pendant une bonne partie de l'après-guerre. Même si, en raison de la décision du Chili, le Mercosur tarde encore à réduire son tarif extérieur commun, ce dernier demeure, avec un niveau de 14 pour cent, environ trois fois moindre que les taux moyens d'Amérique latine au milieu des années 80. Malgré un rythme bien lent, l'union est engagée dans la voie de l'expansion.

De plus, comme souvent, la situation de crise a poussé les décideurs à analyser des sujets jusque-là tabous. En janvier 1999, le président Menem proposa de « dollariser » l'économie argentine. Cette idée était surtout un signal envoyé pour rassurer les marchés et faire reculer le risque latent d'une attaque contre la Commission monétaire. Mais pour devenir un instrument crédible, il fallait que cette proposition soit perçue comme une stratégie à long terme et, par conséquent, inclue un élément régional. Or, les autorités brésiliennes accueillirent la proposition de dollarisation avec davantage de scepticisme que d'enthousiasme, pour des raisons à la fois économiques et politiques. D'un côté, l'emploi du dollar est bien moins répandu au Brésil qu'en Argentine ; de l'autre, l'opinion publique brésilienne associe la dollarisation à une renonciation à la souveraineté nationale et aux aspirations du pays à jouer un rôle régional majeur. Les décideurs politiques et les grands hommes d'affaires brésiliens n'hésitèrent pas à accuser Menem de servir les intérêts des États-Unis et de vouloir la fin du Mercosur.

La crise et, plus généralement, l'impossibilité pour toute économie émergente de résister de façon autonome aux effets de contagion, provoqua le besoin d'améliorer les forums et les processus de coordination en matière de politique macro-économique. L'intérêt que suscita la proposition de dollarisation convainquit les autorités brésiliennes de présenter une demande de création de monnaie unique pour le Mercosur. Si cet objectif ne pourra être atteint qu'à moyen, voire à long terme, il a le mérite d'avoir été mis sur la table dans un débat jusque-là réservé aux cercles intellectuels (Eichengreen, 1998 ; Lavagna et Giambiagi, 1998 ; Heyman et Navajas, 1998). En 2000, les autorités choisirent de concentrer leur attention sur l'établissement de critères de convergence communs en termes d'équilibre budgétaire, de dette publique et d'inflation. L'hypothèse sous-jacente est que l'on peut améliorer l'environnement macro-économique de chaque pays lorsqu'il y a solvabilité budgétaire et stabilité des prix (Rozenwurcel, 2001). Afin d'accélérer le processus de coordination de la politique macro-économique nécessaire pour maintenir l'intensité des échanges en hausse constante et fournir aux investisseurs et autres agents économiques un horizon à long terme pour prendre leurs décisions, la majeure partie des statistiques économiques et financières ont été harmonisées en 2000. La prochaine étape est le contrôle d'une série de variables politiques : le niveau et la variation de la dette publique nette et le taux d'inflation (pour l'instant, l'indice des prix à la consommation, avant de passer à des mesures d'« inflation de base » à partir de 2006). L'année 2001 est considérée comme une « période de transition » avant le début de la période d'« objectifs communs » en

2002 (Rozenwurcel, 2001). En ce qui concerne le ratio entre la dette publique nette consolidée et le PIB, par exemple, le plafond est fixé à 3 pour cent à compter de 2002, le Brésil s'étant vu accorder une période de transition temporaire (pas plus de 3,5 pour cent pour 2002–2003). Un cadre institutionnel allégé a été mis en place pour gérer le processus de contrôle. Le Groupe de contrôle macro-économique (*Grupo de Monitoreo Macroeconómico*, GMM), composé de hauts fonctionnaires du Trésor public, a fixé les critères de convergence en mars 2001. Les pays dans l'incapacité de satisfaire ces critères devront présenter au GMM les mesures qu'elles entendent introduire pour redresser la situation et atteindre les objectifs à la fin de l'année où les mesures de correction ont été communiquées.

L'approche de convergence du Mercosur est certainement inspirée de l'expérience de Maastricht pour l'Union européenne. Néanmoins, la principale différence tient au fait que le point central, au moins pendant une période assez longue, n'est pas l'introduction d'une politique monétaire et de change commune (Quenan, 2000). Le choix de cette stratégie présuppose que les secteurs privé et public des pays membres — et, surtout, du Brésil et de l'Argentine — sont désireux et capables d'échanger des informations en permanence, et en toute franchise, de façon à améliorer leur compréhension mutuelle des déterminants du régime de change. En attendant, devant la croissance du nombre de pays dollarisant officiellement leur économie pour réduire leur instabilité et/ou renforcer leur crédibilité (l'Équateur en 2000 et le Salvador en 2001), le Mercosur a opté pour une stratégie ouverte et non pour une solution extrême<sup>23</sup>.

### **Implications pour l'Afrique : faire fonctionner les AIR pour une intégration globale effective**

L'Amérique latine et l'Afrique étant des régions extrêmement hétérogènes, vouloir déduire des implications d'envergure pour l'Afrique peut sembler bien ambitieux<sup>24</sup>. Au cours de la dernière décennie, l'Afrique subsaharienne (ASS) a accéléré ses initiatives d'intégration, comme l'indique le document joint de la Banque Africaine de Développement. On peut donc avancer l'hypothèse que la situation actuelle est similaire à celle qui prévalait en Amérique latine au début des années 80. Les résultats passés des AIR africains sont négatifs, ne serait-ce qu'en raison du faible degré de complémentarité et des coûts de transport élevés. Mais n'oublions pas que, en Afrique australe, les échanges intra-zone ont des niveaux comparables, sinon supérieurs, à ceux du Mercosur il y a environ 15 ans. Nous pensons néanmoins que le risque en vaut la peine : voici une liste des dix grands « enseignements » que les décideurs politiques d'ASS devraient tirer de l'expérience des AIR analysée dans ce document.

- i) Les *objectifs* doivent être clairs, faciles à ranger par ordre de priorité, s'inscrire dans un cadre cohérent de politique interne et constituer la base de l'accord régional. Le Mercosur visait initialement à introduire des réformes, commerciales et autres (dont la démocratisation), et à convaincre les investisseurs que le Cône Sud était une destination intéressante : sa structure institutionnelle était donc « légère ». De son côté, dans les années 70, le Pacte andin mit l'accent sur la

politique et la planification industrielle, ce qui nécessitait un appareil institutionnel bien plus lourd. Rien d'étonnant, donc, à ce qu'il ait échoué. De façon plus générale, et plutôt évidente, les responsables politiques, très axés sur la protection des intérêts nationaux — main-d'œuvre et capital, voire les deux —, n'eurent pas la crédibilité suffisante pour s'ouvrir, même avec les autres pays membres. Malheureusement, l'expérience en ASS est plutôt fâcheuse car les objectifs étaient bien trop ambitieux pour être crédibles, en raison notamment de la faiblesse des décideurs politiques et de la pénurie de compétences administratives (Andreatta *et al.*, 2001). Par ailleurs, il est plutôt naturel que des AIR associant des pays très éloignés sur le plan politique, voire géographique, soient voués à l'échec, en dépit de toute rhétorique.

- ii) L'intégration commerciale requiert une *direction politique précise* pour anticiper les disparités régionales ou y réagir. La géographie économique suggère que les retombées peuvent aboutir à un phénomène d'agglomération et de divergence régionale. L'un des grands risques du régionalisme Sud-Sud est celui d'une divergence croissante au lieu d'une aide à la convergence. Les zones moins favorisées doivent être protégées contre les disparités de revenus potentielles au sein de la zone de libre-échange. C'est pourquoi les institutions régionales doivent être conçues et fondées de façon à fournir une *sécurité sociale* en échange de la libéralisation concédée. Le Mercosur n'apporte sans doute pas de solution à ce problème, ne serait-ce que parce que le Brésil est lui-même caractérisé par de graves inégalités régionales. Le Caricom dispose d'un certain nombre de mécanismes visant à fournir des marchés et des prix d'exportation garantis pour surmonter la volatilité du commerce des produits de base<sup>25</sup>. L'ASS continue de connaître des tensions ethniques perceptibles qui, trop souvent, dégénèrent en graves conflits : c'est pourquoi les politiciens répugnent à accomplir des actes de gouvernance et à rassurer les citoyens concernés sur les coûts à court terme de l'ouverture régionale. La forte dépendance des pays de l'ASS à l'égard de leurs recettes douanières rend difficile la création de fonds de développement et de compensation au niveau régional.
- iii) La *cohérence* entre la libéralisation des échanges régionaux et multilatéraux, ainsi qu'entre les politiques nationales et régionales, est capitale. Croissance, ouverture commerciale et réduction de la pauvreté ne peuvent être associées dans un cercle vertueux que si des réformes économiques internes éliminent les plus gros goulets d'étranglement du côté de l'offre comme le montre, *a contrario* l'expérience andine. Dans le cas de l'Égypte ou d'autres pays méditerranéens, par exemple, le libre-échange avec l'UE ne produira de gains en termes de bien-être que s'il est accompagné de réformes nationales comme la privatisation, la régulation et la poursuite de la libéralisation des échanges au niveau multilatéral (Dessus et Suwa-Eisenmann, 2000). Il est par ailleurs manifeste, en Afrique de l'Est notamment, que la réponse de l'offre à des incitations économiques plus libérales est entravée par des infrastructures et des institutions faibles (Bonaglia et Fukasaku, 2001). Mais la sacro-sainte demande faite aux pays les moins développés de panser davantage leurs plaies ne peut masquer le coût des restrictions aux échanges.

- iv) Les politiques d'intégration régionale sont suffisamment compliquées pour que l'on suggère aux pays en développement d'adopter un *cadre efficace d'institutions régionales*. La difficulté est de trouver le bon équilibre entre la quantité et la qualité. En d'autres termes, le nombre d'institutions nécessaires au bon fonctionnement de l'intégration est réduit, mais les organes créés doivent contribuer efficacement à la volonté d'engagement par leur crédibilité. Le Mercosur témoigne du fait qu'avec peu d'objectifs, mais bien définis, il est possible de se contenter d'un appareil institutionnel léger — bien que les développements de la seconde moitié des années 90 aient prouvé que la hausse qualitative et quantitative de l'interaction économique entraîne un réseau plus dense d'institutions et d'organes politiques régionaux<sup>26</sup>. L'expérience de l'Afrique, malheureusement, a montré qu'aucun des nombreux organes créés ne s'est développé correctement. Les coûts d'entretien de ces organes risquent d'être plus élevés aujourd'hui dès lors que les pays s'engagent simultanément dans une libéralisation nationale et multilatérale, avec les besoins réglementaires et de négociation que cela entraîne. Les nations des Caraïbes ont eu moins de mal — bien moins que les petits pays africains de taille similaire — à trouver des dispositifs communs pour participer au mécanisme de l'OMC et autres structures multilatérales similaires.
- v) Pour promouvoir la *création d'échanges* et éviter le détournement d'échanges, les AIR doivent être « ouverts », c'est-à-dire être des vecteurs de libéralisation multilatérale. L'avantage du régionalisme est que les décideurs politiques peuvent avancer sur le chemin de la libéralisation en suivant des voies plus prévisibles, dans l'« environnement contrôlé d'un accord réciproque circonscrit » (Devlin and Ffrench-Davis, 1999). Même un pays doté d'un régime commercial libéral comme Singapour considère les pactes de libre-échange avec des partenaires stratégiques et commerciaux de même opinion comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Chili et le Mexique comme un moyen de réduire sa vulnérabilité par rapport au Sud-Est asiatique, d'encourager la libéralisation concurrentielle et de donner une impulsion positive à l'OMC. Parallèlement, il convient d'exploiter pleinement les avantages comparatifs : à terme, un bloc commercial fermé produit des effets négatifs en termes de bien-être. Ainsi, pour que la prolifération des AIR ne soit pas une menace pour l'objectif poursuivi — réaliser un système commercial mondial réglementé —, il faut essayer d'inclure dans la libéralisation fondée sur les AIR les dispositions du GATT concernant la clause de la nation la plus favorisée.
- vi) Une interdépendance croissante peut également générer des implications désagréables, c'est-à-dire rendre un partenaire (le plus faible, en général) plus vulnérable aux problèmes de l'autre. Mais une crise — la littérature sur l'économie politique des réformes en rend largement compte — peut s'avérer positive si elle catalyse le changement : dans ce cas, en montrant la nécessité de réussir la *coordination macro-économique*, comme en témoigne le récent passé du Mercosur. C'est un domaine dans lequel les petits pays pourraient en apprendre aux grands, tant en Amérique latine qu'en Afrique subsaharienne. L'organisme

de Compensation multilatéral est l'organe principal de coopération financière du CARICOM. Il fut créé en 1977 pour réduire l'emploi des devises étrangères, accélérer les paiements intra-régionaux par le biais de crédits et autres accords financiers, harmoniser les taux de change en ancrant les six monnaies existantes au dollar et émettre les chèques de voyage régionaux par l'intermédiaire de la Banque centrale de Trinidad et Tobago.

- vii) Dans les pays en développement, combler le retard de l'*infrastructure*, en qualité comme en quantité, est essentiel pour accroître l'intégration commerciale, comme l'indiquent, par exemple, Longo et Sekkat (2001) pour l'Afrique<sup>27</sup>. Toutefois, investir dans l'infrastructure est très coûteux et hors de portée de certains pays. Ce devrait être tout bénéfique pour les responsables politiques des pays pauvres en développement, mais le contraste entre l'ambition des objectifs et la modestie des résultats est saisissant. Dans le domaine du transport maritime, par exemple, la coopération se fait au travers de la Compagnie de Navigation des Antilles (CNA), créée en 1961 et qui, théoriquement, est prestataire de services pour toutes les nations du CARICOM. Or, début 1987, le Belize, la République Dominicaine, St Vincent et les Grenadines s'en retirèrent en invoquant qu'ils avaient tiré peu d'avantages de ce service. C'est pourquoi une agence régionale de coordination serait utile pour assurer le développement de l'infrastructure. La recherche effectuée sur la mise en place bien trop lente d'une industrie du transport aérien plus compétitive en ASS — condition prioritaire pour atteindre l'objectif final d'intégration complète dans l'économie mondiale par le tourisme, l'exportation de produits de base à forte valeur ajoutée et la participation aux chaînes de distribution mondiales — a révélé des obstacles presque insurmontables dus à la bureaucratie, au favoritisme et au nationalisme (Goldstein, 2001).
- viii) Il est nécessaire de trouver une voie régionale vers des *réformes de seconde génération*, que les pays sont déjà encouragés à adopter individuellement. Dans la mesure où le régionalisme ouvert est considéré comme un instrument de complémentarité entre l'intégration de ses membres et la libéralisation envers les non membres, il nécessite de s'attacher davantage aux questions micro-économiques et structurelles, tant dans les domaines économique et financier que dans tout autre domaine politique. Les progrès enregistrés en Amérique latine sont jusqu'ici trop maigres, même si on connaît de mieux en mieux les questions à traiter en priorité. Il est nécessaire, en particulier, de mettre en œuvre une politique de concurrence complète et cohérente au niveau national et sous-régional pour que les entreprises prennent des décisions en matière d'investissements et que les consommateurs bénéficient d'un marché régional plus large. Limiter la course aux incitations fiscales entre les différents pays et États pour attirer les investissements, principalement étrangers, est une autre nécessité (Oman, 2000). A moyen terme, une stratégie régionale visant à promouvoir la capacité à acquérir et utiliser des connaissances et à innover est d'une importance primordiale pour participer à l'économie mondiale.

- ix) La capacité de l'économie mexicaine à surmonter la récession de 1995 dans un délai relativement court, grâce à l'ALENA, est fréquemment citée comme preuve concluante de la nette supériorité des avantages de l'intégration préférentielle Nord-Sud. Mais que deux pays de l'OCDE comme le Canada et les États-Unis aient accepté d'ouvrir leur groupement au Mexique ne signifie pas que tous les pays du Sud peuvent compter sur des partenaires du Nord bien disposés. Le fait que le Chili ait réitéré son intention d'engager des discussions bilatérales avec les États-Unis, par exemple, signifie que le Mercosur sera plus faible qu'il n'aurait été autrement, mais les autorités de Santiago n'ont aucune garantie que l'administration américaine obtiendra jamais une totale liberté de négociation. L'ALENA ne couvre en aucun cas un domaine très sensible, mais crucial pour le Mexique, comme la libre circulation de la main-d'œuvre — et le Brésil a lui aussi réussi à surmonter sa crise de 1998 malgré sa position politique différente. Point tout aussi important, enfin, les pays du Sud risquent de ne pas apprécier les normes imposées par les partenaires du Nord en matière de droit du travail et d'environnement<sup>28</sup>. Plus généralement, les pays qui maintiennent encore de fortes barrières douanières — comme la plupart des pays d'Afrique — peuvent encore tirer de plus grands bénéfices d'une libéralisation unilatérale, bien que la baisse des taxes douanières aura d'importantes conséquences sur les revenus fiscaux.
- x) La volatilité des capitaux et l'effet de contagion peuvent saper toute initiative économique, que ce soit au niveau national ou sous-régional. Or, la coopération dans le domaine de l'*architecture financière internationale* demeure inadéquate pour traiter ce problème. Les responsables politiques d'Amérique latine suivent avec intérêt les discussions menées en Asie entre l'ASEAN (Association des pays de l'Asie du Sud-Est), la Chine, la Corée et le Japon en vue de créer un dispositif de soutien mutuel entre les banques centrales en cas de crise. La particularité de ces régions, bien entendu, est qu'elles peuvent compter sur des réserves officielles parmi les plus importantes du monde, à des niveaux que l'Amérique latine n'atteindra certainement pas dans un avenir proche. C'est pourquoi certains observateurs avancent que des institutions financières régionales existantes — comme le Fondo Latinoamericano de Reservas, la Corporación Andina de Fomento, le Banco Centroamericano de Integración Económica, le Banco de Desarrollo del Caribe — pourraient être renforcées en termes de ressources et d'investissements pour aider, le cas échéant, les pays confrontés à de graves problèmes de liquidités (Ocampo, 2000). Déjà en 1999–2000, lorsque l'Équateur dut faire face à une situation financière critique, la CAF vint à son secours en fournissant un prêt relais pendant que le pays négociait une offre de secours avec le FMI<sup>29</sup>.

## Conclusions

Qu'est-ce que le régionalisme ouvert, ou nouveau régionalisme, a apporté à l'Amérique latine ? Les expériences positives peuvent-elles être reproduites ailleurs dans le monde en développement et en ASS, en particulier ? Que devraient faire les pays d'ASS pour éviter les effets négatifs des AIR latino-américains ? Et, enfin, quelles sont les implications de l'expérience de ces derniers pour les politiques commerciales d'ASS dans le contexte de l'intégration Nord-Sud et d'une libéralisation unilatérale au-delà des spécifications de l'OMC ?

Ces questions amènent des réponses variées, de sorte que l'interprétation des preuves disponibles dépend en partie des *a priori* des analystes. Le débat sur le régionalisme n'est pas une exception : les sceptiques privilégient les effets de réaffectation statique et les partisans rétorquent que ce n'est là qu'un aspect de la question et que l'intégration inclut également des conséquences dynamiques et non traditionnelles<sup>30</sup>. Nous faisons partie de ces défenseurs car nous pensons notamment que, même du point de vue des effets traditionnels, la réalité était le bien-fondé du « régionalisme ouvert » en Amérique latine. En d'autres termes, nous pensons que « d'autres » effets méritent l'attention, notamment ceux qui ne se sont pas matérialisés au détriment du bien-être des consommateurs. De plus, la recherche empirique sectorielle, s'intéressant au niveau micro-économique du régionalisme — où s'opèrent en fait la majorité des activités liées à un processus d'intégration —, permet une compréhension bien plus précise et optimiste de la dynamique de ce processus.

Le Mercosur, notamment, est généralement considéré comme un exemple réussi de régionalisme ouvert — il a d'ailleurs suscité un grand intérêt de la part de l'Afrique australe (par exemple, Mill et Mutschler, 1999)<sup>31</sup> — pour trois raisons : la réalisation de ses objectifs statutaires dans un court délai malgré le manque d'institutions fortes et de mécanismes de mise en œuvre, le dynamisme de l'activité commerciale et l'union du Mercosur, malgré des différences en durée et en rapidité d'expansion, dans une optique de libéralisation du commerce international. L'attitude historiquement défensive et mutuellement méfiante de deux de ses membres les plus importants par la taille, matérialisée par une certaine « déconnexion » économique et commerciale par le passé, a presque disparu. Les entreprises ont soutenu l'effort d'intégration — elles tiennent compte du marché régional lorsqu'elles prennent leurs décisions en matière de stratégie — et l'interpénétration croissante, pas toujours bien accueillie, est également manifeste dans les variables macro-économiques. Le commun accord de leurs gouvernements pour coordonner leurs politiques budgétaires macro-économiques et leurs objectifs en matière d'inflation pourrait aider à maintenir la stabilité difficilement gagnée au Brésil et en Argentine.

L'engagement de ces pays et d'autres nations d'Amérique latine en faveur de la coopération économique s'est accéléré ces dix dernières années. Dans une certaine mesure, c'est le résultat du changement de l'environnement économique global et de son apparente imprévisibilité. La volatilité du marché financier et l'orientation manifeste au sein du processus de l'OMC vers les pays non membres de l'OCDE sont devenues les forces motrices des pays de la région : non seulement ils ont développé des positions et des stratégies communes mais, par ailleurs, et de plus en plus, ils cherchent des moyens pour réguler les marchés, protéger leurs ressources et leur patrimoine naturels et favoriser la création de connaissances. Il ne s'agit pas, bien entendu, de cacher que des problèmes importants subsistent ni que, sur de nombreux points, les réformes nationales et les approches multilatérales plutôt que régionales restent plus efficaces et moins susceptibles de créer des distorsions. Les AIR comme le Mercosur peuvent être des composantes utiles sur la voie d'un commerce global libre et ouvert, à condition que l'on mette l'accent sur la multilatéralisation des préférences et que l'on prenne des dispositions dans ce sens.

Pour être utile, l'analyse des AIR en Amérique latine et en Afrique devra être élargie aux nouvelles questions qui émergent, dont, notamment, les conséquences des programmes d'intégration Nord-Sud pour les groupements existants ou les pays pris individuellement. Dans le sillage de l'ALENA, d'autres initiatives ont suivi ou sont en cours d'étude dans l'hémisphère occidental, comme l'accord de libre-échange Mexique-UE (entré en vigueur en juillet 2000), un accord similaire entre le Mercosur et l'UE et la Zone de Libre-Échange des Amériques (ZLEA). Un processus très proche est en cours en Afrique subsaharienne, comme en témoigne le récent accord de libre-échange Afrique du Sud-UE (entré en vigueur en janvier 2000) et le nouveau cadre pour la coopération de l'UE avec les pays ACP fixé par la convention de Cotonou. Nous espérons que ce document a fourni aux responsables politiques africains des informations sur l'expérience latino-américaine du régionalisme, et que d'autres institutions pourront agir comme intermédiaires « impartiaux » afin de réunir les parties intéressées et leur apporter des conseils non partisans en matière de politique.

## Notes

- \* Sans pour autant engager leur responsabilité, nous remercions Maurizio Bussolo, Jean-Pierre Cling, Paul Isenman, Rolf Langhammer, Luís Miotti, Ademola Oyejide et les participants au Deuxième Forum international sur les perspectives africaines, aux séminaires de l'Académie chilienne de Diplomatie, du Xe Congrès de FIEALC à Moscou, et des universités de Malaisie et du Paris-I pour leurs commentaires et suggestions utiles sur les versions préliminaires de ce document. Les arguments avancés et les opinions exprimées sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'OCDE, du Centre de Développement de l'OCDE ou de leurs pays membres.
1. Si la régionalisation de la production, des échanges et des flux de capitaux est un phénomène mondial, son degré d'institutionnalisation est variable. En Asie, notamment, les AIR sont bien plus souples, et la Corée et le Japon sont les seuls membres de l'OCDE n'ayant pas signé au moins un accord commercial préférentiel. Dans la Zone de libre-échange (ZLEA) de l'ANASE, hormis l'harmonisation des procédures douanières et de la nomenclature tarifaire et une procédure accélérée pour une méthode d'évaluation douanière commune, l'approfondissement de l'intégration est resté limité.
  2. Si ce document concerne plus particulièrement l'intégration Sud-Sud, il fait également référence aux expériences Nord-Sud, notamment à l'ALENA.
  3. Cet argument loin d'être négligeable a déjà été employé en faveur de l'intégration européenne. Le regroupement d'industries stratégiques comme le charbon et l'acier fut considéré par les pères fondateurs de la CEE comme un moyen de réduire les risques de guerre intra-européenne, tout particulièrement entre la France et l'Allemagne. De la même façon, nous soulignons que la création du Mercosur a contribué à l'évolution des relations entre l'Argentine et le Brésil. Ces pays qui ont connu des conflits dans le passé participent maintenant ensemble à un processus de coopération.
  4. Il est discutable que les nouvelles technologies puissent permettre (relativement) aux zones en aval de combler leur retard plus rapidement. Mais l'expérience semble suggérer que le phénomène de grappe joue un rôle important (par exemple, Le Blanc, 2001).
  5. A dix ans d'intervalle, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique a adopté le même point de vue. Plus largement, le panafricanisme est l'équivalent latino-américain du *Bolívarismo*, sentiment qu'un héritage, une langue et une culture communs doivent conduire à une union politique.
  6. Dans ce texte, « hémisphérique » se rapporte à l'Amérique du Nord, centrale et du Sud et aux Caraïbes ; « régional » à l'Amérique latine (dont le Mexique) ; « sous-régional » au Mercosur et autres AIR.
  7. Le Venezuela s'est joint au Pacte en 1973 et le Chili s'en est retiré en 1976.

8. Antigua et Barbuda, les Barbades et la Guyana signèrent le Traité de Dickenson Bay de 1965. En 1968, les membres furent rejoint par Anguilla, la Dominique, la Grenade, la Jamaïque, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, Montserrat, St Vincent et les Grenadines, et Trinidad et Tobago.
9. Bien que le marché commun régional fasse partie intégrante d'arrangements communautaires plus larges, il a une identité juridique complètement distincte. Il fut donc possible aux Bahamas de devenir membre de la communauté en 1983 sans rejoindre le Marché commun. En 1981, les îles de la Caraïbe orientale Antigua et Barbuda, la Dominique, la Grenade, Montserrat, St Kitts et Nevis, Ste Lucie et St Vincent et les Grenadines formèrent une entité associée, l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEEO), qui remplaça l'Association des États de la Caraïbe orientale (AEEO) en tant qu'organe administratif des îles. L'OEEO fut créée à la suite d'études indiquant que la majorité des bénéfices tirés de l'intégration allait aux plus grandes îles (surtout la Jamaïque et Trinidad et Tobago) aux dépens des plus petites.
10. La Colombie abaissa son taux tarifaire moyen pondéré *ad valorem* de 45 pour cent en 1988 à 21 pour cent en 1990 et à 11 pour cent en 1992. Le Venezuela abaissa son taux tarifaire *ad valorem* de 26 pour cent en 1988 à 12 pour cent en 1992 et les taux de l'Equateur passèrent de 29 à 10 pour cent entre 1990 et 1992. De plus, la plupart des BNT furent éliminées dans la région en 1991 : 0 pour cent en Bolivie et en Equateur en 1991–1992, 1 pour cent en Colombie et 5 pour cent au Venezuela.
11. Pour les produits agricoles, les taux du TEC sont aujourd'hui compris entre 0 et 40 %. Le tarif du TEC moyen appliqué aux nations les plus favorisées (NPF) est actuellement de 9.1 %, contre 11.2 % en 1997. Pour l'agriculture, la moyenne est de 19.1 % (au lieu de 19.6 %) et pour l'industrie de 7 % (au lieu de 9 %). En général, la structure tarifaire offre une protection plus élevée pour les biens de consommation finale et les produits agricoles que pour les intrants et les biens d'équipement. Les produits finaux en concurrence avec la production intérieure ou du CARICOM sont soumis aux taux les plus élevés.
12. Associée à la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique, la LPCBC constitue la Loi sur le Commerce et le Développement de 2000, qui étend le traitement préférentiel à une vaste gamme d'importations de 48 pays d'ASS et de 34 pays du Bassin caraïbe. La LPCBC, entrée en vigueur en octobre 2000, est applicable jusqu'au 30 septembre 2008 ou jusqu'à la signature de l'Accord de Libre-Echange des Amériques ou d'un autre accord commercial entre les États-Unis et les nations caraïbes (Gitli et Arce, 2000).
13. Voir Robinson et Thierfelder (1999) pour un examen des modèles EGC multi-pays analysant les AIR, qui montrent sans équivoque que la création d'échanges domine le détournement d'échanges.
14. La grande élasticité du commerce intra-zone par rapport à l'ensemble de l'activité économique — chute brutale les deux dernières années de la dernière décennie suivie d'un redressement tout aussi rapide en 2000 — suggère un niveau élevé de complémentarité dans la structure de production des pays d'Amérique latine.

15. Le modèle de gravitation analyse les flux d'échanges bilatéraux par analogie avec la loi physique d'attraction :  $T_{ij} = AY_i Y_j / D_{ij}$ , où  $T_{ij}$  représente les exportations du pays  $i$  vers le pays  $j$ ,  $Y_i, Y_j$  sont leur revenu national,  $D_{ij}$  est la distance les séparant et  $A$  est une constante. Sont souvent incluses d'autres constantes en exposants et d'autres variables. Voir *Deardorff's Glossary of International Economics* sur le site <http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary/g.html>.
16. L'équilibre général calculable se rapporte aux modèles économiques de comportement micro-économique sur des marchés multiples d'une ou plusieurs économies, modèles résolus à l'aide de l'outil informatique pour des valeurs d'équilibre ou des variations dues à des mesures de politique économique spécifiques. Les équations sont estimées à l'aide de données sur les pays modélisés, et les paramètres de comportements résultent soit d'hypothèses, soit de l'adaptation d'estimations réalisées dans d'autres contextes. Nous remercions Michael J. Ferrantino de la Commission américaine des échanges internationaux (*United States International Trade Commission*) pour ses informations synthétiques sur les modèles EGC portant sur l'intégration commerciale en Amérique.
17. Le résultat obtenu par Diaz Bonilla et Robinson reste valable si l'on ne considère que le scénario Mercosur (c'est-à-dire l'accord régional seul, sans la petite libéralisation unilatérale du marché prise en compte dans le scénario complet).
18. Certainement pas en termes de détournement d'échanges car les marchés intérieurs étaient fermés aux importations avant le début des années 90.
19. Le Pérou a déclaré la perte de plusieurs avions militaires et près de 50 soldats ; l'Equateur a fait état quant à lui d'environ 30 morts et 300 blessés, mais le nombre de victimes de part et d'autre est probablement bien supérieur.
20. En octobre 1998, les deux pays ont signé un traité de paix définissant leur frontière sur une portion de 78 kilomètres jusqu'alors contestée, créant un comité pour résoudre pacifiquement les problèmes de frontière et fixant les termes du commerce bilatéral et de la navigation.
21. Toutefois, le Brésil s'est montré moins favorable que l'Argentine à la création d'une zone de libre-échange des Amériques.
22. Bien que l'ancrage nominal ait été *a priori* relativement flexible car il était accompagné d'une marge de fluctuation pouvant être modifiée selon les développements conjoncturels.
23. Cette stratégie semble justifiée car les pays du Mercosur, et le Brésil en particulier, opèrent de nombreux échanges avec l'Europe et ont une importante dette libellée en euros. A terme, les pays membres pourront donc décider d'ancrer leur monnaie (ou une monnaie commune), au moins en partie, sur l'euro, dans un panier où le dollar dominerait encore. Concernant l'effet probable de l'euro en Amérique latine, voir Miotti, Plihon et Quenan (2001).
24. En particulier, les plus petits pays — surtout les îles et les nations enclavées — sont confrontés à des obstacles structurels qui, du moins dans le monde en développement, neutralisent les avantages que la petite taille peut présenter en termes de cohésion socio-politique élevée. Dans les petites économies, il est difficile d'atteindre un niveau de production efficace minimum, de tirer des gains de la spécialisation, de bénéficier d'interactions avec des entreprises et des secteurs complémentaires (les économies d'agglomération) et de réduire les coûts de transaction, surtout lorsqu'il y a indivisibilité et dans le cas des îles (CEPAL 2000, chapitre 11).

25. Le Protocole de commercialisation agricole et l'Accord sur les huiles et matières grasses régulent les échanges intra-régionaux par le biais d'accords achat-vente à prix fixes. Selon le Programme de marché garanti, la Jamaïque, les Barbades et Trinidad et Tobago peuvent, dans certaines circonstances, acheter des quantités fixées de produits agricoles à d'autres membres plus petits.
26. Masqué par les mauvaises nouvelles de 1999, on trouve par exemple le fait que le système de règlement des différends du Mercosur, établi par le Protocole de Brasília, fut actionné deux fois, et que l'Argentine et le Brésil sont convenus de se reconnaître mutuellement des certificats de qualité et des exigences techniques pour une série de produits industriels.
27. Outre faciliter la tâche des exportateurs expédiant des marchandises vers les marchés étrangers, une meilleure infrastructure peut accélérer l'adaptation des producteurs régionaux inefficaces dont la compétitivité ne repose que sur des différentiels de prix positifs en raison du coût élevé des transports.
28. L'OCDE (2000) fournit une introduction utile sur ce sujet.
29. Les auteurs remercient Andrés Solimano pour cette information.
30. C'est également vrai au sein de chaque pays, comme l'ont montré Chudnovsky *et al.* (2000) : le consensus qui a vu le jour entre les économistes « orthodoxes » et « hétérodoxes » argentins au milieu des années 90 concernant les avantages du Mercosur aurait été remis en cause par la crise qui a suivi la dévaluation du *real* brésilien.
31. Le président sud-africain Thabo Mbeki a participé au vingt-et-unième sommet du Mercosur à Florianópolis, au Brésil, en décembre 2000.

## Bibliographie

- ALBUQUERQUE, J.A.G. (1998), “Mercosur: Democratic Stability and Economic Integration in South America”, USP–NUPRI, *Carta Internacional*, No. 18
- ANDREATTA, F., P.G. ARDENI AND A. GOLDSTEIN (2001), “The Political Economy of African Regionalism”, ronéo, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- BEKERMAN, M. ET P. SIRLIN (2000), “Impactos estáticos y dinámicos del Mercosur. El caso del sector del calzado”, *Revista de la Cepal*, No. 72.
- BERLINSKI, J. (2000), “Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur: una evaluación económica de las restricciones al comercio interno y su impacto regional”, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, *Brief*, No. 3.
- BONAGLIA, F., M. BUSSOLO, K. FUKASAKU, R. LONGO ET H.–B. SOLIGNAC LECOMTE (2001), “Helping Poor Countries Integrate in the Multilateral Trading System”, ronéo, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- BONAGLIA, F. ET K. FUKASAKU (2001), “Trade–Capacity Building in Poor Countries: Lessons from Commodity–Dependent Economies in Africa”, ronéo, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- BOURENANE, N. (2002), « L’intégration régionale en Afrique : état et perspectives », dans ce volume.
- BOUZAS, R. (1999), “Las perspectivas del Mersosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década », in J. CAMPBELL (dir. pub.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*, CEI/Grupo Editor Latinoamericano.
- BUSSOLO, M. ET D. ROLAND–HOLST (1999), “Colombia and the NAFTA”, *Integration and Trade*, Vol. 3, No. 9.
- CALFAT, G., R. FLÔRES ET M. FLORENCIA GRANATO (2000), “Dynamic effects of Mercosur: An Assessment for Argentina”, ronéo, FGV/EPGE.
- CAMPBELL, J. (dir. pub.) (1999), *Mercosur entre la realidad y la utopía*, CEI/Grupo Editor Latinoamericano.
- CEPAL (2000), *Equity, development and citizenship*.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.
- CHUDNOVSKY, D. ET A. LÓPEZ (2000), “A Third Wave of FDI from Developing Countries. Latin American Multinationals in the 1990s”, CENIT, ronéo.

- CHUDNOVSKY, D., A. LÓPEZ ET S. MELITSKO (2000), “Has Mercosur Fostered Argentine Economic Development?”, *Integration & Trade*, Vol. 4, No. 10.
- DABÈNE, O. (1998), « L'intégration régionale dans les Amériques. Economie politique de la convergence », *Les Études du CERI*, No. 45.
- DESSUS, S. ET A. SUWA–EISENMANN (2000), *Intégration régionale et réformes intérieures en Méditerranée*, Études du Centre de Développement, Paris.
- DEVLIN, R. (1997), “En defensa del Mercosur”, *Archivos del Presente*, Vol. 2, No. 7.
- DEVLIN, R. ET R. FRENCH–DAVIS (1999), “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s”, *The World Economy*, Vol. 21, No. 2.
- DIAZ BONILLA, E. ET S. ROBINSON (2001), “The Impact of Regional Integration: Analysis with an Econometric, Multi–Country, General Equilibrium Trade Model of Mercosur”, ronéo, IFPRI.
- EDWARDS, S. (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, Oxford University Press.
- EICHENGREEN, B. (1998), Does Mercosur Need a Single Currency?, NBER. *Working Paper*, No. 6821.
- FISCHER, R. ET P. MELLER (1999), “Latin American Trade Regime: Reforms and Perceptions”, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, *Documentos de Trabajo*, No. 65.
- FLÒRES, R. (1997), “The Gains from Mercosur: A General Equilibrium, Imperfect Competition Evaluation”, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 19, No. 1.
- FRANKEL, J. (1997), *Regional Trading Blocs in the World Trading System*, Institute for International Economics.
- GITLI, E. ET R. ARCE (2000), “Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de Estados Unidos?”, *Capítulos del SELA*, No. 59.
- GOLDSTEIN, A. (2001), “Service Liberalisation and Regulatory Reform in sub-Saharan Africa: The Case of Air Transport”, *The World Economy*, Vol. 24, No. 2.
- GOLDSTEIN, A. (1998), “Mercosur at Seven”, *Economia Internazionale*, Vol. 51, No. 3.
- GUERRIERI, P. ET I. FALAUTANO (2000), “Global Regionalism: Trends and Perspectives”, in P. GUERRIERI ET H.–E. SCHARRER (dir. pub.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy*, Nomos.
- HEYMAN, D. ET B. KOSACOFF (dir. pub.) (2000), *La Argentina de los Noventa*, CEPAL.
- HEYMAN, D. ET F. NAVAJAS (1998), “Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur: Algunas Reflexiones”, in “Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina”, CEPAL, Oficina de Buenos Aires, *Documento de Trabajo*, No. 81.
- KYDLAND, F. ET E. PRESCOTT (1977), “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3.
- LAVAGNA, R. (1995), “Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia. Oferta y Demanda de Coordinación”, *Desarrollo Económico*, No. 142.

- LAVAGNA, R. ET F. GIAMBIAGI (1998), “Hacia la creación de una moneda común. Una propuesta de convergencia coordinadora de políticas macroeconómicas en el Mercosur”, *Ensaio BNDDES*, No. 6.
- LE BLANC, G. (2001), « Les nouveaux districts industriels numériques: l'exemple de Denver aux Etats-Unis », in *Reseaux d'entreprises et territoires: regards sur les systèmes productifs locaux*, DATAR.
- LONGO, R. ET K. SEKKAT (2001), *Obstacles to Expanding Intra-African Trade*, Document technique No. 169, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- MADANI, D. (1999), “South-South Regional Integration and Industrial Growth: The Case of the Andean Pact”, ronéo, World Bank.
- MANSFIELD, E. ET J. PEVENHOUSE (2000), “Trade Blocs, Trade Flows and International Conflict”, *International Organization*, Vol. 54, No. 4.
- MILL, G. ET C. MUTSCHLER (dir. pub.) (1999), *Exploring South-South Dialogue*, South African Institute of International Affairs.
- MIOTTI, L., D. PLIHON ET C. QUENAN (2001), “Los efectos del euro en las relaciones financieras entre América Latina y Europa”, présenté au *XIII Seminario Regional de Política Fiscal*, 22-25 janvier, Santiago.
- MIOTTI, L., C. QUENAN ET C. WINOGRAD (1998), « Spécialisation internationale et intégration régionale: l'Argentine et le Mercosur », *Économie Internationale*, No. 74.
- MORLEY, S. (2001), “What Has Happened to Growth in Latin America”, IFPRI, Trade and Macroeconomics Division, *Discussion Paper*, No. 67.
- NAGARAJAN, N. (1998), “On the Evidence for Trade Diversion in Mercosur”, *Integration & Trade*, Vol. 2, No. 6.
- NICHOLLS, S., A. BIRCHWOOD, P. COLTHRUST ET E. BOODOO (2000), “The State of and Prospects for Deepening and Widening of Caribbean Integration”, *The World Economy*, Vol. 23, No. 9.
- NOFAL, M.B. ET J. WILKINSON (1999), “Production and Trade in Dairy Products in Mercosur”, *Integration & Trade*, Vol. 3, No. 7-8.
- OCAMPO, J.A. (2000), “Pasado, presente y futuro de la integración regional”, présenté à la conférence *INTAL: 35 años de compromiso con la integración regional*, 27-28 novembre, Buenos Aires.
- OECD (2000), *International Trade and Core Labour Standards*.
- OMAN, C. (2000), *Policy Competition and Foreign Direct Investment*, Études du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- PIANI, G. ET H. KUME (2000), “Fluxos Bilaterais de Comércio e Blocos Regionais: Uma Aplicação do Modelo Gravitacional”, IPEA, *Texto para discussão*, No. 749.
- QUENAN, C. (2000), “La crisis cambiaria brasileña y su impacto en el Mercosur”, presented at the conference *A América Latina no alvorecer do novo milênio*, 13-14 septembre, Universidade Federal de Santa Maria.

- ROBINSON, S. ET K. THIERFELDER (1999), "Trade Liberalization and Regional Integration: The Search for Large Numbers", International Food Policy Research Institute, *TMD Discussion Paper*, No. 34.
- ROZENWURCEL, G. (2001), "La experiencia del GMM del Mercosur", presented at the *XIII Seminario Regional de Política Fiscal*, 22–25 janvier, Santiago.
- TAVARES, M. da C. et G. GOMES (1998), "La CEPAL y la integración económica de América Latina", *Revista de la CEPAL*, Special Issue.
- TIGRE, P.B., M. LAPLANE, G. LUGONES ET F. PORTA (1999), "Technological Change and Modernization in the Mercosur Automotive Industry", *Integration & Trade*, Vol. 3, No. 7–8.
- WINTER, L.A. ET I. SOLOAGA (1999), "Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?", *Policy Research Working Paper*, No. 2156, Banque mondiale, Washington, D.C.
- WORLD BANK (2000), *Trade Blocs*.
- YEATS, A. (1997), "Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade agreements?", World Bank, *Policy Research Working Paper*, No. 1729.

# L'infrastructure au service du développement en Afrique

W.T Oshikoya et M. Nureldin Hussain

## Introduction

L'infrastructure, qui comprend les télécommunications, l'énergie, les transports, l'approvisionnement d'eau et la technologie de l'information, est souvent considérée comme le levier de l'activité économique car elle offre le cadre nécessaire à la réalisation des activités de production et facilite la croissance. C'est ainsi qu'en l'absence d'installations suffisantes de production d'énergie, d'adduction d'eau, de transport et de communications, les processus de production ou certains avantages géographiques peuvent ne pas être exploités de manière optimale. Le transport ajoute de la valeur et stimule la croissance en faisant parvenir les biens et les services là où ils peuvent être utilisés le plus efficacement. La fourniture d'énergie permet d'utiliser les technologies et les processus modernes. Il est nécessaire de développer efficacement l'infrastructure pour réaliser l'intégration de l'économie nationale et étendre les avantages de la croissance à l'ensemble du pays. Les infrastructures favorisent les investissements dans les zones moins développées, permettent une plus grande circulation des biens et des personnes, facilitent les flux d'information et contribuent à commercialiser et diversifier l'économie. La réalisation de projets d'infrastructure à l'échelle des régions stimule l'intégration régionale et permet d'augmenter la taille des projets. Les économies de grande taille attirent l'investissement privé et permettent le développement des réseaux de transport, de télécommunications, d'énergie et des marchés, qui soutiennent l'expansion des activités du secteur privé et des marchés régionaux. Les services d'infrastructure jouent un rôle primordial dans la réduction de la pauvreté. Le manque d'accès aux infrastructures est un véritable problème de bien-être social, notamment en milieu rural où la pauvreté est la plus répandue. L'existence d'une infrastructure rurale appropriée constitue une condition *sine qua non* de la réussite de la transformation rurale et du développement agricole.

Les lacunes de l'infrastructure en Afrique représentent un obstacle de taille à la croissance économique et ont des effets pervers sur les niveaux de vie des populations. Ces effets se ressentent sur la santé, l'éducation et les moyens des producteurs locaux et leur capacité à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Cette étude vise à évaluer l'état de l'infrastructure en Afrique et à déterminer son importance dans le développement du continent. Les auteurs analysent également les stratégies et les politiques nécessaires à l'amélioration des services d'infrastructure, pour réaliser les objectifs primordiaux d'intégration régionale, de croissance impulsée par le secteur privé et de réduction de la pauvreté.

## **L'importance de l'infrastructure pour le développement économique de l'Afrique**

L'infrastructure conditionne pratiquement tous les aspects de la croissance économique. Elle est à la fois un intrant intermédiaire dans la production des autres secteurs qui augmente la productivité des facteurs, par exemple, l'eau et l'énergie qui entrent dans la production manufacturière et agricole, et un bien final, qui fournit des services directement aux consommateurs, tels que l'eau et l'énergie pour les ménages. Au niveau macro-économique, on a des raisons de penser que les dépenses consacrées à l'infrastructure et la croissance du PIB sont étroitement corrélées et que les investissements dans l'infrastructure ont un taux de rentabilité élevé. Une des tendances bien établies de cette corrélation réside dans le fait qu'à mesure que le revenu national augmente, la part de l'infrastructure dans le PIB s'accroît (BAD, 1999). Cependant, aux niveaux de revenus plus élevés, comme dans les pays développés, c'est l'énergie et les télécommunications qui ont tendance à avoir une part plus importante dans le PIB que les routes et l'eau. Aux niveaux inférieurs de revenus, comme dans les pays en développement, la part la plus importante dans le PIB revient à l'eau, suivie des transports. D'une manière générale, on peut affirmer que bien que l'infrastructure joue un rôle de premier plan en stimulant et en facilitant des activités de production directe, la présence des ressources complémentaires et d'un climat économique favorable sont aussi indispensables pour déclencher et maintenir le processus de croissance. L'impact de l'infrastructure sur la croissance économique peut revêtir plusieurs formes, mais cette étude se concentrera sur les rapports entre l'infrastructure et deux éléments d'importance cruciale pour les pays africains, à savoir : la compétitivité internationale et la réduction de la pauvreté.

### ***Infrastructure et compétitivité des exportations***

On n'insistera jamais assez sur le rôle primordial du commerce régional et international dans le processus de croissance économique. Les performances des exportations déterminent les limites dans lesquelles les investissements peuvent augmenter et la croissance s'accélérer sans poser de problèmes de balance des paiements

et de remboursement de la dette. Les résultats enregistrés par les pays africains en matière d'exportation au cours des deux dernières décennies ont cependant été décevants, la part du continent dans le commerce mondial tombant de 5 pour cent environ au début des années 80 à 2 pour cent actuellement. Ce déclin résulte directement du fait que les exportations africaines ont été supplantées par celles des fournisseurs nouveaux et relativement efficaces d'autres régions en développement. C'est ainsi qu'au cours des deux dernières décennies, la part du marché des fèves de cacao revenant à l'Afrique est tombée de 80 à 60 pour cent. Pour le café, elle est passée de 25 à 14 pour cent, pour le coton de 31 à 17 pour cent, pour le bois de 13 à 7 pour cent et pour le fer de 12 à 2 pour cent. Les parts de marché perdues par l'Afrique sont essentiellement allées aux pays asiatiques dans le cas des fèves de cacao, de café et de bois, aux pays d'Amérique latine pour le minerai de fer et à ceux d'Europe de l'Est pour le coton (cf. tableau 1).

Tableau 1. **Parts de marchés traditionnels cédées par l'Afrique à l'Asie**

	Parts de marchés d'exportation					
	Afrique		Variation	Asie		Variation
	1970	1993	%	1970	1993	%
Fèves de cacao	80.3	60.1	-20.2	0.4	20	19.6
Café	24.6	14.3	-10.3	4.9	10.9	6
Caoutchouc	7.4	5.6	-1.8	89.1	90.8	1.7
Bois	13.4	7.3	-6.1	43.3	52.5	9.2
Coton	30.7	17.2	-13.5	16.6	35.6	19

Source : Calculé d'après le FMI, *Direction of Trade*, divers numéros.

La compétitivité sur les marchés régionaux et internationaux est particulièrement tributaire de la disponibilité d'une infrastructure suffisante et efficace. Le développement de l'infrastructure représente l'un des principaux déterminants de la compétitivité des prix et d'autres facteurs sur les marchés internationaux. L'impact de l'infrastructure transcende la distinction entre les éléments prix et hors prix de la compétitivité des exportations, mais l'on peut faire quelques généralisations. Si les services d'infrastructure sont considérés comme un facteur intermédiaire, le faible coût et la bonne qualité de toute forme de service d'infrastructure aura tendance à améliorer la compétitivité du point des prix. De même, la compétitivité hors prix sera rehaussée par l'infrastructure si l'on améliore la communication entre les exportateurs et les importateurs et si les biens sont livrés dans les délais et en toute sécurité. La relation entre l'infrastructure et la compétitivité des exportations est illustrée ci-dessous.

## *Compétitivité des prix*

La compétitivité des prix s'évalue par le prix à l'exportation d'un pays par rapport au prix pratiqué par les concurrents, estimé sur la base d'une monnaie commune. Un pays, dont le prix à l'exportation est plus élevé que celui des pays concurrents vendant le même produit, est considéré non compétitif et perdra sa part de marché. Au nombre des facteurs liés entre eux qui contribuent à la compétitivité des prix d'un pays figurent les coûts de la main-d'œuvre, le rapport entre le salaire et la productivité, le taux de change et les frais de transport. La faible compétitivité imputable aux coûts de transport peut se remarquer dans un bon nombre de pays africains. Ces coûts sont généralement plus élevés en Afrique qu'ailleurs et constituent une proportion importante des prix (f.a.b.) des exportations. Cette situation s'explique en partie par la géographie (nombreux pays enclavés) et en partie par la lenteur et les coûts élevés du réseau de transport. Les coûts élevés de transport de marchandises entre les pays traduisent la présence d'obstacles naturels de taille au commerce au sein de la région et montrent que les prix de biens similaires peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre, même après la suppression des taxes à l'importation sur le commerce intrarégional.

Le cas des pays enclavés permet de mieux démontrer l'impact des coûts de transport sur la compétitivité. Le tableau 2 présente les coûts moyens de transport des produits d'exportation de la frontière aux ports de sortie de Mombassa ou de Dar es-Salaam, au début des années 90. Les frais de transport sont indiqués en pourcentage du coût total mesuré par les prix c.a.f. Ils varient selon que les marchandises peuvent être transportées en rupture de charge (RC) ou en conteneurs (CNT), ce dernier mode étant meilleur marché en raison des économies d'échelle. Il apparaît clairement que les frais de transport représentent une proportion non négligeable du coût total. C'est ainsi que, dans le cas du Burundi, les frais d'acheminement en conteneurs par la route jusqu'au port de Mombassa représentent 14 pour cent environ du total ; le transport en rupture de charge est beaucoup plus coûteux, à 26 pour cent environ du prix total à l'exportation (Weiss, 1998).

La compétitivité des prix est réduite non seulement par le coût élevé du transport intérieur, mais aussi par celui du transport international que paient les exportateurs africains et qui est supérieur au coût que supportent les exportateurs d'autres régions en développement. Une étude sur les exportations destinées aux États-Unis (Amjadi et Yeats, 1995) a établi que le fret (représentant à peu près la différence entre les prix c.a.f. et f.a.b.) en proportion de la valeur c.a.f. pour les exportations africaines est supérieur de près de 20 pour cent en moyenne à celui des biens analogues provenant des pays à faible revenu d'autres régions. Le problème se pose avec le plus d'acuité dans le cas des produits primaires transformés, dont le fret augmente avec le degré de transformation. Ce niveau élevé de fret est attribué à l'absence de concurrence dans les politiques d'affectation de fret de nombreux pays africains qui ont coutume d'adopter une répartition de 40-40-20 du fret entre les flottes nationales. Autrement dit, 40 pour cent du fret est réservé aux transporteurs du pays exportateur, 40 pour cent à ceux du pays importateur, les 20 pour cent restants seulement étant ouverts à la concurrence. Il a été suggéré que la part du fret dans les coûts du commerce africain pourrait diminuer de 50 pour cent si l'ensemble du fret était ouvert à la concurrence (Weiss, 1998 ; Amjadi et Yeats 1995).

Tableau 2. **Coût du transport intérieur pour les pays enclavés**  
(pourcentage du prix c.a.f)

	Ouganda		Burundi		Rwanda		Zaïre	
	RC*	CNT**	RC	CNT	RC	CNT	RC	CNT
<b>Importations</b>								
Mombassa								
Route	16.5	9.3	27.0	13.8	26.2	-	32.0	16.0
Rail	11.9	7.5	-	-	-	-	-	-
Dar es-Salaam								
Route	18.7	8.6	22.8	10.5	22.8	-	16.0	7.0
Rail	23.0	5.3	13.4	6.5	-	-	23.0	7.0
<b>Exportations</b>	RC	CNT	RC	CNT	RC	CNT	RC	CNT
Mombassa								
Route	10.6	9.6	17.4	13.6	16.3	12.9	20.0	16.0
Rail	10.3	8.8	-	-	-	-	-	-
Dar es-Salaam								
Route	8.1	9.0	25.8	11.3	9.8	10.7	17.0	12.0
Rail	10.2	10.5	10.7	11.7	10.0	10.9	16.0	12.0

\* RC = en rupture de charge

\*\* CNT = en conteneurs

Source : Banque mondiale, "International Transport in East Africa: A Discussion Brief", The Great Lakes Corridor Study 1994, cité dans Rudaheranwa (1998:22).

Dans bon nombre de pays africains, l'efficacité de la production et la compétitivité se heurtent également à l'approvisionnement en énergie, dont on connaît le caractère peu fiable et le coût élevé. Une enquête auprès des petites entreprises menée au début des années 90 au Ghana, par exemple, cite les coupures d'électricité, les frais de transport et autres problèmes d'infrastructure parmi les quatre principaux obstacles aux activités, derrière les impôts, ces difficultés étant plus souvent signalées par les plus petites entreprises (Steel et Webster, 1991). Une enquête auprès des entreprises manufacturières au Nigeria a indiqué que le montant total des dépenses consacrées à tous les types d'infrastructures représente en moyenne 9 pour cent des coûts variables, la moitié de cette part allant à l'électricité (Lee et Anas, 1992). Un approvisionnement en électricité peu fiable peut entraîner des interruptions de la production, des pertes de produits périssables, des dégâts aux équipements délicats et des pertes de commandes. Pour éviter ces problèmes, les sociétés ont tendance à acquérir leurs propres moyens de production d'électricité, sous forme de génératrices privées. Cette acquisition représente cependant un surcroît de dépenses d'immobilisations, que les sociétés encourent indépendamment de leur échelle de production. Ces frais tendent à accroître les besoins de capitaux des sociétés existantes, à réduire leur capacité de production, à augmenter les coûts de production et à limiter la compétitivité. En décourageant de nouveaux investissements, les problèmes liés aux lacunes des infrastructures peuvent aussi réduire la compétitivité mesurée autrement que par les prix (cf. tableau 3).

**Tableau 3. Coût de l'investissement privé consacré à l'infrastructure par les producteurs nigériens**

Machines et équipements fournis par le secteur privé	Coût moyen (milliers \$)	Petites entreprises*	Grandes entreprises*	Toutes les entreprises*
Générateurs électriques	127.2	24.8	10.1	10.4
Puits pour l'alimentation en eau	34.9	2.8	1.9	1.9
Véhicules pour l'évacuation des déchets	8.6	0.2	0.5	0.5
Équipement radio en remplacement du téléphone	11.2	1.5	0.6	0.6

\* Infrastructure par société en pourcentage de l'investissement total, sauf indications contraires.

Source : Lee et Anas (1992).

### *Compétitivité des facteurs autres que les prix*

La compétitivité autre que celle des prix englobe celle de tous les autres facteurs, qui affectent la part de marché d'un pays. Ces facteurs sont généralement regroupés dans deux grandes catégories : la première a trait à l'acte de vente ou de commercialisation et la seconde est liée la complexité du produit ou ce que Hussain (1997) qualifie de dimension-revenu de la compétition internationale. Celle-ci renvoie à la capacité du produit d'exportation à obtenir une plus forte proportion de la croissance du revenu mondial. La qualité et la quantité des services d'infrastructure sont des facteurs déterminants de ces deux aspects.

#### *Aspects liés à la commercialisation*

La commercialisation est tributaire de l'amélioration du conditionnement, des contacts extérieurs, du rythme de la livraison des produits et du service après-vente, dans le cas de biens de consommation durables. Ces aspects dépendent en partie de la disponibilité des moyens de transport et des services de soutien des exportations, tels que les ports, les aéroports et les communications, qui facilitent le mouvement rapide, fiable et en sécurité des biens, permettant ainsi d'effectuer davantage d'échanges. De ce fait, même si les exportations africaines sont compétitives du point de vue du prix, les lacunes liées à la commercialisation des biens peuvent sensiblement réduire leur capacité à soutenir la concurrence. Il a, par exemple, été établi que le transport entre Kampala et Mombassa prenait en moyenne 40 jours en 1997, plus 20 autres jours de transit vers les ports européens (Rudaheranwa, 1998). Avec ce délai de 3 mois entre la commande et la livraison, un importateur achetant en Europe aurait tendance à chercher d'autres sources d'approvisionnement. A vrai dire, l'expérience montre que la baisse des parts du marché international de l'Afrique est imputable, à 75 pour cent environ, à cet aspect de la compétitivité non liée au prix et à 25 pour cent à des facteurs hors prix (BAD, 1995).

La circulation de l'information commerciale fait partie des facteurs déterminants des résultats de la commercialisation. Les activités commerciales sont les plus efficaces lorsque les producteurs, les exportateurs et les consommateurs ont la possibilité de connaître leurs produits et la qualité de ceux-ci, ainsi que leurs capacités réciproques d'offre et de demande. Ces informations sont traditionnellement véhiculées par le biais des salons professionnels, des organisations de promotion commerciale, des voyages d'affaires, des ambassades et des contacts par téléphone ou par télécopie. A l'âge de l'information, la technologie offre des méthodes efficaces pour effectuer ces fonctions de promotion commerciale et améliorer la compétitivité sur les marchés internationaux. C'est ainsi que l'Internet permet d'accéder à l'information en ligne sur les marchés, leurs réglementations, les prix, les acheteurs potentiels et une foule d'autres renseignements sur les importations et les exportations. L'utilisation des ordinateurs personnels réduit les délais de livraison en améliorant les réseaux internes et externes, améliore les services de soutien aux exportations, facilite les formalités douanières et diminue les frais de transaction.

L'utilisation de la technologie de l'information permettra aussi aux producteurs de se passer d'intermédiaires et d'effectuer directement leurs transactions avec les marchés d'importation ou d'exportation, ce qui améliorera la productivité et les incitations à la production. On pourrait améliorer la croissance du commerce interafricain en équipant les milieux commerciaux régionaux de systèmes de technologie de l'information efficaces qui leur fourniraient des renseignements exacts et pertinents ainsi qu'un mécanisme d'échange.

Certains pays africains ont recours à la technologie de l'information pour promouvoir le commerce régional et international. C'est ainsi qu'un investissement initial de un million de dollars a permis à Maurice de se doter d'un système commercial qui a réduit les coûts de transaction liés au commerce extérieur. La durée des formalités de douane a été réduite de 48 heures à 30 minutes seulement et le temps mis pour déclarer la plupart des marchandises a été ramené de 1 à 2 jours au lieu de 5 à 20 jours (Talero et Gaudette, 1996). Toutefois, comme on le verra plus loin, l'état de l'infrastructure de la technologie de l'information en Afrique doit être sensiblement amélioré si l'on veut mettre pleinement à profit les possibilités offertes par ce nouveau domaine.

### *La dimension-revenu*

Le faible développement de produits de remplacement, tels que les biens manufacturés, qui sont plus demandés sur le plan international, constitue un facteur important du déclin des parts africaines sur le marché mondial. La demande de tels produits à forte intensité de connaissances est prometteuse parce qu'elle augmente de manière plus que proportionnelle avec la croissance du revenu global. Cet aspect revêt d'autant plus d'importance dans l'actuel contexte de mondialisation que les pays s'efforcent de bâtir des secteurs d'exportation dynamiques et d'obtenir de nouveaux avantages relatifs sur le marché des produits caractérisé par une demande mondiale élevée, des progrès techniques rapides et une productivité de la main-d'œuvre en augmentation rapide. Le continent demeure toutefois largement tributaire de

l'exportation de quelques produits de base, car à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, près de 80 pour cent des pays africains continuent de tirer plus de 50 pour cent de leurs recettes d'exportation d'un ou de deux produits primaires.

De nombreux facteurs politiques et économiques peuvent expliquer la persistance de cette structure de la production et des échanges, mais la cause profonde peut aussi être attribuée au réseau des échanges et des infrastructures mis en place à l'époque coloniale. On créait généralement les infrastructures routières, ferroviaires et autres pour relier les centres de production aux ports maritimes sans guère prévoir une expansion vers l'intérieur (cf. Simuyemba, 1999). Les réseaux devaient, en effet, servir au transport en vrac de produits primaires destinés à la puissance coloniale et à l'importation de ses produits primaires et produits finis, et non pas à assurer la distribution vers l'intérieur de produits finis commercialisés entre les pays africains. Ce système a des conséquences directes sur les tendances du développement des échanges et des infrastructures en Afrique et continue de freiner le développement de nouvelles exportations.

La promotion de la production de biens manufacturés pour l'exportation nécessite la mise en place de moyens industriels solides avec des technologies complexes et des processus d'apprentissage longs, risqués et coûteux (Lall, 1996). L'exposition prématurée à la concurrence internationale (les nouveaux venus devant affronter les sociétés qui ont déjà traversé la phase d'apprentissage) risque de faire avorter le processus d'industrialisation. Comme l'a montré l'expérience de nombreux pays en développement et développés, l'acquisition de ces moyens doit commencer par la production destinée aux marchés intérieurs et régionaux. Le développement d'industries naissantes, ciblant les marchés intérieurs et régionaux a été découragé dans de nombreux pays africains par les lacunes notables des transports et des communications, se traduisant par l'absence de réseaux d'infrastructures tournés vers l'intérieur.

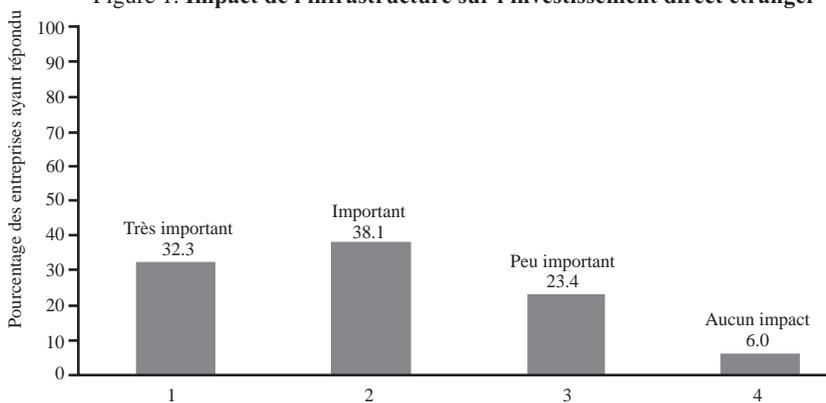
De même, l'insuffisance des services d'infrastructure en Afrique entrave en partie le dynamisme industriel, qui est indispensable à la promotion des exportations génératrices de revenus et à l'approfondissement de l'intégration régionale. La division de la production, facteur déterminant de tels échanges, implique le démarrage du processus de production dans un pays et le transfert de l'activité dans un autre pays pour poursuivre la transformation. Les échanges intra-branches rehaussent les possibilités de réaliser des gains liés à la spécialisation et de promouvoir des produits différenciés. Les échanges intra-branches sont très limités, voire inexistant, entre de nombreux pays africains. Les rares pays africains qui sont parvenus à mettre en place une base industrielle raisonnable (comme l'Égypte, le Kenya, Maurice, la Tunisie et le Zimbabwe) sont éloignés les uns des autres et se heurtent à des obstacles liés à l'infrastructure, qui limitent leur capacité à échanger entre eux. En outre, la médiocrité de l'infrastructure décourage également l'investissement direct étranger, qui offre pourtant un moyen efficace de réaliser les progrès technologiques et de développer de nouvelles exportations.

## *Demandes concurrentes de capitaux étrangers*

Une dimension de la concurrence internationale, qui revêt une importance croissante, est liée à la concurrence que se livrent les pays pour attirer des flux de capitaux privés face au recul des flux publics. Dans ce domaine, l'Afrique n'a pas tiré son épingle du jeu, car elle n'est pas parvenue à attirer une part croissante de l'expansion substantielle des investissements privés directs et de portefeuille des deux dernières décennies. De 1980 à 1996, les flux nets de capitaux privés à destination de tous les pays en développement, y compris les investissements directs et de portefeuille, ont été multipliés par 17, alors que la part de l'Afrique a été simplement multipliée par un peu plus de deux. Les régions et les pays qui attirent et retiennent les investisseurs privés sont ceux qui ont un climat politique et économique stable, des marchés ouverts, une réglementation minimale et de faibles coûts de production. Outre ces fondamentaux, il a été démontré que l'état de l'infrastructure joue un rôle de premier plan dans l'orientation et l'ampleur des flux de capitaux privés. Pour décider de l'emplacement du lieu d'implantation d'un investissement, un investisseur potentiel examinera la disponibilité, le coût et la fiabilité de l'infrastructure (énergie, eau, transport et communications) et si ces éléments ne sont pas favorables, il est peu probable qu'il effectue l'investissement. Cette décision se traduit non seulement par la perte d'investissement pour le lieu ou le pays considéré, mais aussi par un coût d'opportunité élevé en termes de perte d'emplois, de revenu et d'éventuelles économies d'échelle résultant des liens dans la chaîne de l'offre–distribution–consommation (Simuyemba, 1999).

Une enquête menée récemment auprès des entreprises africaines pour mesurer l'indice de compétitivité de 23 pays africains fait apparaître une solide corrélation entre la qualité de l'infrastructure et les sentiments des milieux d'affaires étrangers. L'indice de compétitivité prend en considération l'état de l'infrastructure et d'autres caractéristiques intéressant les entreprises, telles que la stabilité politique et du cadre réglementaire, les impôts et la corruption. Il ressort des résultats que les entreprises ont indiqué qu'elles accordaient, dans leurs décisions et opérations, beaucoup d'importance à l'infrastructure, qui a été aux premiers rangs des sujets de plainte de l'ensemble des entreprises et à la troisième place parmi les entreprises étrangères (figure 1). Les entreprises, dans leur très grande majorité, ont indiqué que les routes revêtaient la plus grande importance, suivie des aéroports.

Figure 1. Impact de l'infrastructure sur l'investissement direct étranger



Source : Rapport sur la compétitivité en Afrique (1998).

### *Infrastructure et réduction de la pauvreté*

L'amélioration ou la création d'infrastructures peuvent contribuer de deux manières à réduire la pauvreté. Tout d'abord, comme on l'a vu précédemment, il existe un lien entre l'infrastructure et la croissance économique. Il est généralement admis que des taux élevés de croissance économique sont indispensables pour réduire sensiblement le nombre de personnes vivant dans la pauvreté. Toutefois, au regard de la répartition actuelle du revenu et des taux d'accroissement de la population dans la région, il est fort probable qu'il faudra une croissance du PIB de l'ordre de 7 pour cent par an, rien que pour réduire le nombre absolu de pauvres. Ce chiffre est nettement supérieur au taux de croissance réalisé par la plupart des pays au cours des deux dernières décennies. Cependant, quel que soit le taux de croissance, on pourrait réduire plus rapidement la pauvreté en veillant à ce que la croissance soit favorable aux pauvres. Il s'agit d'un processus de croissance qui permet aux pauvres d'avoir une part de la croissance du revenu supérieure à leur part du revenu existant, ce qui fait augmenter leurs revenus plus vite que ceux des non-pauvres (Weiss, 1998).

Le second lien entre l'infrastructure et la réduction de la pauvreté découle de la contribution de l'infrastructure au processus de croissance axé sur les pauvres. Les pauvres, d'une manière générale, n'ont pas suffisamment accès aux services d'infrastructure tels que l'eau potable, l'assainissement et les transports et communications, qui sont considérés comme des indicateurs clés de la pauvreté (« inputs »). Ceux-ci limitent leur accès à un autre ensemble de tels indicateurs, à savoir, les services de santé et d'éducation, la nourriture et les marchés, ce qui aura une incidence néfaste sur les indicateurs que sont l'espérance de vie, l'alphabétisation, le revenu et la nutrition (dits « outputs »). Ainsi, la prestation de services d'infrastructure peut réduire directement la pauvreté par les effets qu'elle exerce sur les indicateurs liés aux facteurs et à la production.

Pour obtenir ce résultat, il faudra identifier et financer un grand nombre de projets dont une proportion importante de bénéficiaires seront situés au-dessous du seuil de pauvreté dans le pays concerné. Tous les projets d'infrastructure ne pourront pas avoir cette caractéristique, mais c'est par cette voie que l'activité liée à l'infrastructure peut contribuer au processus de réduction de la pauvreté. Les projets d'adduction d'eau et d'assainissement et de transport rural figurent parmi les composantes de l'infrastructure qui ont le plus de chance de promouvoir une croissance favorable aux pauvres<sup>1</sup>.

### *Adduction d'eau et assainissement*

Le document d'orientation de la Banque Africaine de Développement sur la santé reconnaît que les causes premières de la maladie et de la mauvaise santé parmi les pauvres sont liées à l'eau, par exemple, la prévalence des maladies diarrhéiques. On peut réduire certains de ces problèmes de santé liés à l'eau par l'approvisionnement en eau potable et la prestation de services acceptables d'eau de lavage et d'assainissement. Il a été démontré que les investissements dans l'adduction d'eau et l'assainissement jouent un rôle crucial dans l'amélioration de la santé publique. Selon les estimations, 80 pour cent des cas d'incapacité endémique dans les pays en développement sont dus aux maladies diarrhéiques. Une étude de l'OMS montre que les améliorations de l'adduction et de l'assainissement ont une incidence directe et significative sur la réduction de la morbidité diarrhéique. On a estimé que l'amélioration qualitative et quantitative de l'eau peut entraîner une réduction de la morbidité diarrhéique, surtout chez les enfants, atteignant 37 pour cent et, lorsque l'amélioration s'accompagne d'une éducation sanitaire et de l'enlèvement des matières excrétées, la réduction est encore plus spectaculaire, de 50 pour cent et davantage. La construction de puits associée à l'éducation sanitaire a réduit le taux d'infection du ver de Guinée (dracunculose) de 85 pour cent voire plus en Guinée. On observe des résultats comparables dans certaines zones rurales du Burkina Faso, du Mali, du Nigeria et du Togo.

En Egypte, on a remarqué une réduction sensible de cas de schistosomiase par suite de la construction de bornes fontaines publiques. Le trachome est la principale cause de la perte de la vue et de la cécité et des prescriptions d'hygiène personnelle et publique mettant l'accent sur l'utilisation de l'eau représentent la méthode la plus efficace de prévention ou de réduction de ce fléau. L'utilisation de quantités suffisantes d'eau à des fins d'hygiène personnelle réduit également la prévalence des scabies, autres infections de la peau et de maladies à poux et à mouches. Il a été démontré que les améliorations de l'adduction d'eau et de l'assainissement appuient et renforcent d'autres mesures visant à rehausser le statut nutritionnel des communautés. La prévention des maladies diarrhéiques améliore la nutrition parce que les infections entéro-gastriques réduisent la ration alimentaire et augmentent les pertes métaboliques.

---

1. Cette partie s'inspire de Weiss (1998) et de la BAD (1999).

Les améliorations de l'adduction d'eau profitent aux pauvres non seulement à travers les améliorations de la santé, mais aussi par l'impact de ces améliorations sur la productivité et la croissance de la production. Les avantages d'une meilleure disponibilité des ressources en eau résident aussi dans les économies de temps de collecte/puisage, dont une partie peut être consacrée aux loisirs et le reste à des activités de production, par exemple, dans l'agriculture.

Il est bien établi que l'approvisionnement en eau en milieu rural incombe aux femmes et un ensemble d'études de cas montrent que les femmes rurales consacrent en moyenne au transport domestique de l'eau et du bois, 0.9 à 2.2 heures par jour (Barwell, 1996). En Afrique, les femmes consacrent beaucoup de temps et d'argent à la recherche de l'eau. Grâce à la fourniture d'eau aux ménages, ceux-ci pourront allouer plus de temps à d'autres activités telles que l'éducation des enfants et les activités rémunérées.

Les programmes d'adduction d'eau et d'assainissement facilitent l'organisation et le développement communautaires parmi les populations rurales. La conception, l'exécution et l'exploitation de ces programmes sont également l'expression directe de la cohésion et de l'intervention des communautés. La participation à des projets d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural renforce la contribution des communautés et favorise leur volonté d'appliquer leur expérience à d'autres activités, par exemple les campagnes de vaccination.

### *Transport rural*

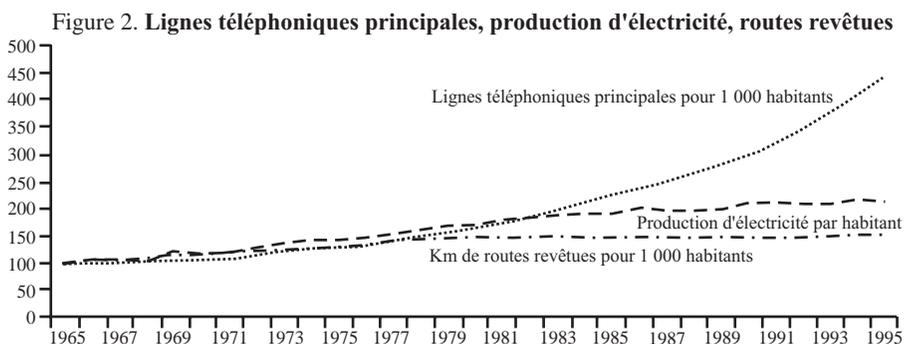
Les améliorations des routes et pistes rurales peuvent rehausser la situation des pauvres de plusieurs manières. Il ressort des enquêtes effectuées au Burkina Faso, en Ouganda et en Zambie que l'adulte en milieu rural consacre en moyenne 1.25 heure par jour au transport et aux déplacements essentiels. Sur ce temps, 75 pour cent est utilisé à des fins domestiques (collecte et transport de l'eau et du bois et déplacements auprès d'un moulin pour moudre des céréales destinées à la consommation familiale), 18 pour cent à des fins agricoles (voyages dans les champs pour effectuer différentes activités culturelles, déplacement des intrants agricoles, enlèvement des récoltes), et pas plus de un pour cent pour les consultations aux dispensaires ruraux ou auprès des médecins. Les 6 pour cent restants sont consacrées à la commercialisation des récoltes. L'effort de transport consenti par un adulte équivaut au déplacement d'une charge de 20 kg sur 2 km par jour (Barwell, 1996).

Ces améliorations du transport rural peuvent renforcer les revenus des pauvres. Premièrement, la production agricole peut en profiter dans le cas de produits agricoles volumineux et à faible valeur. Par exemple, des camions pourront être loués pour transporter aux villages des produits volumineux et des engrais qui seront stockés aux endroits où on en a besoin. Des sentiers et des pistes améliorés facilitent également le mouvement de la main-d'œuvre salariée dans les champs (cf. Weiss, 1998). Deuxièmement, dans les zones rurales isolées, où les communautés ont beaucoup de difficultés de commercialisation, les produits peuvent aussi être transportés en petites

quantités par charrette ou bicyclette, s'il existe des routes ou pistes en bon état. Il en est de même de l'accès en un temps plus court aux services sociaux (notamment les dispensaires) et aux activités non agricoles rémunérées, ainsi que des déplacements des populations des zones périurbaines vers la ville pour y travailler dans le domaine des services et le bâtiment dans le secteur informel.

## L'état de l'infrastructure en Afrique

Au cours de la décennie qui a suivi les indépendances, le secteur public en Afrique a fait des progrès notoires en matière de promotion de l'infrastructure. C'est ainsi que la couverture en lignes téléphoniques principales était de 0.74 pour 100 habitants en 1980 contre 0.45 en 1965, soit une progression de 64 pour cent. En 1986, la couverture a encore augmenté de 43 pour cent, pour atteindre 1.06 ligne principale. De même, la production d'électricité est passée de 43 kilowatts par habitant en 1965 à 87 kilowatts en 1986, soit une augmentation de 100 pour cent ; mais elle n'a pratiquement pas bougé de ce niveau depuis lors. On relève une tendance analogue en ce qui concerne la densité des routes revêtues : la longueur de celles-ci pour 1 000 habitants a progressé pendant la période qui a immédiatement suivi les indépendances, jusqu'en 1986, et a stagné par la suite (cf. figure 2). Outre certaines considérations idéologiques, l'intervention du secteur public dans l'infrastructure se justifiait avant tout par la volonté de corriger ce qui était perçu comme des défaillances généralisées des marchés des pays africains.



Toutefois, au cours des décennies ayant suivi les années 80, les résultats des entreprises publiques ont été, d'une manière générale, de plus en plus décevants. Suite à la forte expansion de l'effectif des populations urbaines et à l'amenuisement des ressources qui en a résulté au lendemain de la crise économique survenue après le milieu des années 80, la prestation des services d'infrastructure par le secteur public est considérée pour l'essentiel comme insuffisante, notamment en ce qui concerne l'affectation des ressources et la gestion des entreprises. La mauvaise gestion, des structures inadéquates du capital, les décisions d'investissement laissant à désirer et la bureaucratisation du processus de prise de décision ont mis fin aux progrès accomplis jusque-là et en ont inversé la tendance. L'état de l'infrastructure africaine peut se caractériser comme suit.

## *Insuffisance des services*

La fourniture de services d'infrastructure en Afrique est insuffisante tant en comparaison des pays en développement d'autres régions que par rapport aux besoins des populations du continent. L'Afrique ne compte que 14 millions de téléphones, ce qui représente seulement 2 pour cent du total mondial (tableau 4). Le Brésil a plus de téléphones que l'ensemble de l'Afrique. En termes de densité mesurée par le nombre de lignes principales par 100 habitants, en 1999, l'Afrique en comptait en moyenne 2 contre 30 pour les Amériques, 6 en Asie et 31 en Europe. Dans le secteur de l'eau, 60 et 40 pour cent de la population urbaine et rurale du continent avaient respectivement accès à l'eau potable. Dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement, l'Afrique n'est pas mieux lotie : en 1995, les services d'assainissement n'étaient accessibles qu'à 36.6 pour cent de la population contre 51 pour cent en Asie de l'Est, 64.1 pour cent en Amérique latine et 96.7 pour cent dans les pays de l'OCDE.

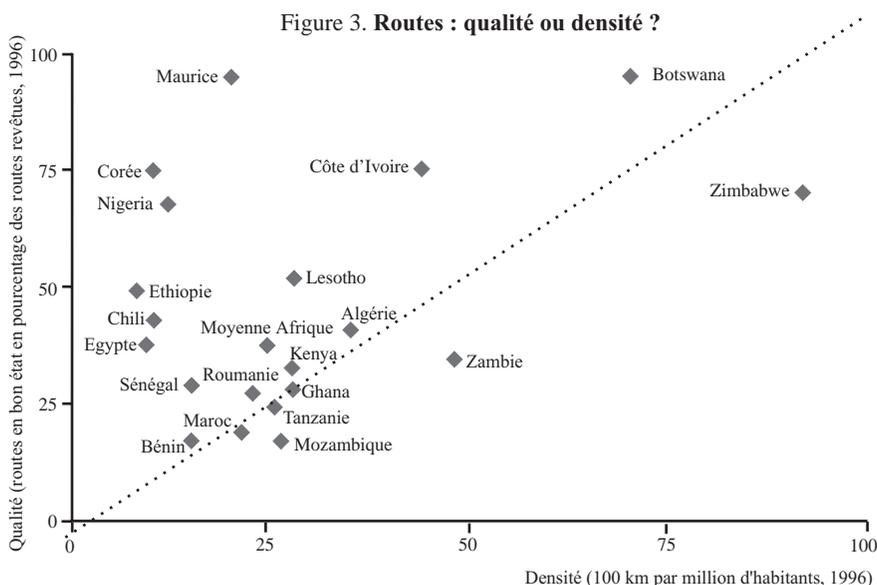
**Tableau 4. Indicateurs d'équipement en infrastructures par région**

Groupe de pays/Région	Consommation d'électricité par habitant (kilowatt)	Lignes téléphoniques principales (pour 1 000 habitants)	Routes revêtues (pourcentage des routes totales)	Population ayant accès à l'eau potable (pourcentage)	Population ayant accès à l'assainissement (pourcentage)
	1997	1998	1997	1995	1995
Revenu intermédiaire inférieur	1 737	115	50.7	75	..
Asie de l'Est et Pacifique	771	70	17.4	77	..
Europe et Asie centrale	2 692	200	86.5	..	..
Amérique latine et Caraïbes	1 402	123	26	75	68
Asie du Sud	324	19	57	81	20
Proche Orient et Afrique du Nord	1 158	81	50.2	..	..
Afrique subsaharienne	446	14	15	47	47

Source : Banque mondiale, 2000.

L'infrastructure routière en Afrique est également peu développée. Selon les données disponibles, le continent comptait, en 1996, quelque 311 184 km de routes revêtues, dont la moitié en mauvais état. À l'exception de Maurice et des pays d'Afrique du Nord (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie), les routes revêtues constituaient moins de 50 pour cent du réseau sur le continent. En fait, elles représentaient en 1996 moins de 17 pour cent en Afrique subsaharienne, bon nombre de pays de la sous-région ayant moins de la moyenne continentale. Environ 57 pour cent des routes étaient revêtues en Afrique du Nord, contre 25 pour cent en Afrique du Sud et 10.2 pour cent en Afrique centrale. D'une manière générale, la densité de routes au km<sup>2</sup> est nettement moins élevée qu'en Asie et en Amérique latine.

La figure 3 compare 22 pays africains (retenus en fonction de la disponibilité de données) à trois pays en développement d'autres régions (Chili, Corée et Roumanie) au point de vue de la densité des routes par rapport à la population ainsi que de leur qualité. Parmi les pays de l'échantillon, le Zimbabwe et le Botswana ont une situation satisfaisante dans les deux cas. Maurice, qui dépasse la Corée au plan de la densité et de la qualité, compte une forte proportion de routes en bon état, mais la densité est inférieure à la moyenne africaine. La Côte d'Ivoire et le Nigeria ont des routes en assez bon état. Les pays restants de l'échantillon sont situés en majeure partie dans le quadrant sud-ouest de la figure, où la densité est inférieure à 500 km de routes pour un million de personnes et où moins de 50 pour cent de routes revêtues sont en bon état.



En Afrique, le réseau de transport aérien est encore relativement peu développé. Tous les pays de la région disposent d'au moins un aéroport international ainsi que de petits aérodromes, mais peu d'entre eux sont capables de faire face à un volume important de trafic. Moins de 50 pour cent des 5 304 liaisons aériennes potentielles entre les pays de la région sont effectivement fonctionnelles ou activement exploitées. Les pays qui comptent le plus grand nombre d'aéroports sont l'Egypte (17) et le Nigeria (15).

En Afrique, l'insuffisance des services d'infrastructure se fait peut-être le plus ressentir dans les pays affectés par la guerre, l'infrastructure physique (télécommunications, aéroports, ports, routes, ponts) représentant la principale cible en cas de conflit armé. Même si certains de ces pays ne sont pas directement affectés par la guerre, l'entretien de l'infrastructure est négligé pendant les conflits et les dépenses d'équipement sont réduites en faveur des dépenses militaires (cf. BAD, CEA, Banque mondiale, 2000).

## *Développement inégal*

Les statistiques sur l'Afrique masquent généralement les disparités profondes qui existent entre les différentes régions. L'infrastructure est fortement concentrée en Afrique du Nord et en Afrique australe. La densité téléphonique en Afrique du Nord est trois fois supérieure à celle de l'Afrique subsaharienne. Sur les 14 millions de téléphones que compte l'Afrique, près de 5 millions sont situés en Afrique du Sud. Les 9 millions restants sont si dispersés que la plupart des habitants de l'Afrique subsaharienne vivent à environ deux heures du téléphone le plus proche.

Au plan de la production d'électricité, l'Afrique australe vient en tête, avec 55 pour cent environ du total, en majeure partie d'origine hydraulique et à base de charbon. Un tiers environ de l'électricité du continent est produite par l'Afrique du Nord, en grande partie à base de ressources fossiles dans les centrales fonctionnant au charbon et au gaz. La production de 9 pour cent enregistrée par l'Afrique de l'Ouest est d'origine hydraulique, le reste étant issu de centrales fonctionnant au pétrole et au gaz. Les 4 pour cent produits par l'Afrique centrale sont essentiellement d'origine hydraulique et les 3 pour cent de l'Afrique de l'Est proviennent d'un mélange de pétrole et d'énergie hydraulique.

Ces disparités entre pays sont liées en partie aux variations du PIB par habitant, les plus forts taux de pénétration étant enregistrés dans les pays qui ont un revenu par habitant plus élevé, à savoir l'Afrique du Sud, le Botswana, la Libye, le Maroc et la Tunisie. Les taux de pénétration sont faibles dans les pays enclavés, notamment le Mali, le Niger et le Tchad, les résultats étant également médiocres dans les pays affectés par des conflits, à savoir le Burundi, le Rwanda et la Somalie.

## *Faible qualité et coût élevé*

En Afrique, les services d'infrastructure sont de faible qualité et d'un coût élevé. Le nombre de pannes par ligne principale représente une mesure de la qualité du téléphone. A la fin des années 90, les pannes par 100 lignes principales étaient de 78 en moyenne contre 8.9 pour l'Amérique, 19.9 pour l'Europe et 43.7 pour l'Asie. La qualité se mesure aussi par la vitesse du service. Malgré le coût élevé du service, la demande de services téléphoniques demeure forte, la liste d'attente étant généralement longue dans les pays qui ont un revenu par habitant plus élevé. En Afrique du Nord, l'Égypte a la plus longue liste de candidats à l'abonnement, estimés à 1.3 million en 1996. La liste est également longue dans des pays tels que l'Afrique du Sud, le Cameroun, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, la Tanzanie et le Zimbabwe. Pour l'ensemble du continent, l'attente était la plus longue du monde, en moyenne de 3.5 années à la fin des années 90, contre 0.3 en Amérique et 0.7 en Asie. Au plan du développement technologique, l'infrastructure des télécommunications du continent est restée à la traîne des autres régions du monde. Alors qu'ailleurs on adopte des centraux numériques, les réseaux en Afrique sont généralement analogiques avec des équipements démodés et des taux de panne élevés.

La qualité des services dans le domaine de la production d'électricité présente des lacunes analogues. Les réseaux de production, de transport et de distribution tendent à être vétustes et inefficaces, ce qui se traduit par des pertes parfois substantielles d'énergie produite, pouvant atteindre 40 pour cent dans certains cas. Ces pertes sur le réseau limitent encore la quantité d'énergie disponible pour la production et la consommation. De plus, dans de nombreux pays, se produisent fréquemment des pannes de courant et des fluctuations de tension qui endommagent les équipements électroniques et les moteurs. Au tableau 5 figurent deux indicateurs pour certains pays de la région : les pertes de transport et de distribution et les taux de rentabilité des immobilisations nettes. L'Ouganda, par exemple, a des pertes de transport et de distribution de 38 pour cent et un taux de rentabilité des immobilisations nettes de zéro pour cent, alors que le Ghana affiche un niveau inférieur de pertes de transport et de distribution (17.8 pour cent) et un taux de rentabilité des immobilisations nettes supérieur (6 pour cent) à celui de l'Ouganda.

**Tableau 5. Indicateurs de performance du secteur de l'énergie de certains pays 1993/94**

	Pertes de transport et de distribution (pourcentage)	Taux de rentabilité des actifs nets (pourcentage)
Afrique du Sud	7.0	11.5 (1994)
Cameroun	13.0	n.d.
Côte d'Ivoire	16.3	n.d.
Ghana	17.8	6.0 (1993)
Guinée	27.0	-6.2 (1993)
Kenya	12.5	15.0 (1994)
Mali	21.2	1.2 (1994)
Nigeria	30.0	-8.2
Ouganda	38.0	0.0 (1994)
Sénégal	14.3	3.7 (1993)
Sierra Leone	38.5	-16.0 (1993)
Zambie	8.0	-8.0 (1994)
Zimbabwe	11.0	5.8 (1993/94)
Argentine	25.4	7.0 (1994)
Chili	10.6	8.1 (1994)
Malaisie	15.8	8.2 (1994)

Source : Turkson et Rowlands (1998).

Ce manque de fiabilité de l'approvisionnement en électricité par le secteur public amène de nombreuses entreprises de la région à acheter et à installer leurs propres génératrices, ce qui augmente leurs frais généraux. Il ressort des chiffres disponibles que cette production autonome représente une importante source dans bon nombre de pays à faible revenu. En Ouganda, la plupart des grandes entreprises ont des génératrices diesel de secours. En Guinée, entre 1983 et 1992, le secteur privé a installé pour son usage propre quelque 70 MW de puissance de production et au milieu des années 90, ce matériel a produit environ 109 GWH d'électricité, presque autant que la compagnie nationale d'électricité.

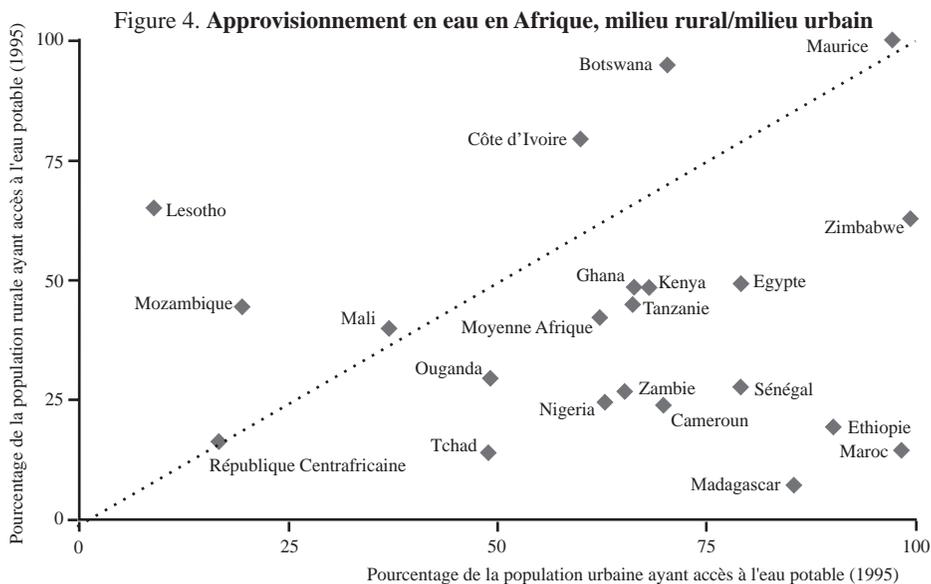
La qualité du transport maritime laisse beaucoup à désirer. La productivité des ports représente en moyenne le tiers de la norme internationale, en raison de la mauvaise gestion, de l'excès de bureaucratie et de l'état des équipements qui sont à la fois insuffisants et peu fiables. Les délais de dédouanement constituent souvent un problème en Afrique. La plupart des ports du continent ont besoin d'installations modernes et mieux gérées pour faire face au trafic, le transport maritime (en vrac sec et liquide ou en conteneurs) présentant un avantage comparatif considérable par rapport au transport de surface. Les producteurs et les fournisseurs doivent souvent poster leurs employés au port pendant plusieurs jours pour s'assurer que les marchandises rentrent et sortent dans les délais.

De même, la plupart des aéroports sont dépourvus d'équipements et d'infrastructures modernes et ont des pistes détériorées et du matériel de contrôle obsolète. La majeure partie des infrastructures nécessaires aux activités auxiliaires, tels que les services de douane et d'immigration, le fret aérien, la restauration, la manutention des bagages et le transport de surface pour les correspondances, ne répondent pas aux besoins du marché. Les lacunes au plan des opérations et de la sécurité qui minent les aéroports internationaux du Nigeria leur ont donné la réputation d'être parmi les pires du monde.

### *Tendance à favoriser les centres urbains*

La répartition des services a aussi tendance à favoriser les centres urbains. Ceux-ci bénéficient de plus de 80 pour cent des services téléphoniques, alors que ces services ne sont accessibles qu'à 20 pour cent des habitants des zones rurales, qui représentent 80 pour cent de la population totale. Cependant, dans deux pays, la majeure partie des lignes principales sont situées en milieu rural : Sao Tome et Principe (87 pour cent) et République centrafricaine (57 pour cent). En Afrique du Sud, la répartition des réseaux téléphoniques est très contrastée, la densité étant en moyenne de 10 pour 100 habitants au plan national, alors qu'au niveau des provinces, ce taux tombe à environ 2 pour 100.

Dans le secteur de l'eau, la répartition a tendance à favoriser les zones urbaines dans la plupart des pays africains, sauf en Côte d'Ivoire, au Lesotho et au Mozambique où l'on enregistre une tendance inverse. Cependant, la couverture et la répartition entre zones rurales et urbaines varient considérablement d'un pays à l'autre. Comme indiqué à la figure 4, qui présente la répartition des services d'eau, en République centrafricaine, l'adduction d'eau était également répartie entre zones urbaines et rurales (18 pour cent dans les deux cas), alors qu'à Maurice elle était de 95 pour cent contre 100 pour cent. Si dans ces deux pays les zones urbaines et rurales accèdent également à l'eau potable, la couverture est faible en République centrafricaine alors qu'à Maurice la population est couverte à 100 pour cent. Par rapport aux pays d'Asie du Sud-ouest, l'Afrique reste à la traîne tant au point de la couverture que de la répartition entre zones urbaines et rurales. Par contre, si le continent a une couverture inférieure à celle de l'Amérique latine, la répartition entre zones urbaines et rurales est plus équilibrée.



### *Insuffisance des liaisons régionales*

En Afrique, les marchés nationaux et régionaux ne sont pas suffisamment bien reliés entre eux. Les réseaux routiers ne se sont pas développés au même rythme que la demande ; la longueur est limitée et les normes de construction sont souvent médiocres. Peu de villes sont capables de répondre aux besoins en réseaux routiers. La coopération économique et l'intégration sont fondamentalement tributaires de réseaux routiers sous-régionaux et il n'existe pas encore de réseau au niveau continental. Un grand nombre de réseaux routiers nationaux séparés ne sont pas efficacement coordonnés. Les réseaux routiers existants devront être sensiblement étendus et améliorés qualitativement au fur et à mesure de l'expansion des activités agricoles et industrielles et du développement des économies nationales et sous-régionales. Il faudra en particulier consolider les liaisons routières entre pays pour faire face à la demande à grande échelle de trafic de marchandises au sein des régions et entre elles, ce qui nécessite de gros investissements et des dépenses qui doivent être consacrées aux routes dans de nombreux pays africains.

Les chemins de fer sont très fragmentés et peuvent difficilement être qualifiés de réseaux. Comme on l'a déjà relevé, ils relient l'intérieur aux ports maritimes, ce qui montre qu'ils étaient conçus comme un moyen de transport pour le commerce extérieur. La longueur des chemins de fer est estimée dans l'ensemble à 73 000 km, dont quelque 22 500 km rien qu'en Afrique du Sud. Certains pays sont dépourvus de réseau ferroviaire, notamment le Burundi, le Cap-Vert, la République centrafricaine, les Comores, la Gambie, la Guinée Bissau, la Libye, Maurice, les Seychelles, la Somalie et le Tchad. A l'exception de l'Afrique du Nord, le trafic ferroviaire est généralement faible sur le continent. La plupart des lignes sont constituées de rail léger et ne conviennent pas à un trafic rapide ou lourd. De plus, les réseaux sont dégradés faute d'entretien satisfaisant.

Les réseaux ferroviaires nationaux du continent sont le plus souvent indépendants les uns des autres et ne sont pas reliés entre eux, sauf dans le cas de l’Afrique de l’Est et australe. Tous les réseaux ferroviaires du continent ont été construits à la fin du 19e siècle ou au début du 20e siècle et diffèrent le plus souvent par leurs caractéristiques techniques, les écartements des voies, les couplages, les systèmes de freinage, etc. Le Tazara, le Transgabonais et le Transcamerounais sont parmi les seules exceptions. L’écartement de 1.067 m prédomine, notamment en Afrique subsaharienne, alors que celui de 1.435 m se rencontre sur 76.1 pour cent des lignes en Afrique du Nord. La modernisation des lignes de chemin de fer nécessitera des investissements substantiels dans le réaligement des voies, la refonte de la signalisation, les systèmes de sécurité et le matériel roulant. De plus, le passage des frontières implique des coûts de transaction élevés. Même s’ils étaient compatibles, la coordination entre réseaux indépendants entraînerait de longs retards et des frais, ce qui pousse les transporteurs en Afrique de l’Est et australe à acheminer par la route et non par le rail une quantité disproportionnée de marchandises volumineuses.

Par ailleurs, les taxes, les licences et les assurances augmentent les frais directs de transport. L’absence de liaisons régionales suffisantes est notamment due au manque de coopération régionale en matière d’harmonisation des politiques de transport et d’exploitation conjointe des ressources. Par exemple, la protection des transporteurs nationaux augmente encore les frais, entrave le développement de circuits touristiques transfrontières et réduit sensiblement la concurrence et les services dans le domaine du transport aérien. Des sources d’hydroélectricité de qualité internationale à faible coût ne sont pas exploitées en raison des difficultés, rivalités et incertitudes liées à la production d’énergie dans un pays aux fins de consommation dans un autre, parfois acheminée à travers un pays tiers (BAD, CEA et Banque mondiale, 2000).

## **Perspectives d’avenir**

L’état actuel de l’infrastructure en Afrique pourrait s’expliquer par des facteurs géographiques et structurels, mais la faillite du secteur public représente le principal obstacle auquel s’est heurté son développement. Comme on l’a indiqué, les services d’infrastructure sont presque invariablement fournis uniquement par le gouvernement qui possède, finance et gère la quasi-totalité des projets d’infrastructure. L’intervention du gouvernement se solde généralement par une faible efficacité et des coûts élevés, la création d’emplois dans le secteur public se voyant accorder plus d’importance que la prestation de services. La faiblesse des prix fixés par le gouvernement réduit la rentabilité et décourage l’investissement, alors que les grosses subventions accordées aux services publics insolubles sapent la stabilité macro-économique et la croissance.

Les résultats décevants du secteur public conjugués aux crises des finances publiques, ont amené les gouvernements à reconsidérer le modèle de l’entreprise publique en encourageant une plus grande participation du secteur privé aux investissements dans l’infrastructure et à son exploitation. Ainsi, les 15 dernières années,

l'industrie de l'infrastructure privée s'est transformée à mesure que les gouvernements redéfinissaient leurs rôles en matière de prestation de services dans ce secteur. On s'accorde désormais à reconnaître qu'il faudrait une forme de partenariat prévoyant la participation du gouvernement, du secteur privé et des communautés locales, pour prendre les mesures nécessaires à l'amélioration des services d'infrastructure. Ces mesures consisteront notamment à établir un ordre de priorité des investissements et des financements, à réhabiliter l'infrastructure existante, en particulier dans les pays affectés par la guerre, à promouvoir l'intégration régionale et à mettre à profit la technologie de l'information.

### *Les priorités en matière d'investissement et de financement*

Il est difficile de déterminer précisément les besoins en infrastructure de l'Afrique, non seulement parce qu'on aurait du mal à évaluer les différents types d'infrastructure reposant sur des technologies différentes, mais aussi parce que de telles estimations doivent être liées à la réalisation de certains objectifs socio-économiques. On peut cependant établir des estimations brutes en reliant les valeurs de référence du stock d'infrastructure soit au PIB soit à la population et en utilisant ensuite les projections de ces deux variables pour estimer les besoins de financement. Sur la base d'une telle estimation, il faudra mobiliser, au cours de la prochaine décennie, quelque 18 milliards de dollars dans 21 pays rien que pour le secteur de l'énergie. Il ressort d'autres estimations que les besoins de l'Afrique en investissements consacrés à l'infrastructure varient entre 5 et 6 pour cent du PIB par an. Autrement dit, au cours des 10 prochaines années, ces besoins se chiffrent à plus de 250 milliards de dollars — une estimation qui donne une première indication des besoins de financement du continent, ainsi que des possibilités d'investissement dans le secteur (BAD, 1999).

Ces estimations des besoins sont certes brutes, mais il n'en demeure pas moins que l'Afrique est confrontée à de graves pénuries de ressources, d'où la nécessité d'établir un ordre précis de priorité pour les investissements et les financements. L'ordre de priorité doit nécessairement être adapté à chaque pays, bien que certaines généralisations soient possibles. Premièrement, il importe de rechercher des solutions qui soient rapidement rentables, sans impliquer d'investissements. On trouve de telles solutions dans les protocoles et arrangements régionaux qui seront examinés plus loin. Elles pourraient consister, par exemple, à réduire les formalités de franchissement des barrières douanières par les biens et les personnes et à supprimer les péages officiels.

Deuxièmement, étant donné les graves difficultés financières rencontrées par de nombreux pays africains, les investissements dans les services d'infrastructure devraient commencer par la réhabilitation et l'entretien. Les réseaux d'électricité en Afrique ne fonctionnent, faute d'entretien, qu'à 60 pour cent en moyenne de leur capacité de production, alors que les pratiques optimales permettraient d'atteindre des niveaux supérieurs à 80 pour cent. De même, les réseaux d'adduction d'eau enregistrent des pertes de 30 pour cent en moyenne de leur production, contre 15 pour cent sur les réseaux utilisant les meilleures pratiques (BAD, 1999). Toutefois, avant d'investir

dans la réhabilitation, il faudrait examiner les politiques en vigueur pour s'assurer que le système d'incitations permettrait le bon fonctionnement de l'infrastructure réhabilitée. Il importe aussi de déterminer s'il faudrait réhabiliter une installation en conservant les normes initiales. Dans des cas extrêmes, l'installation peut avoir été dégradée au point qu'il serait plus coûteux de la réhabiliter que de la remplacer.

Troisièmement, l'investissement privé peut ne pas être disponible dans un pays qui n'est pas en mesure de créer des conditions minimales nécessaires à l'intervention du secteur privé. Dans ce cas, le pays devrait élaborer des plans susceptibles de mobiliser le soutien de la communauté internationale, sous forme de dons et de ressources concessionnelles. Le pays devrait également améliorer l'efficacité des réformes macro-économiques, institutionnelles et de gouvernance afin d'encourager les apports d'aide internationale. Les prestations de services d'infrastructure rurale peuvent aussi ne pas intéresser le secteur privé, et nécessiter l'aide de la communauté internationale ainsi que la participation des communautés locales.

La reconstruction de l'infrastructure dans les pays déchirés par la guerre constitue un enjeu particulièrement fondamental. Les installations d'eau, de transport, d'énergie et des télécommunications de la plupart de ces pays ont été dégradées, directement du fait de la guerre, ou par l'absence de ressources pour l'entretien des infrastructures pendant les conflits, ou encore du fait de politiques publiques médiocres. Les conflits prolongés tendent à appauvrir considérablement les pays affectés, qui n'ont pas les moyens de financer les programmes de réhabilitation et de reconstruction. Les guerres et les conflits sociaux découragent les investisseurs, qui ne se risquent pas à investir dans les pays en guerre ou qui en sortent s'ils ont l'impression que les hostilités pourraient reprendre, de même que dans les pays en butte à des troubles sociaux et au banditisme (Höffler, 1999).

Quatrièmement, le secteur privé pourrait participer aussi bien à la réhabilitation qu'aux nouveaux investissements. Le choix des domaines d'intervention appropriés dépend de la technologie et de la structure du marché. Il s'agit surtout de savoir si l'on pourrait rendre le marché potentiellement compétitif, même en cas d'intervention d'une seule entreprise. Il faudrait admettre d'entrée de jeu que les services d'infrastructure peuvent être décomposés en opérations autonomes avec des structures de marché distinctes. C'est ainsi que le secteur de l'électricité peut être décomposé en services de production, de transport et de distribution (BAD ; CEA ; Banque mondiale, 2000). Il importe cependant d'élaborer des règles appropriées avant de procéder à l'appel d'offres.

### ***Renforcer la participation du secteur privé***

La participation du secteur privé à l'infrastructure peut se traduire par de nombreux avantages financiers et des gains d'efficacité. Elle améliore le taux d'investissement global, réduit les difficultés financières du secteur public et renforce l'orientation commerciale de la prestation de services, ce qui entraîne la baisse des coûts unitaires. Les concours financiers privés permettent aussi d'augmenter la liquidité

et d'approfondir les marchés de capitaux locaux, qui sont actuellement peu développés dans la plupart des pays africains. Ces avantages découlent de plusieurs facteurs, notamment l'attachement à des tarifs qui permettent de couvrir les coûts, le renforcement de la pression en faveur de l'efficacité opérationnelle et l'accès aux compétences technologiques et de gestion.

De nombreux pays africains se tournent donc vers le secteur privé qui réagit positivement et permet d'obtenir des résultats encourageants. Par exemple, de 1994 à 1996, plus de 20 grands projets privés d'infrastructure d'un coût total de 4 milliards de dollars environ ont été conclus avec des investisseurs étrangers. La taille de ces projets varie entre 14 millions de dollars pour le projet de décentralisation de l'infrastructure urbaine en Mauritanie et le projet d'électricité de Jorf Lasfar au Maroc, d'un montant de 1.5 milliard de dollars. Le secteur privé intervient dans pratiquement tous les domaines de l'infrastructure, mais il a commencé par les télécommunications où il a acquis l'expérience nécessaire aux interventions dans d'autres secteurs. De 1990 à 1998, 29 pays africains ont associé le secteur privé aux télécommunications, 15 au secteur de l'électricité, 12 au secteur de l'adduction d'eau, 12 aux projets aéroportuaires et 11 au secteur des chemins de fer. Différentes approches ont été adoptées pour faire intervenir le secteur privé, notamment le désengagement de l'État, les baux, les contrats de gestion et divers types de concession, y compris les contrats de construction–exploitation–transfert (CET) et de construction–possession–exploitation (CPE). Dans les télécommunications, la participation du secteur privé revêt surtout la forme de concessions et de démonopolisation (25 cas), suivies de désengagements (5 cas) et de contrats de gestion (4 cas). Dans tous les autres secteurs, les contrats de gestion ont été la méthode dominante (cf. tableau 6).

L'exemple du secteur de l'électricité en Côte d'Ivoire illustre les avantages et les gains d'efficacité procurés par la participation privée. En 1990, la Côte d'Ivoire avait décidé de privatiser les opérations de ce secteur. Au cours de la période qui a suivi la privatisation, la production d'électricité brute a augmenté, les coupures ont diminué, les délais de réparation ont été réduits, les anomalies de la facturation ont diminué et le taux de recouvrement a augmenté. De 1990 à 1997, les abonnés ont bénéficié de deux baisses qui ont réduit les tarifs de 13 pour cent en moyenne. En outre, suite à la reprise des programmes d'électrification rurale, le nombre de communautés desservies a progressé de 30 pour cent, grâce au renforcement de la capacité d'autofinancement du secteur. Celui-ci jouit de la confiance des investisseurs, qui ont financé deux projets indépendants privés de production d'électricité (BAD, 1999)

Malgré les progrès encourageants associés à la participation du secteur privé, beaucoup reste à faire pour satisfaire les besoins de financement de l'infrastructure en Afrique. Etant donné les contraintes budgétaires de nombreux pays et la tendance à la baisse des flux d'aide à destination du continent, les capitaux privés, locaux et étrangers, devraient financer une part substantielle des investissements requis. Pour faciliter la réalisation de cet objectif, il faudra améliorer davantage le climat des affaires en vue de renforcer le rôle du secteur privé.

**Tableau 6. Quelques modalités de la participation du secteur privé  
dans les télécommunications en Afrique**

Modalité	Pays	Année
Contrat de gestion	Bénin	avant 1996
	Botswana	avant 1996
	Madagascar	avant 1996
	Seychelles	avant 1996
Concession/CET	Botswana	1997
	Burundi	avant 1996
	Cameroun	1998
	Congo (Rép. Dém.)	avant 1996
	Côte d'Ivoire	1997
	Eritrée	avant 1996
	Gambie	avant 1996
	Ghana	avant 1996
	Guinée	avant 1996
	Guinée-Bissau	avant 1996
	Kenya	1996
Madagascar	avant 1996	
Suppression du monopole/CPE	Afrique du Sud	avant 1996
	Cap-Vert	1995
	Malawi	1995
	Maurice	avant 1996
	Maroc	1996
	Mozambique	1996
	Namibie	avant 1996
	Nigeria	avant 1996
	Ouganda	avant 1996
	Sénégal	1996
	Tanzanie	avant 1996
	Zambia	1998
	Zimbabwe	1996
Privatisation	Afrique du Sud	1998
	Ghana	1997
	Ouganda	1998
	Soudan	avant 1996
	Sénégal	1998

CET = construction-exploitation-transfert

CPE = construction-possession-exploitation

Source: Kerf et Smith (1996) et *Business Africa*, divers numéros.

Un élément essentiel est la mise en place d'un système de bonne gouvernance, qui permette de régler les questions de responsabilisation, de transparence, de corruption, des droits humains et de l'état de droit. Les mesures d'incitation à la participation du secteur privé seront plus efficaces lorsque les appareils des lois et règlements applicables aux investissements dans l'infrastructure commerciale seront clairs, transparents et exécutoires.

Il convient de relever à cet égard que de nombreux pays africains ont pris des mesures concrètes pour instaurer un climat propice à l'investissement privé. Au nombre de ces mesures figurent les progrès notables accomplis pour réaliser la stabilité macro-économique, la révision des lois en vigueur afin de supprimer ou limiter les obstacles à la propriété privée, la libéralisation du rapatriement des profits et des capitaux, la simplification des formalités d'approbation des nouveaux investissements, le lancement de programmes de promotion, la mise en place de centres d'investissement à « guichet unique » et l'adhésion à l'Agence multilatérale de garantie des investissements, pour assurer les investisseurs étrangers contre les risques politiques.

Ces mesures se conjuguent à d'autres initiatives pour favoriser le développement du marché africain des infrastructures. Un important facteur positif qui concourt au renforcement de la participation du secteur privé est le fait que les investisseurs privés se rendent de plus en plus compte que les perceptions du risque en Afrique sont souvent exagérées. L'indice de corruption de Transparency International (ICTI) donne une mesure des perceptions de corruption dans les pays africains par les milieux d'affaires, les analystes des risques et le grand public et va de dix (très propre) à zéro (très corrompu). La classification par région montre que le niveau de corruption en Afrique est similaire à celui de l'Europe de l'Est. Les 22 pays africains couverts par Transparency International ont obtenu en moyenne 3.4 points (tableau 7). L'examen de différents cas en Afrique confirme également que les perceptions de corruption en ce qui concerne le continent sont exagérées, peut-être en raison d'un problème d'image. Le Nigeria, par exemple, a obtenu la note la plus faible (1.2) parmi tous les pays couverts, mais cette note est comparable à celle de la Yougoslavie (1.3). De même, la moyenne africaine est supérieure aux notes individuelles de certains pays qui sont très appréciés par les investisseurs étrangers, comme le Mexique (3.3), la Thaïlande (3.2), la Chine (3.1), la Roumanie (2.9), l'Inde (2.8), la Russie (2.1) et l'Indonésie (1.7). En un mot, s'il ne faut pas sous-estimer le degré de corruption en Afrique, la comparaison avec d'autres pays en développement d'Europe de l'Est et d'Amérique latine confirme le fait que l'on surestime souvent son ampleur.

Tableau 7. Perception de la corruption en Afrique par rapport à d'autres régions (2000)

Classement des pays	Pays	Score IPC 2000	Enquêtes utilisées	Ecart-type	Variance
Pays africains					
1	Botswana	6	4	1.6	4.3 - 8.2
2	Namibie	5.4	4	0.8	4.3 - 6.1
3	Tunisie	5.2	4	1.5	3.8 - 7.1
4	Afrique du Sud	5	10	0.9	3.8 - 6.6
5	Maurice	4.7	5	0.8	3.9 - 5.6
	Maroc	4.7	4	0.7	4.2 - 5.6
7	Malawi	4.1	4	0.4	3.8 - 4.8
8	Ghana	3.5	4	0.9	2.5 - 4.7
	Sénégal	3.5	3	0.8	2.8 - 4.3
10	Zambie	3.4	4	1.4	2.1 - 5.1
11	Éthiopie	3.2	3	0.8	2.5 - 3.9
12	Égypte	3.1	7	0.7	2.3 - 4.1
13	Burkina Faso	3	3	1	2.5 - 4.4
	Zimbabwe	3	7	1.5	0.6 - 4.9
15	Côte d'Ivoire	2.7	4	0.8	2.1 - 3.6
16	Tanzanie	2.5	4	0.6	2.1 - 3.5
17	Ouganda	2.3	4	0.6	2.1 - 3.5
18	Mozambique	2.2	3	0.2	2.4 - 2.7
19	Kenya	2.1	4	0.3	2.1 - 2.7
20	Cameroun	2	4	0.6	1.6 - 3.0
21	Angola	1.7	3	0.4	1.6 - 2.5
22	Nigeria	1.2	4	0.6	0.6 - 2.1
Autres régions		3.4	4.4	0.8	2.6 - 3.5
Europe de l'Est		3.4	4.1	0.7	2.5 - 4.7
Amérique latine		3.9	3.8	0.5	3.0 - 5.3
Asie		4.5	3.8	0.5	2.8 - 5.8
Europe de l'Ouest		7.8	4.2	0.7	6.3 - 8.9
Amérique du Nord		8.5	4.0	0.6	7.2 - 9.6

*Notes:* Score IPC 2000 : degré de corruption perçu par les milieux d'affaires, les analystes du risque et l'opinion publique. Il va de 10 (tout à fait honnête) à 0 (hautement corrompu). Enquêtes utilisées : nombre d'enquêtes évaluant les résultats d'un pays donné ; 16 enquêtes ont été utilisées et il en faut au moins trois pour qu'un pays soit inclut dans l'évaluation. Ecart-type : donne l'écart des mesures selon les sources ; plus l'écart-type est important, plus les perceptions d'un pays varient selon les sources. Variance : donne la valeur la plus élevée et la valeur la plus basse des diverses sources.

*Source :* Calculs de la Division de recherche de Transparency International, Indices de perception de la corruption 2000.

Le deuxième facteur est que de nombreux investisseurs réalisent à présent la nécessité de nouer des relations en Afrique, ce qui est nécessaire pour mettre à profit les nouvelles possibilités d'investissement. Il en est ainsi surtout en raison de la croissance potentielle du marché africain et des vastes ressources sous-exploitées du continent. Le rôle de catalyseur, joué par les institutions financières régionales et internationales et d'autres bailleurs de fonds telles que la Banque africaine de développement et la Banque mondiale, constitue un troisième élément positif. Par exemple, la Garantie de risque partielle de la Banque mondiale, utilisée dans le cas du projet d'électricité de Jorf Lasfar au Maroc, offre une couverture intégrale contre certaines incertitudes politiques, ce qui rassure les investisseurs au sujet des risques pays.

Il convient toutefois de rappeler que la nécessité d'attirer davantage d'investissements privés ne devrait pas faire oublier au gouvernement le rôle important qu'il doit jouer en tant qu'organe de réglementation et prestataire de services d'infrastructure. A ce titre, le gouvernement crée des institutions de réglementation, définit une plate-forme pour la concurrence privée sur le marché, promulgue des règles et protège les consommateurs. Il doit aussi fournir les services essentiels dans les domaines où l'investissement privé n'est pas disponible, par exemple dans le secteur du développement rural et les programmes de réhabilitation pour les pays et régions sortant d'un conflit. Les interventions du gouvernement dans ces domaines peuvent avoir un impact significatif, en particulier lorsqu'elles sont appuyées par une participation communautaire accrue et, le cas échéant, par l'aide financière et technique des partenaires extérieurs au développement.

### *Participation locale*

La réussite d'une politique d'infrastructure repose en grande partie sur la participation de la communauté locale à la construction, à la gestion et à l'entretien des projets dans ce secteur. Les projets qui sont planifiés et exécutés par l'administration centrale, sans contribution des bénéficiaires locaux, ont souvent plus de chances d'échouer et ne sont généralement pas bien entretenus. Les gouvernements ont traditionnellement fourni les biens publics, les services d'infrastructure étant considérés comme relevant avant tout de la compétence des technocrates et des experts au niveau central.

Les usagers des services étaient rarement consultés pour la planification et la gestion des projets d'infrastructure. Ce sont les technocrates qui décidaient, au nom de la communauté locale, de l'emplacement des projets, de leur construction et des matériaux à utiliser. Malheureusement, un certain nombre de projets ainsi conçus ne répondaient pas aux besoins des usagers finaux (la communauté locale), ne tenaient pas compte de leurs préférences et n'utilisaient pas la technologie appropriée. La participation locale représente donc un facteur essentiel du processus de développement.

Elle permet non seulement d'améliorer l'efficacité mais aussi de renforcer le sentiment de prise en main du projet par la communauté concernée et assure la transparence et la responsabilisation en matière de planification et d'exécution. Contrairement aux projets conçus et exécutés au niveau de l'administration centrale, qui ont tendance à être uniformes sans beaucoup de possibilités de variation locale, la participation des communautés locales permet d'adapter les projets aux besoins des usagers. On peut donc considérer une plus grande participation comme un moyen de mobiliser l'action collective d'une communauté et de renforcer l'autonomie des usagers ou des bénéficiaires. La communauté locale s'approprie alors le projet aux différents stades, de la conception à l'entretien en passant par l'exécution. Pour être efficace, le projet doit inclure tous les usagers des services d'infrastructure afin de satisfaire les critères locaux, utiliser les technologies et les matériaux locaux et être réalisé et entretenu aux moindres coûts. Les consommateurs seront plus réticents à contribuer aux dépenses d'exploitation et d'entretien d'un projet qu'ils ne considèrent pas comme le leur.

On peut rendre efficace la participation de la communauté locale en encourageant les populations à contribuer partiellement à la construction, à la gestion et à l'entretien de l'infrastructure. Cette contribution peut être en nature ou en espèces. Lorsque les parties prenantes supportent une partie du coût des services d'infrastructure, elles sont plus attachées à la réussite du projet. Dans certains cas, les populations locales ont été encouragées à offrir leur main-d'œuvre en contrepartie de nourriture, d'argent ou de matériaux. D'autres analystes ont cependant fait remarquer que « ces incitations matérielles déforment les perceptions, créent de la dépendance et donnent l'impression trompeuse que les populations locales soutiennent des initiatives prises de l'extérieur » (Pretty, 1995).

Un moyen efficace d'associer la communauté locale à la construction et l'entretien des projets d'infrastructure consiste à déléguer certains pouvoirs de décision de l'autorité centrale aux échelons locaux. On a coutume, dans de nombreux pays, de compter démesurément sur l'autorité centrale pour la fourniture des services d'infrastructure, les ministères et les organismes publics étant chargés d'exécuter, exploiter et entretenir les projets d'infrastructure. Les planificateurs au niveau central n'ont cependant aucun moyen de décider efficacement de la quantité optimale de biens publics à fournir ni de la méthode de fourniture la moins coûteuse. La décentralisation des activités de planification et d'exécution permet de mieux cibler les programmes de progrès social et d'assurer une répartition efficace des services d'infrastructure. Les collectivités publiques, les organisations non gouvernementales locales, les groupes constitués au niveau de la communauté et d'autres organisations locales sont mieux placés pour connaître la nature et les quantités des besoins des collectivités.

Pour décentraliser la planification et assurer la participation locale, il faudrait accorder une plus grande autonomie à la communauté locale, qui doit être comptable de ses actes, et mettre en place des réseaux opérationnels de coordination. A cet effet, on peut adopter un système décentralisé qui assure que les fonds sont mis à disposition pour mener les activités jugées prioritaires au plan local à la suite d'un processus démocratique. Le transfert aux organismes locaux, aux fins de gestion, des ressources

centrales affectées à des programmes d'éducation, de santé, d'aide sociale et de réduction de la pauvreté, peut faciliter le renforcement de l'autonomie au plan local. De même, les organismes locaux d'exécution doivent bénéficier d'un certain degré d'autonomie financière pour appliquer et recouvrer les redevances d'usage des services qu'ils fournissent. Une plus grande autonomie doit s'accompagner d'un système de responsabilisation, pour permettre aux collectivités locales et aux groupes communautaires de suivre l'exécution des projets.

La décentralisation et la participation locale ne doivent diminuer en rien la nécessité de la coordination et de la prise de décision au niveau national. Les sources d'approvisionnement en eau ne sont pas limitées par les frontières administratives, d'où, par exemple, la nécessité éventuelle de la coordination par une autorité centrale des activités des différentes associations locales des usagers de l'eau. Certains pays ont encore besoin d'un plan national de l'eau ou d'un plan national des transports.

L'insuffisance de ressources financières et humaines risque cependant de limiter la participation locale et la décentralisation. Dans la plupart des pays, les activités locales ne bénéficient pas de soutien financier et stratégique comme celles qui sont planifiées au niveau central. Les collectivités locales et les groupes communautaires n'ont guère les moyens de mobiliser les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations financières croissantes et faire face aux responsabilités qui accompagnent les pouvoirs qui leur sont dévolus. Bon nombre de collectivités locales ne disposent pas de fonds suffisants et risquent de ne pas être en mesure de mobiliser assez de ressources financières auprès de la population locale. A la différence de l'administration centrale, elles ne peuvent guère recevoir des recettes fiscales et peuvent avoir à compter sur des subventions et des dons. Cette situation montre qu'il est nécessaire de combler l'écart qui existe entre les organisations nationales et les communautés locales et de soutenir les structures qui permettent la participation effective de la société civile à la prise des décisions. Il faudrait prendre des mesures pour consolider les institutions locales et réorienter et intégrer les activités de développement local conçues par les organismes locaux.

La valorisation insuffisante des ressources humaines au niveau local limite également l'efficacité de la participation locale et de la décentralisation. On doit fournir aux communautés locales les compétences techniques par le biais du transfert des connaissances, pour qu'elles puissent gérer et entretenir efficacement les services d'infrastructure. La politique de décentralisation doit englober tous les aspects du renforcement des capacités locales, y compris au plan humain, scientifique, technologique, organisationnel et financier.

Les pouvoirs publics et la communauté internationale doivent faciliter le processus de participation des communautés locales, en créant les infrastructures institutionnelles permettant d'associer les populations aux activités et à la mobilisation sociales et de donner accès à l'information et aux moyens de consultation. Des efforts doivent encore être déployés pour décentraliser le processus de planification au niveau local et mettre au point des mécanismes appropriés pour l'exécution des opérations d'urbanisme.

## *Coopération régionale*

Le développement de l'infrastructure et l'intégration et la coopération régionales sont reliés positivement et se renforcent mutuellement. Le développement de l'infrastructure peut entraîner une plus grande intégration des marchés nationaux alors que la coopération régionale représente un moyen efficace pour améliorer l'infrastructure régionale. Cette coopération revêt généralement deux formes en Afrique : la coopération par les projets et par les programmes.

La coopération à travers des projets consiste à initier et exécuter des projets régionaux d'infrastructure et à exploiter en commun les ressources énergétiques et hydriques. D'autres possibilités importantes existent également dans les domaines des télécommunications, des transports ferroviaires et routiers et de la mise en valeur des bassins fluviaux. Etant donné que l'investissement requis est souvent considérable, la coordination régionale pourrait permettre une plus grande efficacité et un meilleur impact sur le développement. Le renforcement de la coopération régionale dans le domaine du développement de l'infrastructure revêt une importance cruciale pour les pays enclavés. Dans ces secteurs, les économies d'échelle et la taille du marché pourraient attirer un volume substantiel de financements privés et permettre éventuellement une gestion conjointe.

En Afrique, les sources bon marché d'énergie et d'eau offrent également de nombreuses possibilités. Par exemple, les sources hydroélectriques de qualité internationale n'ont pas été exploitées. D'importantes quantités de gaz sont gaspillées, en particulier en Afrique de l'Ouest. Le continent brûle une quantité de gaz plusieurs fois supérieure à l'énergie qu'il consomme. On pourrait exploiter une telle énergie au profit des producteurs et des consommateurs. L'adoption de solutions régionales pourrait limiter les pénuries d'énergie, sensiblement les coûts, et améliorer la qualité des services d'infrastructure dans de nombreuses régions d'Afrique. Par exemple, on a estimé qu'en échangeant l'électricité avec ses voisins, l'Afrique du Sud pourrait économiser 80 millions de dollars par an de frais d'exploitation. Des installations d'exploitation au niveau régional (par opposition au niveau national) lui permettraient d'économiser 700 millions de dollars de frais d'expansion sur les 20 prochaines années (Weiss, 1998).

Ces dernières années, on a relevé un nombre croissant d'initiatives en faveur de tels projets au niveau régional. C'est ainsi que les membres de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) ont entrepris de mettre en place le Pool d'énergie d'Afrique australe (*Southern Africa Energy Pool – SAPP*). Ratifié en 1996, ce programme permet de produire et de répartir efficacement l'électricité entre les pays de la SADC. L'Afrique australe a aussi commencé à mettre en place des pôles de croissance dont le plus important est celui du Corridor de développement de Maputo, qui relie le centre industriel sud-africain de Ganteng au port mozambicain de Maputo. Au total, le Corridor compte 180 projets d'une valeur estimée à 7 milliards de dollars. Un montant de 2 milliards de dollars a déjà été engagé. Le Corridor, qui est devenu un modèle de développement intégré de l'infrastructure, devrait stimuler la croissance d'autres projets et offrir plus de possibilités d'investissements au secteur privé.

La coopération régionale axée sur les programmes est définie par les protocoles et les accords visant à promouvoir le développement des infrastructures régionales. En traversant le continent, on aurait pratiquement à faire face à plus de 50 types de systèmes d'infrastructure qui diffèrent par leur état, leur efficacité, leurs politiques, leurs cadres juridiques et réglementaires, leurs normes ainsi que les formalités à remplir et la documentation à produire. La coopération dans le cadre de programmes communs est destinée à éliminer ces obstacles. La libéralisation devrait augmenter la concurrence, réduire les coûts de transport aérien, moderniser les équipements de sécurité et les systèmes de navigation et promouvoir le tourisme et le commerce. Le Protocole de transport pour l'Afrique australe représente un exemple d'initiative prometteuse en vue d'harmoniser les politiques et les procédures de transport de la région.

### *Mettre à profit la technologie de l'information*

Il faudrait s'intéresser tout particulièrement à la technologie de l'information et aux services de l'Internet qui offrent d'importantes possibilités de développement de l'économie à base de connaissances. La technologie de l'information offre de nouveaux moyens d'échange d'information et de transaction. Elle a modifié la nature des secteurs financiers et autres et introduit des moyens efficaces de renforcement des capacités humaines, institutionnelles et de production dans les secteurs public et privé. Le monde s'achemine rapidement vers des structures économiques à base de connaissances et des sociétés de l'information, comprenant des réseaux d'individus, d'entreprises et de pays unis électroniquement dans des relations interdépendantes et interactives. En conséquence, on assiste à une diminution du rôle des sources classiques de l'avantage comparatif — main-d'œuvre abondante et vastes ressources naturelles — en tant que facteur déterminant de la compétitivité internationale. L'avantage comparatif est de plus en plus produit par l'homme, en fonction des connaissances et de l'application de la technologie de l'information. Celle-ci est donc appelée à déterminer de plus en plus le rythme de la croissance économique et le niveau du bien-être.

L'Afrique est peut-être le continent pour lequel la révolution de l'information offre le plus grand espoir de sauter plusieurs étapes du développement. Elle représente pour l'Afrique un moyen potentiel rapide et relativement bon marché de surmonter ses difficultés de développement. Par exemple, dans le secteur des échanges, les applications de la technologie de l'information peuvent contribuer à arrêter et inverser la détérioration sensible des parts de marché international de l'Afrique. Ces applications peuvent rehausser la productivité des biens exportables et la demande des exportations. Les activités commerciales sont les plus efficaces lorsque les producteurs, les exportateurs et les consommateurs connaissent réciproquement leurs produits et la qualité de ceux-ci et leurs capacités d'offre et de demande. La technologie de l'information offre les moyens efficaces de remplir ces fonctions de promotion commerciale et améliore la compétitivité internationale de l'Afrique.

Dans le secteur de la santé, les pays africains sont actuellement exposés à des risques graves. La technologie de l'information permettrait de lutter voire d'éradiquer certains des problèmes de santé qui minent le continent. Elle a apporté de puissantes innovations sous forme de « médecine virtuelle » et de « télémédecine ». Grâce à ces innovations, des malades se trouvant dans des zones rurales pourraient consulter des experts médicaux situés à des milliers de kilomètres. La technologie de l'information pourrait faciliter le développement du diagnostic assisté par ordinateur dans des zones rurales qui ne disposent pas de médecins spécialisés. Les établissements médicaux et les praticiens isolés peuvent mieux communiquer avec des collègues et des chercheurs à travers le monde.

Dans le secteur de l'éducation, les services d'enseignement primaire et secondaire de nombreux pays africains sont en butte à de graves difficultés liées aux faibles taux d'encadrement, à la pénurie de matériels didactiques et à la mauvaise qualité de l'enseignement. Au niveau de l'enseignement supérieur, on trouve peu de bibliothèques (dont la plupart n'ont pas accès aux revues internationales) et les matériels didactiques font généralement défaut, tandis que les institutions de recherche sont limitées. La plupart de ces difficultés sont en rapport avec l'insuffisance des crédits et l'utilisation inefficace des ressources disponibles. La technologie de l'information offre un large éventail de solutions bon marché. L'enseignement à distance représente l'une des applications les plus importantes de la technologie de l'information en Afrique, que l'on pourrait utiliser à grande échelle pour atteindre les objectifs de l'enseignement de type classique. Les principaux avantages de l'enseignement à distance résident dans son caractère économique, souple et approprié pour une population étudiante très éparpillée. De plus, la technologie de l'information peut relier les institutions africaines d'éducation à travers le continent ainsi qu'aux universités internationales, et faciliter ainsi la recherche et les échanges d'idées. L'accès aux données et aux matériels didactiques serait aussi simplifié.

Les pays africains pourraient enregistrer des progrès considérables en introduisant les applications de la technologie de l'information dès le niveau de l'enseignement primaire. On sait que les enfants de moins de 15 ans représentent 45 pour cent de la population du continent contre 30 pour cent pour le reste du monde. On sait aussi que les enfants apprennent aussi rapidement l'informatique que les langues. L'introduction de cours convenablement dispensés au niveau du primaire pourrait donc réduire le fort ratio de dépendance de l'Afrique, une charge toujours considérée comme un frein, et offrir une source importante de croissance et de développement socio-économique. On a connu de nombreuses théories de développement par bonds, dont aucune n'a jusqu'ici résisté à l'épreuve du temps. Cette situation pourrait changer si l'Afrique concentrait ses efforts sur la jeune génération pour pouvoir occuper au cours du nouveau millénaire l'une des premières places dans ce domaine des connaissances en informatique.

Il ne s'agit là que de quelques-uns des exemples, pratiquement en nombre illimité, d'applications de la technologie de l'information qui pourraient offrir un puissant moyen de surmonter l'ensemble complexe de défis auxquels l'Afrique est confrontée. Au nombre de ces défis figurent l'accélération et le maintien de la croissance économique, la réduction de la pauvreté, l'amélioration de l'environnement et la réalisation de la paix, de la sécurité, de la démocratie et de la bonne gouvernance. Pour mettre à profit ces possibilités en entrant dans l'économie de l'information, les pays africains auront cependant à surmonter prioritairement de nombreux obstacles liés notamment à la médiocrité des services de télécommunications et au coût élevé des ordinateurs et des logiciels.

L'utilisation de l'Internet progresse rapidement en Afrique, mais cette progression, par rapport à d'autres régions, est entravée par le mauvais état des télécommunications. Le nombre de fournisseurs de services Internet et le nombre d'utilisateurs constituent les principaux indicateurs du développement de l'Internet. Au début de 2000, le continent comptait environ 219 fournisseurs de services Internet, dont 61 environ se trouvaient en Afrique du Sud (tableau 8). Les utilisateurs de l'Internet étaient au nombre de 2.9 millions, soit juste 0.4 pour cent de la population du continent. Près de 1.8 million d'utilisateurs se trouvaient en Afrique du Sud, soit 62 pour cent du total africain. En excluant l'Afrique du Sud, on compte en moyenne par pays 12 fournisseurs de services Internet et 64 800 utilisateurs. Ces données datent cependant d'un an et les chiffres actuels devraient être plus élevés en raison du rythme d'expansion de l'Internet. Les données ne couvrent pas non plus un grand nombre de petits pays africains qui ont introduit les services Internet.

L'importance du commerce électronique représente un autre indicateur du développement de l'Internet. Malgré ses avantages avérés, ce mode d'échange ne s'est pas encore véritablement implanté sur le continent. Son utilisation est plus répandue en Afrique du Sud, suivie de l'Égypte. Même en Afrique du Sud, qui est le pays africain le plus relié à l'Internet et le plus prêt pour le commerce électronique, environ 5 pour cent seulement de la population a accès à l'Internet, alors qu'au Nigeria la proportion est de une personne pour 100 000. Au Sénégal, l'un des pays du continent ayant le meilleur accès à l'Internet, un ordinateur de base coûte environ 1 000 dollars et un abonnement de 30 heures d'accès en période de pointe coûte à peu près 92 dollars par mois.

De toute évidence, il faudrait améliorer l'accès des pays africains à l'âge de l'information et renforcer l'utilisation des technologies de l'information. L'état médiocre des télécommunications du continent constitue actuellement le principal obstacle à l'accès de nombreux pays à l'infrastructure mondiale de l'information. Paradoxalement, étant donné le progrès considérable de la technologie, l'Afrique pourrait transformer son retard dans le domaine des télécommunications en un grand avantage, moyennant une gestion satisfaisante. Le fait que son secteur des télécommunications soit défaillant, du point de vue tant de la couverture que de la densité, signifie aussi que le continent n'est pas encombré

Tableau 8. Utilisateurs d'Internet et fournisseurs d'accès

	Utilisateurs d'Internet <sup>a</sup>	Accès Internet <sup>b</sup>	
		% de la population	Fournisseurs d'accès
Afrique du Sud	1 820 000	4.19	61
Algérie	20 000	0.06	2
Botswana	12 000	0.76	6
Cameroun	20 000	0.13	7
Côte d'Ivoire	20 000	0.13	5
Égypte	440 000	0.65	30
Ghana	20 000	0.1	5
Kenya	45 000	0.16	8
Maurice	55 000	4.66	3
Maroc	120 000	0.4	36
Mozambique	15 000	0.08	4
Nigeria	100 000	0.08	6
Ouganda	25 000	0.11	4
Sénégal	30 000	0.3	10
Tanzanie	25 000	0.07	10
Tunisie	110 000	1.16	4
Zambie	15 000	0.16	3
Zimbabwe	30 000	0.27	15
Total	2 922 000		219
Moyenne	162 333	0.75	12.17
Moyenne hors Afrique du Sud	64.82	0.55	9.29
Afrique : Population	783 446 000		
Utilisateurs d'Internet en pourcentage de la population		0.37	

a. Prévisions, mars-juin 2000.

b. Avril 2001.

Source : Diverses, rassemblées par NUA Internet Surveys; Mike Jensen: mike@sn.apc.org.

par des réseaux obsolètes. Les pays qui ont de vastes réseaux avec une technologie antérieure aux systèmes numériques, et peu de liaisons entre la radiodiffusion, les communications sans fil et les liaisons entre points fixes, nécessiteront un processus évolutif pour actualiser leurs technologies des télécommunications. Ceci se justifie précisément par la forte inertie liée aux stocks importants de vieilles technologies. En revanche, les pays africains peuvent faire en sorte que la nouvelle infrastructure soit basée sur la technologie la plus récente, ce qui pourrait permettre au continent de sauter des étapes correspondant à des dizaines d'années de développement des télécommunications et de la technologie de l'information.

Il est nécessaire d'adopter de nouvelles solutions pour résoudre des vieux problèmes, afin de tirer parti des possibilités offertes par les progrès de la technologie de l'information. Par exemple, une combinaison de satellites géostationnaires et sur orbite basse terrestre pourrait permettre de résoudre le problème posé par l'insuffisance et le coût élevé des services téléphoniques en milieu rural et d'éliminer les sérieux obstacles que cela représente pour l'accès à l'Internet. En fait, l'accès aux bibliothèques internationales par une école éloignée dans un village africain utilisant une antenne parabolique d'un mètre de diamètre constitue un progrès d'une portée considérable. De nombreux pays africains ont désormais les moyens d'acquérir des liaisons satellites clés en main, capables d'assurer de tels services, et les prix sont appelés à diminuer dans un proche avenir.

Le coût élevé des ordinateurs et des logiciels représente un autre obstacle de taille à l'accès de l'Afrique au monde de la technologie de l'information. C'est ainsi que le prix unitaire des ordinateurs personnels est supérieur au revenu par habitant dans de nombreux pays africains. Il est cependant certain que la capacité et les possibilités de tels ordinateurs et logiciels ne sont pas pleinement utilisées par la plupart des usagers, même au niveau professionnel le plus élevé. Les experts dans le domaine estiment que l'on pourrait fabriquer pour un prix six fois inférieur aux prix actuels, des modèles d'ordinateurs dépouillés, parfaitement utilisables pour les connexions Internet, le traitement de textes et le graphisme. Des versions réduites de logiciels pourraient aussi être produites à de très faibles prix. Les achats de gros seraient un moyen d'inciter les producteurs à fabriquer de tels modèles à des prix très réduits et ils le feraient si on leur donnait l'engagement d'acheter en grande quantité. L'enseignement à tirer de cette situation est que les pays africains, en raison de la taille potentielle de leur marché, ne devraient pas simplement accepter ce que leur offrent les tendances du secteur. Ils devraient plutôt jouer un rôle collectif et dynamique afin de déterminer ces tendances au lieu des les subir (cf. Oshikoya et Hussain, 1998).

Une planification rigoureuse et clairvoyante s'impose si les pays africains veulent exercer une influence sur les tendances de la technologie de l'information. Par exemple, si un gouvernement envisage d'informatiser ses différents secteurs au bout de cinq ans, il devrait élaborer des plans précisant les quantités et les qualités des ordinateurs dont il a besoin, ainsi que leurs spécifications techniques, y compris la compatibilité et la fongibilité. En se servant de ce cadre de planification, le gouvernement pourrait négocier l'achat en gros, sur la période prévue du plan, des quantités requises d'ordinateurs et de logiciels conformes aux spécifications et à des prix réduits. Une approche analogue au sein des groupements économiques régionaux serait encore plus efficace en raison d'un plus grand volume des achats.

La plupart des pays africains n'ont malheureusement pas de plan ou de politique explicite en matière de technologie de l'information. L'acquisition de matériels et de logiciels résulte d'initiatives isolées, en l'absence de stratégies et de politiques conçues

d'avance. Les achats sont effectués par des organisations différentes des secteurs public et privé et ne font guère l'objet de coordination et de planification. Il est donc nécessaire d'élaborer de toute urgence, aux plans national et régional, des stratégies et des politiques précises à long terme de la technologie de l'information, son acquisition et ses applications. Les stratégies devraient chiffrer les besoins d'investissements des pays et déterminer les changements nécessaires aux cadres institutionnels, éducatifs, juridiques et réglementaires en vue de créer un climat propice au développement des sociétés de l'information en Afrique. Ces stratégies constitueront aussi une reconnaissance explicite des enjeux de la technologie de l'information et un moyen pour attirer et coordonner l'aide des bailleurs de fonds.

## **Le rôle du groupe de la Banque africaine de développement**

Le Groupe de la Banque africaine de développement favorise la croissance et la réduction de la pauvreté par la promotion des investissements et du commerce en Afrique. A la fin de 2000, il avait approuvé, pour un montant cumulé de plus de 34 milliards de dollars, plus de 2 200 prêts et dons, dont les deux-tiers environ étaient financés à des conditions normales et le reste à des conditions concessionnelles. Le Groupe de la Banque finance des projets d'infrastructure pour renforcer l'infrastructure économique et sociale nécessaire à l'expansion des activités directement productives, intégrer les marchés nationaux afin de répartir les avantages de la croissance économique et diversifier les économies de la région. Les avantages tirés par l'économie dans son ensemble justifient la priorité accordée par le Groupe de la Banque aux projets d'infrastructure, notamment dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, de l'adduction d'eau et des transports. A la fin de 2000, il avait approuvé au profit du secteur des transports et des équipements collectifs un montant cumulé de 14 milliards de dollars, représentant plus du tiers du total des approbations.

Outre les projets, il finance des opérations axées sur les réformes, qui privilégient entre autres l'appui à un cadre macro-économique propice à la promotion du secteur privé, en mettant l'accent sur la privatisation, le désengagement de l'État et la rationalisation des entreprises publiques (tableau 9).

Le Groupe de la Banque est pleinement conscient du fait que les enjeux du développement du continent nécessitent une approche multiforme et souple, dans un environnement national et international en évolution. C'est ainsi qu'en accompagnement de la réorientation de nombreux pays africains vers l'entreprise privée, il a adopté, en 1996, une nouvelle stratégie de développement du secteur privé. Celle-ci vise à rehausser le rôle du secteur privé local dans le processus de développement, attirer l'investissement direct étranger, catalyser des ressources au profit de projets rationnels et viables, contribuer à créer un climat propice aux entreprises privées et susciter la confiance des milieux d'affaires nationaux et internationaux à l'égard de la région.

Tableau 9. Prêts et dons du Groupe de la Banque africaine approuvés par secteur  
1967-2000

Secteur	milliards de dollars	Part en %
Agriculture	7.06	19.0
Industrie	2.53	6.8
Environnement	0.01	0.02
Infrastructures	<b>13.17</b>	<b>35.4</b>
Transport	5.94	16.0
Eau et assainissement	2.71	7.3
Electricité	3.56	9.6
Communication	0.96	2.6
Finance	4.78	12.9
Social	4.06	10.9
Développement urbain	0.00	0.01
Opérations plurisectorielles	5.60	15.0
Total	37.21	100.00

Source : Division des statistiques de BAfD.

Dans le cadre de cette stratégie, la Banque offre un menu analogue à celui d'autres institutions financières multilatérales. Elle cible entre autres la création d'un environnement macro-économique et institutionnel favorable au développement du secteur privé et le financement d'activités industrielles, de projets liés au tourisme et d'infrastructures. Au menu figurent également la microfinance et une aide plus ciblée en faveur des petites et moyennes entreprises.

Les concours de la Banque sont sans doute modestes au regard du montant total des besoins financiers de ces projets. Sa participation donne cependant confiance aux autres bailleurs de fonds et investisseurs, qui auraient hésité à intervenir en raison des risques perçus ou parce qu'ils ne connaissent pas bien la région. Ce rôle de catalyseur est bien illustré par le projet du Fonds d'infrastructure, que la Banque a approuvé en 1998. Ce Fonds a pour mission de financer de nouveaux grands projets dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications, ainsi que dans les domaines du gaz, de l'exploitation des ressources naturelles et des réseaux de traitement et de distribution d'eau. La contribution de 50 millions de dollars apportée par la Banque a permis d'attirer d'autres bailleurs de fonds dans le projet, dont le capital se chiffre au total à 500 millions de dollars.

Au plan de l'intégration régionale, qui joue un rôle important dans le renforcement du commerce et des investissements, le Groupe de la Banque consent des efforts accrus pour identifier et financer des projets multinationaux et nationaux qui ont des retombées sur l'intégration. Dans cette perspective, il consolidera les opérations d'assistance technique à l'appui d'études de préinvestissement relatives aux projets d'intégration.

La Banque sait bien que, pour mobiliser des ressources sur le marché international des capitaux, elle doit soutenir la concurrence d'autres institutions financières. Aux fins d'améliorer sa compétitivité, elle a adopté, en 1997, trois nouveaux produits de prêt : les prêts à taux variable en une seule monnaie, les prêts à taux flottant en une seule monnaie et les prêts à taux fixe en une seule monnaie. Ces nouveaux instruments sont destinés à élargir la gamme de produits de prêt et à donner à chaque emprunteur la possibilité de choisir la monnaie et le taux d'intérêt qui conviennent le mieux à sa capacité d'emprunt.

La Banque n'ignore pas non plus que l'impact de ses prêts sur le développement sera sensiblement renforcé si elle met en place de solides procédures de passation des marchés. A cet effet, elle a défini, en matière d'acquisition de biens et services, de nouvelles règles de procédure applicables à toutes les opérations qu'elle finance. Elle a aussi organisé ses services pour veiller à ce que ces règles soient effectivement appliquées, non seulement par ses services, mais aussi par les organismes d'exécution des projets et des programmes financés par ses prêts. Depuis 1996, la Banque a institué une cellule indépendante chargée de contrôler le processus d'acquisition de biens et services. Elle a préparé une documentation à l'usage de ses services et des emprunteurs et mis en place un mécanisme d'examen des plaintes introduites par les soumissionnaires. Grâce à cet important mécanisme la Banque a amélioré ses compétences en matière de passation des marchés, afin de mieux répondre aux besoins de ses emprunteurs et de regagner la confiance des milieux d'affaires.

Par delà les contributions directes aux activités d'investissement, la Banque appuie la création d'institutions de développement, visant à améliorer l'environnement macro-économique et le cadre d'intervention des entreprises et à promouvoir le commerce et les investissements privés. Au nombre de ces institutions figurent le Service de promotion et de développement des investissements en Afrique, la Société de services de gestion pour l'Afrique et la Table ronde des hommes d'affaires d'Afrique. La Banque a aussi mis en place, en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale, l'Institut multilatéral pour l'Afrique. Basé à Abidjan en Côte d'Ivoire, cet institut a pour mission de promouvoir la bonne gestion économique et de créer un climat propice à l'intervention des entreprises, par la formation des cadres des pays membres dans les domaines financiers, économiques et de développement. La Banque a en outre pris l'initiative de la création de la Banque africaine d'exportation et d'importation dans sa quête de nouveaux mécanismes de financement du commerce, susceptibles de stimuler la demande de services d'infrastructure.

## Conclusion

L'amélioration de l'état des infrastructures demeure en Afrique un enjeu du développement en raison de ses liens avec les objectifs primordiaux de croissance économique accélérée et de réduction de la pauvreté. Ces dernières années, un certain nombre de pays de la région sont parvenus à associer le secteur privé à la fourniture des services d'infrastructure, en commençant par les télécommunications, avant d'étendre les interventions à d'autres secteurs, y compris l'électricité, l'eau et les transports. De nombreux pays, notamment en Afrique australe, commencent à investir dans des projets d'infrastructure à l'échelle régionale. Les pays africains ont fait des progrès notables en matière de création d'un cadre pouvant contribuer à attirer davantage d'investissements privés dans le secteur de l'infrastructure. Les améliorations du climat des affaires ainsi que les initiatives en faveur du renforcement de la coopération régionale traduisent l'existence de possibilités croissantes d'investissement dans l'infrastructure en Afrique. Les pays du continent et leurs partenaires au développement devront œuvrer plus activement à l'amélioration de l'image de marque de l'Afrique et sensibiliser les investisseurs privés aux nombreuses possibilités qui s'offrent dans ce secteur. La Banque africaine de développement, pour sa part, continuera de collaborer étroitement avec le secteur privé, les partenaires au développement et d'autres parties prenantes afin de rehausser la coordination de l'aide et de mobiliser des ressources additionnelles consacrées au financement de projets, y compris ceux qui sont liés au développement de l'infrastructure.

## Bibliographie

- AMJADI, A. ET A.J. YEATS (1995), “Non-Tariff Barriers Facing Africa: What did the Uruguay Round Accomplish and what Remains to be Done?”, World Bank Policy Research Paper No. 1439, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1999), *African Development Report*, Abidjan, Côte d’Ivoire.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1995), *African Development Report*, Abidjan, Côte d’Ivoire.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, ECA, BANQUE MONDIALE (2000), *Can Africa Claim the 21st Century?*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (2000), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.
- BARWELL, I. (1996), “Transport and the Village”, World Bank Discussion Paper No. 344, Africa Region Series, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Business Africa*, numéros divers.
- HARVARD INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (1998), *Africa Competitiveness Report*, Harvard.
- HÖFFLER, A. (1999), “Challenges of Infrastructure Rehabilitation and Reconstruction in War-Affected Economies”, Background Paper prepared for the African Development Report 1999.
- IMF (International Monetary Fund), *Direction of Trade*, various issues.
- KERF, M. ET W.SMITH (1996), “Privatizing Africa’s Infrastructure: Promise and Challenge”, World Bank Technical Paper No. 337, IDRC/WB, Washington, D.C.
- LALL, S. (1996), “Industrialization: Towards Policies for Long-Term Development”, Background Paper prepared for the African Development Report, 1996.
- LEE, K.S. ET A. ANAS (1992), “Manufacturers’ Responses to Infrastructure Deficiencies in Nigeria: Private Alternative and Policy Options”, in A. CHIBBER ET S. FISHER, (dir. pub.), *Economic Reform in Sub-Saharan Africa*, Chapter 11.
- NUA Internet Surveys; Mike Jensen: mike@sn.apc.org.
- NURELDIN HUSSAIN, M. (1997), “Africa’s External Sector and Economic Growth: Possible Areas for Development Cooperation”, in H. KIFLE, A. O.OLUKOSHI ET L. WOHLGEMUTH (dir. pub.), *A New Partnership for African Development: Issues and Parameters*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

- OSHIKOYA, W. T. ET M. NURELDIN HUSSAIN (1998), “Information Technology and the Challenge of Economic Development in Africa”, *African Development Review*, Volume 10, Number 1, African Development Bank, Abidjan.
- PRETTY, J.N. (1995), “Participatory Learning for Sustaining Agriculture”, *World Development*, Vol. 23, No. 8.
- RUDAHERANWA, N. (1998), “Shipping Costs and Foreign Trade and Landlocked Countries: The Experience from East Africa”, Paper delivered at the DSA Conference, Bradford, Royaume-Uni.
- SIMUYEMBA, S. (1999), “Linking Africa through Regional Infrastructure”, Background Paper Prepared for the African Development Report, 1999.
- STEEL, W. ET L. WEBSTER (1991), “Small Enterprises under Adjustment in Ghana”, World Bank Technical Paper No. 376, Banque mondiale, Washington, D.C.
- TALERO, E. ET P. GAUDETTE (1996), “Harnessing Information Technology for Development: A Proposal for A World Bank Group Vision and Strategy”, Banque mondiale, Washington, D.C., 2000.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Corruption Perceptions Index (2000), [http: www.transparency.de](http://www.transparency.de)
- TURKSON, J.K. ET D. ROWLANDS (1998), “Power Sector Reform: Lessons for Sub-Saharan Africa”, Conference Proceedings on Experimenting with Free Market: Lessons from the Last Ten Years and Prospects for Future, International Association for Energy Economics, mai 13–16, Québec, Canada.
- WEISS, J. (1998), “Infrastructure and Economic Development”, Background Paper Prepared for the African Development Report, 1999.
- WORLD BANK (1998), “International Transport in East Africa: a discussion brief”, The Great Lakes Corridor Study 1994, reported in RUDAHERANWA (1998:22).



# Législation, institutions et intégration des marchés boursiers

*Keith Jefferis\* et Kennedy Mbekeani\*\**

## Introduction

L'une des caractéristiques les plus frappantes de l'évolution de l'environnement financier international au cours des deux dernières décennies est l'importance croissante des places boursières dans les pays en développement (ou marchés émergents). Bien que les principaux marchés émergents soient situés en Amérique latine et en Asie, les dernières années ont vu l'apparition de nouveaux marchés boursiers en Afrique. Pour tout dire, il semble qu'aucun programme de réforme financière en Afrique ne fasse l'impasse sur la création d'une nouvelle place boursière ou la réhabilitation d'une ancienne bourse. L'établissement d'un marché boursier est généralement perçu comme bénéfique pour toute une série de raisons : par exemple, il encourage les investissements de portefeuille de l'étranger, stimule l'épargne intérieure et améliore l'évaluation et la disponibilité des capitaux pouvant être investis dans le pays. De manière plus générale, les marchés boursiers facilitent le fonctionnement du système financier national dans son ensemble, et plus particulièrement celui du marché financier (Jefferis, 1995 ; Kenny et Moss, 1998). Il est à noter que l'établissement et le développement des places boursières ont également été encouragés par les programmes de privatisation, dans le contexte de la cession des participations de l'État dans les entreprises publiques à des investisseurs nationaux ou même parfois étrangers.

Bien que les marchés boursiers africains se développent, la plupart d'entre eux restent étroits, peu liquides et inefficients en termes financiers. Leur impact économique général est donc pour l'instant limité. Pour surmonter ces obstacles, une solution pourrait consister à encourager la création de places boursières régionales ou tout au moins à renforcer la coopération entre les marchés boursiers nationaux d'une même

---

\* Gouverneur-adjoint Banque du Botswana

\*\* Chargé supérieur de recherche Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA)

région. Plusieurs initiatives ont déjà été prises dans ce sens, la plus importante étant la création d'une bourse des valeurs mobilières pour l'Afrique de l'Ouest à Abidjan en 1998. Il est également question d'établir des bourses régionales ou d'intégrer plusieurs bourses nationales en Afrique de l'Est, en Afrique centrale et en Afrique australe. Cependant, les progrès sont lents sur ces différents fronts, généralement à cause de la diversité des normes techniques, juridiques et institutionnelles qui régissent les marchés des différents pays, mais aussi à cause de restrictions économiques plus générales telles que les contrôles des changes.

Ce document fait le point sur la situation des places boursières en Afrique, pour aborder ensuite la question de l'intégration régionale des marchés financiers, notamment en Afrique australe. Après avoir décrit les évolutions récentes et en cours dans ce domaine, il identifie les obstacles au renforcement de l'intégration régionale des marchés financiers et propose quelques réformes qui permettraient de les surmonter. Pour replacer la bourse dans le contexte des mécanismes de financement des entreprises, nous commentons également la structure capitalistique des entreprises africaines.

L'étude est organisée comme suit : une vue d'ensemble des places boursières en Afrique ; le processus d'intégration régionale des places boursières africaines ; l'environnement juridique, technique et institutionnel ; l'incidence de la privatisation sur le développement des marchés boursiers ; et la conclusion.

## **Les marchés boursiers en Afrique : vue d'ensemble**

### *Les marchés*

A la fin de 1998, le continent africain comptait 14 places boursières officielles supervisées par la Société financière internationale (SFI) (voir le tableau 1). On peut les classer en quatre catégories :

- i)* Le marché boursier sud-africain, qui domine les autres marchés en termes de taille et de sophistication.
- ii)* Un groupe de marchés boursiers de taille moyenne, dont beaucoup existent de longue date (par exemple, en Égypte, au Nigeria et au Zimbabwe).
- iii)* Des marchés récents de petite taille, qui connaissent une croissance rapide (au Botswana, à Maurice et au Ghana par exemple).
- iv)* Des marchés récents de taille restreinte qui n'ont pas encore décollé (notamment au Swaziland et en Zambie).

Si l'on excepte le cas de l'Afrique du Sud, les marchés boursiers africains sont extrêmement restreints en comparaison des autres places boursières internationales. Ainsi, les treize marchés autres que la bourse sud-africaine ne représentaient à la

fin de 1998 que 0.2 pour cent de la capitalisation boursière mondiale, et 2.9 pour cent de la capitalisation des marchés émergents. En revanche, la bourse des valeurs sud-africaine — qui représente 75 pour cent de la capitalisation boursière en Afrique — est relativement importante selon les critères internationaux. Avec une capitalisation de 171 milliards de dollars à la fin de 1998, elle se classe au troisième rang des marchés émergents (après Taiwan et la Chine) et au dix-septième rang mondial des marchés d'actions. Cependant, dans la mesure où tous les marchés boursiers africains (y compris celui de l'Afrique du Sud) manquent de liquidité, leur importance relative diminue dès lors qu'on les classe par volume de transactions et non plus par capitalisation boursière. Cinq marchés africains figurent dans l'indice global des marchés émergents (IGME) de la SFI : l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Nigeria, le Zimbabwe et le Maroc. Toutefois, à l'exception de la bourse sud-africaine, leur poids dans l'indice IGME est très réduit.

Bien que la plupart des marchés boursiers africains soient relativement restreints, nombre d'entre eux ont connu une croissance très rapide ces dernières années. De plus, la capitalisation et le volume de transactions ont prodigieusement augmenté au cours de la dernière décennie : à titre d'exemple, le volume de transactions a progressé à un rythme annuel moyen de 29 pour cent (en dollars) entre 1989 et 1998, alors que la hausse sur l'ensemble des marchés émergents s'est limitée à 12 pour cent par an. De surcroît, beaucoup de ces marchés affichent un taux de rendement de l'investissement tout à fait correct. Bien qu'ils ne soient pas épargnés par l'instabilité, loin s'en faut, ces marchés sont relativement peu corrélés avec les autres places boursières internationales.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'expansion et à la croissance des marchés boursiers africains. De nombreux pays ont mis en œuvre des programmes de réforme économique impliquant un désengagement de l'État dans l'économie et un renforcement du rôle du secteur privé. Par ailleurs, les forces du marché interviennent désormais davantage dans la détermination des prix et l'allocation des ressources réelles et financières. Les programmes de réforme financière ont été nombreux à inclure la création de nouveaux marchés boursiers et l'amélioration de l'environnement dans lequel ils opèrent. En outre, dans plusieurs pays, les actions des anciennes entreprises publiques ont été cotées en bourse à l'occasion de leur privatisation. Eu égard au poids considérable de ces entreprises dans l'économie nationale, ce processus a permis la circulation d'un volume important d'actions nouvelles sur le marché et a stimulé le développement de l'activité boursière.

Cette évolution s'est doublée d'un renforcement de l'intérêt des investisseurs internationaux, motivé par l'expansion des marchés africains, leur rendement potentiellement élevé et les avantages découlant de leur faible corrélation avec les autres marchés internationaux en termes de diversification du risque. Parallèlement, les barrières qui empêchaient jusqu'à présent les investisseurs étrangers d'accéder à de nombreux marchés africains sont progressivement supprimées. En 1993, un rapport décrivait les problèmes rencontrés par les investisseurs étrangers comme suit :

Il manque à la plupart des pays africains dotés d'un marché boursier une monnaie parfaitement convertible. Dans certains cas, la marge entre le taux de change officiel et le taux du marché peut atteindre 30 pour cent. A l'exception des sociétés sud-africaines, d'une firme de courtage zimbabwéenne et d'un nouvel institut d'information financière ghanéen, aucune société de placement en Afrique n'effectue d'étude financière. Par ailleurs, les états financiers sont publiés avec un délai de quatre à cinq mois, et il est difficile d'avoir des informations à jour sur les sociétés cotées. De nombreuses sociétés ne publient pas leurs comptes de résultats et leurs bilans sur une base régulière, sachant que les marchés boursiers, globalement indolents, n'en ont guère l'usage. Enfin, très peu de banques se conforment aux normes de capitalisation minimale qu'a définies la SEC à l'attention des banques de dépôt. De ce fait, il faut compter un délai très long pour parvenir à un accord adéquat en matière de règlement ou de garde des titres (Morgan Stanley, 1993).

Des progrès ont été accomplis depuis cette date : de nombreux pays ont assoupli les contrôles des changes, à la fois sur les opérations du compte courant et les mouvements de capitaux, ce qui facilite les mouvements d'entrée et de sortie. De même, les restrictions directes à la participation étrangère dans les entreprises ont été assouplies, même si la plupart des marchés étudiés ici maintiennent certaines restrictions de ce type.

Malgré tout, le manque de liquidité demeure un réel handicap pour les places boursières d'Afrique. Le marché africain le plus liquide — l'Afrique du Sud, qui affiche un taux de rotation de 30 pour cent — est très en deçà des niveaux de liquidité internationaux. En 1998, les dix marchés les plus liquides du monde affichaient un taux de rotation supérieur à 100 pour cent, tandis que l'ensemble des marchés africains à l'exception de l'Afrique du Sud se situaient en dessous de la médiane mondiale (27 pour cent). Le manque de liquidité peut être imputable à la fois à l'offre et à la demande. Du côté de l'offre, une grande partie des actions des sociétés cotées en bourse sont détenues par des blocs de contrôle, souvent les sociétés mères étrangères — de sorte que seul un volume relativement limité d'actions est négocié publiquement. Une telle situation peut avoir des implications du côté de la demande, en particulier sur les marchés étroits. De fait, les investisseurs institutionnels locaux et étrangers savent que "les coûts d'achat et de revente des actions africaines sont élevés et que les titres qui ont été vendus sont parfois difficiles à réacquérir" (Flemings, 1997).

Nous donnons davantage d'informations ci-dessous sur chacun des marchés boursiers africains.

**Afrique du Sud :** la Bourse des valeurs de Johannesburg (JSE) a été créée au dix-neuvième siècle dans le but de lever des capitaux pour les toutes nouvelles sociétés d'exploitation aurifère. Bien qu'elle jouisse d'un volume de capitalisation considérable, son niveau de liquidité reste faible car l'essentiel des actions sont détenues par six grands conglomérats, liés soit à des compagnies minières, soit à des holdings financiers. Cette concentration de l'actionnariat est due en partie à l'application de contrôles des

changes stricts sur les mouvements de capitaux : en effet, ces contrôles ont empêché les sociétés sud-africaines d'exporter leurs capitaux, les obligeant à se rabattre sur le rachat de sociétés nationales. Depuis la fin de l'apartheid et la levée des sanctions en 1994, la JSE a reçu un volume considérable d'investissements de portefeuille de l'étranger. La participation étrangère au capital des entreprises est libre même si, jusqu'en mars 1995, les transactions devaient être effectuées exclusivement en "rands financiers", une monnaie distincte du rand commercial, réservée aux transactions en capital. Depuis l'abolition du régime de double taux de change, les investisseurs étrangers ne sont plus soumis à aucun contrôle des changes. En revanche, les investisseurs locaux ne peuvent toujours pas exporter de capitaux comme ils le désirent. La domination des conglomérats a diminué depuis 1994, suite à l'afflux de capitaux étrangers et à l'adoption de différentes mesures d'action positive et d'affirmation des droits de la population noire.

La JSE a adopté un système de négociations informatisé (JET) en 1996. Elle opère dans un secteur financier relativement sophistiqué, où abondent les institutions financières, les marchés et les flux d'informations de toutes sortes, et qui, à de nombreux égards, s'apparente davantage aux secteurs financiers des pays développés qu'à ceux des pays en développement. On soupçonne néanmoins que des délits d'initiés ont pu avoir lieu, plusieurs annonces majeures ayant été précédées de mouvements suspects du cours des actions.

**Égypte :** le marché boursier égyptien comprend deux bourses des valeurs, l'une au Caire et l'autre à Alexandrie. Ces deux places boursières sont dirigées par le même conseil d'administration et utilisent les mêmes systèmes de cotation, de compensation et de règlement. Le marché boursier égyptien se classe au deuxième rang des marchés africains, à la fois en termes de capitalisation et de volume de transactions. C'est également le plus ancien du continent, puisqu'il a vu le jour quatre ans avant la JSE. La bourse d'Alexandrie a été créée en 1888 et celle du Caire en 1903. Néanmoins, le fonctionnement du marché boursier a été entravé par une bureaucratie et des réglementations excessives durant une grande partie de son existence. De plus, une large proportion des actions cotées en bourse sont peu liquides. Malgré tout, les efforts de déréglementation récents et la privatisation ont donné un coup de fouet à l'activité boursière. Il n'en demeure pas moins que l'efficacité potentielle du marché est limitée par le fait que les fluctuations quotidiennes des cours sont plafonnées à 5 pour cent.

**Maroc :** à l'instar de l'Égypte, le Maroc est doté d'une bourse relativement ancienne (la bourse des valeurs de Casablanca), mais qui est restée inactive pendant de longues périodes. Établie en 1929, elle est la troisième place boursière africaine par sa longévité. Modernisée à la suite de la réforme de 1993, elle utilise aujourd'hui un système de négociations électronique. Dans son cas également, la déréglementation et la privatisation ont eu un effet très salutaire ces dernières années. Bien que la participation étrangère ne fasse l'objet d'aucune restriction, les investisseurs étrangers sont peu présents sur le marché. Cette situation est en partie imputable aux contrôles des changes appliqués aux investisseurs locaux, qui leur laissent peu de débouchés dans le pays ou à l'étranger autres que ceux offerts par la bourse nationale. Comme

l'Égypte, le Maroc est inclus dans l'Indice Investible de la SFI depuis février 1997, ce qui devrait encourager la participation étrangère. Il faut bien admettre, cependant, que le faible niveau de participation étrangère a protégé le marché marocain contre les retombées des crises de 1997 et 1998 sur les marchés émergents.

**Zimbabwe :** il s'agit là encore d'un marché boursier ancien (créé en 1896), dont on a pu dire, avant l'avènement du Programme économique d'ajustement structurel imposé par le FMI en 1991, qu'il était « un club ronronnant à deux membres » (Cazenove, 1997). L'ouverture de la bourse au investisseurs étrangers en mai 1993 et l'assouplissement substantiel des contrôles des changes ont donné une impulsion décisive à l'activité boursière. Néanmoins, la participation étrangère demeure limitée : les investisseurs étrangers ne peuvent pas détenir individuellement plus de 10 pour cent et collectivement plus de 40 pour cent du capital des entreprises. De plus, la persistance des problèmes économiques et politiques, conjuguée à la mise en œuvre incohérente des politiques d'ajustement structurel et de réforme économique, ont rendu le marché très instable, notamment pour les investisseurs étrangers. Par exemple, l'indice de rendement global (en dollars) de la SFI a enregistré une progression de 143 pour cent en 1993 et de 66 pour cent en 1996, suivie d'une baisse de plus de 50 pour cent en 1997 puis en 1998. Cette déprime a été attribuée au niveau élevé des taux d'intérêt, qui a réorienté les investisseurs vers le marché monétaire, plus avantageux.

**Nigeria :** la bourse du Nigeria dans sa version initiale a été créée en 1960. Durant la majeure partie de son existence, la bourse des valeurs de Lagos (Nigeria) a essentiellement servi à négocier les obligations d'État de préférence aux actions. Toutefois, elle affiche un regain d'activité depuis 1996. Les opérations sur actions sont limitées par plusieurs facteurs : restriction de la participation étrangère et persistance des problèmes politiques et économiques. De ce fait, la liquidité est très faible. Toutefois, même si les programmes de réforme économique n'ont pas été appliqués de manière cohérente, la privatisation a eu une ampleur relativement importante, qui a profité au marché boursier. Malgré tout, le marché est *de facto* fermé aux investisseurs étrangers et dominé par le sentiment de préférence nationale. La bourse des valeurs de Lagos est membre de la Fédération internationale des bourses de valeurs (FIBV).

**Kenya :** la bourse des valeurs de Nairobi a été créée en 1954. Le marché kenyan a connu une évolution très similaire à celle du marché du Zimbabwe, avec un sursaut de l'activité à partir de 1993, impulsée par les réformes économiques, la privatisation et l'assouplissement des restrictions à la participation étrangère et des contrôles des changes. Aussi la capitalisation boursière est-elle passée de 1.7 milliard de dollars à la fin de 1996 à 2.24 milliards de dollars à la fin de mai 1997. Cependant, compte tenu des incohérences du programme de réforme et de la persistance des problèmes politiques, le marché est très instable, notamment en dollars.

**Maurice** : la bourse de Maurice (SEM) a connu un développement très rapide : créée en 1989 avec seulement 5 sociétés, elle cotait en 1998 les actions d'une quarantaine d'entreprises. Les sociétés cotées appartiennent à un large éventail de secteurs économiques — secteur manufacturier, tourisme, industrie sucrière et finance. En outre, un marché hors cote traite les valeurs de 80 autres sociétés. Bien que le marché reste étroit et manque absolument de liquidité, il bénéficie de l'absence de restrictions à la participation étrangère, qui permet aux investisseurs étrangers de jouer un rôle actif. Des réformes majeures ont été mises en œuvre récemment, avec l'adoption en 1997 d'un système de compensation et de règlement électronique. Depuis 1998, un dépôt centralisé répertorie toutes les sociétés cotées en bourse. Ce système permet la livraison contre paiement à T+5 sur une base tournante. La bourse de Maurice a vu son statut au sein de la FIBV revalorisé de correspondant à membre affilié.

**Botswana** : créé en 1989 avec cinq sociétés cotées, le marché boursier du Botswana est devenu en 1995 le Botswana Stock Exchange. Quatorze sociétés y étaient cotées en 1998. Elles appartiennent essentiellement aux secteurs de la finance et des services, le secteur manufacturier étant peu représenté et l'industrie minière — sur laquelle repose pourtant l'économie — totalement absente. Les investisseurs étrangers, qui peuvent participer au capital-actions des sociétés à hauteur de 10 pour cent individuellement et de 55 pour cent collectivement, jouent un rôle important sur le marché. Bien que le nombre de titres cotés soit faible et qu'il n'y ait qu'un courtier (deux depuis le début de 1998), le marché est plus liquide que certains marchés africains plus importants.

**Côte d'Ivoire** : c'est en septembre 1998 qu'a été établie la première place boursière régionale du monde, la BRVM (Bourse Régionale des Valeurs Mobilières). Elle réunit huit pays francophones d'Afrique de l'Ouest, tous membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) — le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La BRVM s'appuie sur la bourse existante d'Abidjan. Les 35 sociétés cotées initialement étaient toutes ivoiriennes, mais elles ont été rejointes à la fin de 1998 par une société sénégalaise. La BRVM a été créée à l'initiative de la banque centrale de l'UEMOA, la BCEAO, et des gouvernements des pays membres. Néanmoins, le marché est très peu liquide, et la réglementation fixant la limite de fluctuation journalière des cours à 7.5 pour cent ne fait qu'exacerber cette situation.

**Tunisie** : bien qu'elle ait vu le jour en 1969, la bourse de Tunis n'est active que depuis le milieu des années 90, sursaut qu'elle doit à la privatisation et aux réformes réglementaires. Ces réformes ont supprimé les limites fixées aux variations journalières des cours et ouvert le marché aux investisseurs étrangers. Un nouvel indice des valeurs pondéré en fonction de la capitalisation boursière a été introduit en 1998. Pour sa part, l'indice de Tunis, qui regroupe 33 titres, se caractérise par un manque de liquidité.

**Zambie** : la bourse de Lusaka a été établie en 1994 avec le concours de la Société financière internationale (SFI). Le marché zambien est restreint en termes de volume de transactions et de capitalisation. La plupart des sociétés cotées ont été introduites en bourse à l'occasion du processus de privatisation. A mesure que celui-ci se poursuivra, davantage de titres devraient être cotés et le marché devrait se développer. La participation étrangère n'est pas limitée, mais les incertitudes planant sur la suite du processus de privatisation et l'évolution économique générale ont dissuadé les acteurs étrangers d'investir massivement.

**Namibie** : la bourse namibienne existe depuis 1992. Au départ, elle cotait uniquement les titres des sociétés introduites à la bourse de Johannesburg et exerçant une partie de leurs activités en Namibie. Depuis lors, un certain nombre d'entreprises locales ont été admises. Cette place boursière est relativement sophistiquée en terme de technologie de négociations, puisqu'elle utilise depuis 1998 le système de négociations informatisé de la JSE. Néanmoins, le marché demeure restreint en termes de capitalisation et de volume de transactions, avec une faible liquidité.

**Ghana** : la bourse du Ghana a démarré ses activités en 1990. Elle est dominée par la société Ashanti Goldfields — également cotée sur les places boursières de Londres, Toronto, New York et du Zimbabwe — qui détient deux tiers de la capitalisation boursière totale. Outre Ashanti, les entreprises opérant dans le secteur manufacturier et celui des boissons sont également bien représentées.

**Ouganda** : la bourse des valeurs ougandaise a été créée en 1997 et a démarré ses activités de transaction en janvier 1998. Elle est placée sous le contrôle du Conseil des marchés financiers, qui rend lui-même des comptes à la banque centrale. Quatre sociétés privatisables devraient y être admises (Uganda Commercial Bank, Uganda Grain Milling Ltd, National Insurance Company et Uganda Consolidated Properties).

**Tanzanie** : la bourse de Dar es-Salaam a ouvert en 1998, avec une seule société cotée (Tanzania Oxygen Ltd). La participation étrangère est pour l'instant interdite, ce qui entrave le développement du marché boursier.

**Mozambique** : la bourse mozambicaine a débuté ses opérations en octobre 1999, avec le soutien de la bourse de Lisbonne et de la Banque mondiale. Son développement pourrait être freiné par le manque d'infrastructures physiques et l'absence de législation en matière de négociations. Néanmoins, la cession, par l'État, de ses dernières participations dans les entreprises privatisées devrait favoriser de nouvelles introductions en bourse.

Parmi les marchés de taille modeste figurent également la **bourse du Swaziland**, créée en 1990, et la **bourse du Malawi**, qui a démarré ses activités en 1996 avec un petit nombre de valeurs. Dans ce dernier cas, le programme de privatisation devrait avoir un effet bénéfique sur l'activité boursière. La **bourse de Khartoum**, au Soudan, est opérationnelle depuis 1995 et se conforme aux préceptes de la charia islamique.

**Tableau 1. Marchés boursiers africains, 1998**  
(classés par volume de transactions)

	Capitalisation (millions de \$)	Volume de transactions (millions de \$)	Taux de rotation (pourcentage)	Nombre de valeurs <sup>a</sup>	Coef. De capitalisation des bénéfices	Corrélation		Variation moyenne annuelle de l'indice <sup>b</sup>	
						S&P500	FT All Share	Monnaie locale	\$
Afrique du Sud	170 752	58 444	30.4	668	10.1	0.24	0.26	9	-2
Botswana	724	70	10.6	14	10.9	0.01	0.04	19	7
Côte d'Ivoire	1 818	39	2.6	35	8.5	-	-	23	11
Égypte	24 381	5 028	22.3	861	8.7	0.01	0.00	26	26
Ghana	1 384	60	4.8	21	10.5	-	-	49	12
Kenya	2 024	79	4.0	58	8.1	0.01	0.02	16	3
Namibie	429	13	2.6	15	-	-	-	7	-9
Malawi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maroc	15 676	1 385	10.1	53	21.2	0.01	0.02	-	-
Nigeria	2 887	161	5.2	182	10.1	0.01	0.05	35	1
Maurice	1 849	102	5.9	40	11.6	-0.04	0.03	13	6
Swaziland	85	0.2	0.2	5	-	-	-	-20	-32
Tunisie	2 268	189	8.3	38	10.5	-	-	18	14
Zambie	293	2	0.8	7	-	-	-	-	-
Zimbabwe	1 310	166	9.2	67	5.8	0.07	0.06	14	-18
TOTAL	225 880	65 737	29.1	2 064	-	-	-	-	-
Hors Afrique du Sud	55 128	7 293	13.2	1 396	-	-	-	-	-
Indice mondial	-	-	-	-	29.0	-	-	-	-
MSCI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IGME composite	-	-	-	-	-	-	-	-	1

a) 1990-1998.

b) (\*) signale que la variation de l'indice est mesurée sur une période différente.

c) n'inclut que les titres inscrits sur le marché intérieur en cotation principale (exclut donc les titres inscrits en cotation principale sur d'autres marchés).

Source :

SFI (1999) ; Flemings Research (1997) ; Smith, Jeffris & Ryoo (1999).

Il est important de noter qu'en plus des actions des sociétés, la plupart des bourses africaines négocient également des obligations d'État, qui représentent souvent une part importante du volume de transactions global. À l'inverse, les obligations d'entreprises sont peu nombreuses et sont rarement cotées (sauf en Afrique du Sud), car cet instrument de financement n'est guère utilisé par les sociétés africaines.

## **Efficiencia des marchés**

L'efficiencia des marchés boursiers africains a peu été étudiée. Cependant, les rares analyses consacrées à ce sujet concluent — fort logiquement — que la plupart de ces marchés sont inefficients au sens financier, ce qui signifie que le cours des titres ne reflète pas toutes les informations disponibles, et donc que les cours ne sont pas établis à leur valeur d'équilibre.

Plusieurs tests empiriques permettent d'évaluer l'efficiencia des marchés. Jefferis et Okeahalam (1999a) ont évalué l'efficiencia des bourses d'Afrique du Sud, du Botswana et du Zimbabwe entre 1989 et 1996 en appliquant des tests des racines unitaires aux indices boursiers. Ils ont constaté que les marchés sud-africain et zimbabwéen étaient efficients, mais pas le marché du Botswana, tout au moins au début de la période. Cependant, le test des racines unitaires n'est pas très concluant et d'autres tests donnent des résultats divergents. Jefferis et Okeahalam (1999b) ont effectué une étude d'événement boursier sur les trois mêmes marchés : ils ont testé la réaction des cours individuels aux annonces d'informations en évaluant la rapidité et l'efficacité avec laquelle les informations se répercutent sur les cours de bourse. Selon ce critère, les marchés du Botswana et Zimbabwe apparaissent inefficients, tandis que la bourse de Johannesburg est efficiente sous la forme faible. Ces conclusions corroborent les résultats de Smith, Jefferis et Ryoo (1999), qui ont cherché à déterminer si huit marchés boursiers africains suivaient une marche aléatoire à l'aide d'une analyse en variances multiples. Parmi ces huit marchés (Afrique du Sud, Égypte, Kenya, Maroc, Nigeria, Zimbabwe, Botswana et Maurice), seul le marché sud-africain suit une marche aléatoire et est donc efficient sous la forme faible.

Si l'inefficiencia des places boursières africaines est attribuable à plusieurs facteurs, le manque de liquidité et de maturité institutionnelle paraît particulièrement déterminant. Bien qu'elle ne soit pas particulièrement liquide au regard des autres marchés mondiaux, la JSE est plus liquide que la plupart des autres bourses africaines. En outre, elle bénéficie du fait que ses titres sont également cotés sur de grandes places boursières internationales. Enfin, il s'agit de la seule place boursière africaine qui se rapproche des marchés des pays développés en termes de taille et de disponibilité des informations et des analyses.

## *Relations avec les marchés mondiaux*

Il apparaît également que les marchés d'Afrique ont peu de liens avec ceux des pays développés. On peut évaluer la solidité des relations à court terme entre les marchés à l'aune des corrélations entre les rendements boursiers. Si l'on excepte l'Afrique du Sud, les corrélations entre les marchés africains et les marchés des États-Unis et du Royaume-Uni sont très faibles (voir le tableau 1). Pour leur part, les relations à long terme peuvent être évaluées au moyen d'une analyse de co-intégration. Utilisant cette approche, Jefferis et Okeahalam (1999a) n'ont guère trouvé d'éléments démontrant l'existence de relations à long terme entre trois marchés d'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana et Zimbabwe) et les marchés américains et britanniques d'une part, et les marchés émergents d'Amérique latine et d'Asie d'autre part. S'appuyant sur une méthodologie différente, Harvey (1999) conclut que la crise financière asiatique de 1997 et la crise russe/latino-américaine de 1998 ont eu peu d'impacts sur les marchés africains, alors que l'effet de contagion a touché une grande partie des marchés mondiaux.

L'intégration relativement faible des marchés boursiers africains (autres que la JSE) au système financier mondial s'explique par de nombreux facteurs. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les marchés africains sont relativement peu liquides. Aussi, les cours ne réagissent pas à l'évolution de la situation des entreprises ou à la conjoncture économique et financière générale avec autant de vivacité qu'ils le feraient sur des marchés plus larges et plus liquides, simplement parce que le volume de transactions est insuffisant. La plupart des marchés sont trop étroits et/ou trop peu liquides pour attirer un volume massif d'investissements étrangers et, de ce fait, se retrouvent isolés des marchés internationaux. Les aspects liés aux normes de cotation des sociétés, aux obligations déclaratives et au gouvernement d'entreprise ne sont pas sans susciter quelques préoccupations. Par conséquent, les investisseurs étrangers peuvent se montrer méfiants et/ou exiger une prime de risque sous la forme d'un rendement anticipé plus élevé, exigence encore durcie dans les pays dont l'environnement macroéconomique n'est pas stable. Enfin, de nombreux pays africains continuent de limiter la participation étrangère dans les sociétés cotées et/ou d'appliquer des contrôles des changes qui restreignent les entrées et les sorties de capitaux. Malgré ces inconvénients, les investisseurs étrangers ne sont pas insensibles à l'attrait des marchés africains : compte tenu de leur faible corrélation avec les marchés développés, ils peuvent offrir des avantages considérables en termes de diversification des portefeuilles. En outre, les marchés africains affichent occasionnellement des rendements élevés, même si ces derniers ont souvent pour corollaire une forte instabilité, notamment en dollars.

## *Structure capitaliste des entreprises africaines*

En comparaison des pays développés et de nombreux pays en développement, les secteurs financiers des économies africaines sont relativement sous-développés en termes de diversité des instruments financiers, des institutions et des marchés disponibles. Seule l'Afrique du Sud peut soutenir la comparaison avec les pays en

développement les plus avancés. Les systèmes financiers sont généralement dominés par les institutions bancaires, les banques commerciales (publiques ou privées) étant de loin les principaux bailleurs de fonds. Cette spécificité structurelle a deux implications. Premièrement, la disponibilité des instruments financiers peu sensibles au risque, tels que les instruments participatifs, le capital–risque et les produits dérivés, est très limitée. Deuxièmement, dans la plupart des pays africains, les entreprises ne sont pas réellement en mesure de choisir leur structure financière.

Les grandes sociétés africaines, en particulier, ont souvent un ratio endettement/fonds propres élevé. Cette structure reflète à la fois les incitations et la disponibilité des financements. Les coûts de dépôt de bilan (qui découragent le financement par l'emprunt) sont en général relativement bas, car le sous-développement des tribunaux permet rarement aux créanciers de récupérer leurs créances douteuses. Dans ces conditions, les entreprises sont incitées à se financer par l'endettement. Les avantages fiscaux offrent une incitation similaire. En règle générale, les intérêts sur la dette sont déductibles des impôts, tandis que les dividendes payés aux actionnaires ne le sont pas. De ce fait, dans les pays où l'impôt sur les sociétés est élevé (comme c'est le cas en Afrique), les entreprises sont incitées fiscalement à se financer par l'emprunt plutôt que par l'émission d'actions.

L'inverse s'applique aux petites et moyennes entreprises, qui présentent généralement un faible ratio endettement/fonds propres. Les établissements bancaires hésitent souvent à accorder des prêts aux petites ou aux nouvelles entreprises, qu'ils jugent très risqués essentiellement parce qu'ils manquent d'informations. Le rationnement du crédit est donc biaisé en défaveur des petites entreprises. En fait, le caractère incomplet des informations paralyse complètement les petites entreprises : non seulement il leur est impossible de trouver des fonds à bas prix, mais il leur est souvent difficile de trouver des fonds tout court. Pour satisfaire leurs besoins en financement, nombre de petites et moyennes entreprises utilisent leurs fonds internes (c'est-à-dire les bénéfices non distribués), ce qui peut les empêcher de se développer rapidement, même lorsque des possibilités de bénéfices existent. Autre conséquence, ces entreprises peuvent se trouver contraintes de négocier avec des structures financières informelles.

Sachant que les prêts aux entreprises sont perçus comme très risqués par les banques, la situation est encore aggravée lorsque ces dernières ont la possibilité d'investir dans d'autres instruments tels que les obligations d'État. Lorsque l'inflation est très élevée en particulier, les banques préfèrent détenir des titres à rendement élevé et à faible risque tels que les bons du trésor plutôt que s'aventurer à prêter aux entreprises.

La création de marchés boursiers pourrait considérablement modifier la structure capitalistique des sociétés africaines, sous réserve que ces marchés soient largement accessibles. Les petites et moyennes entreprises en mal de capitaux pourraient tirer profit de cette nouvelle source de financement, tandis que les grandes entreprises pourraient réduire leur niveau d'endettement.

## **Le processus d'intégration régionale des places boursières**

A mesure que les places boursières africaines se sont multipliées et ont pris de l'ampleur au cours de la dernière décennie, diverses tentatives d'intégration régionale de ces marchés ont commencé à voir le jour. Cette démarche reflète à la fois les besoins des bourses elles-mêmes et le processus plus général d'intégration régionale en Afrique. Ce dernier a débuté avec la libéralisation et l'intégration des échanges. L'intégration régionale des marchés boursiers, qui s'inscrit dans le contexte de l'intégration des marchés financiers, progresse à un rythme globalement plus lent.

### ***Obstacles à l'intégration régionale des places boursières***

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la plupart des marchés boursiers africains (à l'exception de la bourse de Johannesburg) sont étroits et peu liquides. Ces caractéristiques constituent un obstacle majeur à l'entrée de capitaux étrangers (investissements de portefeuille), qui est pourtant l'un des objectifs essentiels de l'établissement d'une place boursière.

Si les marchés boursiers africains ne parviennent pas à attirer les investissements de l'étranger, c'est pour diverses raisons. Premièrement, l'éventail des titres négociés est limité et le volume potentiel des transactions souvent restreint. Cette situation s'explique par le fait que peu de sociétés sont cotées en bourse, que de nombreuses sociétés cotées ont une faible capitalisation et que la disponibilité (fluctuation libre) des titres est restreinte, même lorsque la taille ou le nombre des sociétés cotées sont plus importants. Dans ces conditions, de nombreux marchés ne sont pas en mesure d'offrir un volume d'actions suffisamment important ou diversifié aux investisseurs internationaux, dont les volumes d'avoirs et de transactions minima sont généralement assez élevés.

Cette recherche de volumes de transactions élevés s'explique par la possibilité de réaliser des économies d'échelle : les facteurs institutionnels tels que la mise en conformité avec les lois et les réglementations, les transactions avec les agents locaux (courtiers), les travaux d'analyse et la négociation de conventions de dépôt ont tous un coût, et les coûts unitaires sont plus bas dès lors qu'ils peuvent être étalés sur un nombre ou un volume d'opérations plus élevés. De manière plus générale, la diversité des régimes juridiques, fiscaux et institutionnels rend les placements en Afrique à la fois difficiles et coûteux pour les investisseurs internationaux, ce qui réduit les rendements potentiels et, partant, limite les flux de capitaux.

L'étroitesse des marchés comporte un deuxième inconvénient : lorsque le nombre des titres offerts est réduit et que tous les secteurs ne sont pas représentés, il est difficile de procéder à des comparaisons au sein des secteurs et entre les entreprises, et donc d'évaluer les performances relatives des différentes sociétés.

Un troisième problème tient à la fixation des cours : compte tenu du manque de liquidité des marchés boursiers, le processus d'établissement des cours n'est pas très développé, ce qui conduit à des cours irréalistes et à un manque d'efficience. Cela signifie que le prix du capital n'est pas fixé à sa juste valeur et que les marchés boursiers n'exercent pas pleinement leur rôle "disciplinaire" (qui consiste à récompenser les bons élèves et à sanctionner les mauvais). De même, le risque n'est pas correctement évalué, de sorte que les marchés boursiers ne réalisent peut-être pas complètement leur vocation, qui consiste notamment à faciliter l'allocation du capital.

La médiocrité des technologies informatiques et de télécommunications constitue un autre obstacle de taille dans de nombreux pays africains, le degré d'automatisation et le niveau des systèmes utilisés étant de surcroît très variables. Cette faiblesse technologique entrave les transferts de fonds transfrontières ainsi que les transactions boursières et les opérations de règlement entre pays, qui sont pourtant essentiels pour faciliter l'intégration régionale des places boursières.

Enfin, les contrôles des changes encore appliqués dans de nombreux pays freinent les mouvements de capitaux transfrontières, qui sont eux aussi indispensables à l'intégration des marchés boursiers. On peut illustrer les problèmes engendrés par les contrôles des changes à l'aide d'un exemple. La forme d'intégration des marchés boursiers la plus simple est peut-être celle qui consiste à coter un même titre auprès de plusieurs bourses nationales. Sur un marché liquide et avec des capitaux parfaitement mobiles, le cours des actions (mesuré dans une monnaie commune) devrait être le même dans tous les pays. Or, les actions Ashanti Goldfields se négocient à un cours inférieur sur le marché du Zimbabwe que sur d'autres places boursières telles qu'Accra (Ghana), Londres ou New York. Cette particularité s'explique par le fait que les contrôles des change appliqués par le Zimbabwe limitent la circulation des actions cotées localement entre les registres d'actions des différents marchés et ne permettent pas aux capitaux issus de la vente ou de l'achat des titres Ashanti de circuler librement entre les résidents et les non-résidents du Zimbabwe. De ce fait, la cotation des actions Ashanti à la bourse du Zimbabwe est dissociée de leur cotation dans le reste du monde, et leur prix à Harare ne reflète pas les mouvements internationaux du cours de l'action. En conclusion, les contrôles des changes font qu'il n'existe pas de marché intégré pour ces actions.

Une forme d'intégration régionale des marchés boursiers plus profonde consisterait à donner la possibilité aux investisseurs des différents pays d'acheter et vendre librement des actions sur un marché boursier régional (et non plus national). Par exemple, si un marché boursier régional de la SADC était établi à Gaborone, au Botswana, un investisseur installé au Mozambique pourrait acheter une action d'une société zimbabwéenne cotée à la bourse de la SADC par l'intermédiaire d'un courtier établi au Mozambique, au Zimbabwe, au Botswana ou dans tout autre pays de la SADC. Ce projet suppose néanmoins que les mouvements de capitaux soient parfaitement libres entre les pays participants, tout au moins pour ce type de transaction. A l'heure actuelle, deux groupements régionaux seulement — la Zone CFA en Afrique centrale et occidentale francophone et la Zone monétaire commune (du rand) en Afrique

australe — satisfont le critère de mobilité totale des capitaux (même si quelques pays comme le Botswana, la Zambie et Maurice ont aboli les contrôles des changes à titre individuel et ne limitent plus les mouvements de capitaux).

### *Avantages de l'intégration régionale*

Les places boursières africaines partagent un certain nombre de caractéristiques communes qui font ressortir l'intérêt de l'intégration régionale. En effet, ces marchés sont étroits (en termes de capitalisation boursière en pourcentage du PIB) et globalement peu liquides. Leur manque de profondeur s'explique par le nombre limité de titres de petites et moyennes sociétés se prêtant à la cotation et à la négociation.

Le principal avantage de l'intégration régionale des marchés boursiers est qu'elle peut apporter une solution aux problèmes de taille et de liquidité des marchés actuels beaucoup plus rapidement que s'il fallait compter uniquement sur la croissance organique des bourses nationales. L'intégration devrait également réduire le coût de l'investissement pour les investisseurs internationaux. L'amélioration de la liquidité du marché renforcera l'efficacité du processus de fixation des cours. De même, l'offre d'un éventail plus large de titres favorisera la diversification des portefeuilles et facilitera l'arbitrage risque–rendement pour les investisseurs nationaux, régionaux et internationaux. Des éléments indiquent par ailleurs qu'un surcroît de liquidité permet d'amplifier les retombées positives des marchés boursiers sur le processus général de développement économique et financier (Levine et Zervos, 1996).

L'intégration s'inscrit également dans le cadre plus général de la libéralisation des marchés financiers, qui favorise une allocation plus efficace de l'épargne entre les différents débouchés d'investissement. Ainsi, l'épargne n'est plus circonscrite aux marchés financiers nationaux et les mouvements de capitaux transfrontières peuvent se développer. L'intégration régionale des marchés conjuguée à l'augmentation des flux de capitaux transfrontières élargiront les possibilités de transactions (*via* l'accroissement du nombre de sociétés cotées) et, ce faisant, réduiront les risques. Actuellement, sur toutes les places boursières africaines, les transactions se concentrent sur une poignée de sociétés, ce qui reflète la vulnérabilité des marchés.

L'intégration régionale peut également favoriser le relèvement général des normes utilisées si ce processus s'accompagne d'une convergence vers des normes communes plus rigoureuses dans la région. Ces normes peuvent couvrir de nombreux domaines — comptabilité ; communication et divulgation des informations des entreprises ; conditions d'admission à la cote ; protection des minorités ; opérations d'initiés ; dispositions en matière de garde et de dépôt ; fusions et acquisitions, etc. — et sont évoquées plus en détail ci-dessous. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les places boursières peuvent grandement contribuer à relever le niveau des normes comptables, réglementaires et de communication des informations des entreprises, en particulier par le truchement des critères qu'elles imposent pour la cotation (Levine, 1998). En adoptant des normes régionales communes, les bourses régionalement

intégrées peuvent favoriser l'amélioration qualitative des normes, aussi bien à l'échelle régionale qu'à l'échelle nationale, et ainsi contribuer à l'accélération de la croissance économique.

Les systèmes de tenue de registres et de règlement font partie des aspects des marchés qui peuvent potentiellement bénéficier de la collaboration régionale sur les questions de microstructure des marchés. Un grand nombre de marchés des capitaux dans le monde ont adopté des systèmes sans papier ou "dématérialisés" utilisant des registres de valeurs mobilières informatisés. Sachant qu'avec ces systèmes, le transfert de propriété ne nécessite pas la délivrance matérielle préalable d'un certificat provisoire, le règlement des transactions peut être considérablement accéléré. L'efficacité accrue des registres informatisés par rapport aux systèmes sur papier permet également de réduire les coûts de transaction. Cependant, ces systèmes exigent la création d'un dépôt centralisé, une opération qui peut se révéler coûteuse — surtout si l'on considère le montant des garanties et des sûretés financières qui seraient nécessaires pour rassurer les investisseurs étrangers (en particulier) quant à la viabilité de ce système. Même si la création d'un tel système est techniquement possible pour les petits pays, elle n'est peut-être pas réaliste financièrement. Face à la possibilité de réaliser des économies d'échelle, il serait plus logique d'opérer sur une base régionale : par exemple, les petits marchés pourraient s'entendre pour mettre en place un système conjoint ou utiliser le système d'un marché plus important comme l'Afrique du Sud.

### *Initiatives d'intégration régionale*

Bien que le processus d'intégration régionale des bourses africaines n'en soit qu'à ses débuts, on note déjà quelques avancées. La première étape de l'intégration est le cumul des cotations, qui consiste à introduire un même titre sur plusieurs places boursières. Si cette mesure s'accompagne de l'adoption de registres ouverts (qui permettent aux valeurs mobilières de passer d'un registre national à un autre sans restriction), on aboutit alors à une situation où les titres ont le même cours sur l'ensemble des places boursières, celui-ci étant déterminé par le volume de transactions sur ces marchés<sup>1</sup>. Le cumul des cotations est facilité par l'adoption de normes de cotation communes. Cette approche a été retenue par les places boursières de la SADC, qui sont en train d'adopter des règles et des normes de cotation communes en tant qu'étape préliminaire de leur intégration régionale. Cette initiative est menée sous le parrainage du SADC Stock Exchange Committee (SADSEC), dont les membres sont le Botswana, le Lesotho, Maurice, la Namibie, l'Afrique du Sud, la Zambie et le Zimbabwe.

Le premier marché boursier régional à proprement parler (c'est-à-dire qui ne se résume pas à un accord de coopération ou à un cumul des cotations sur plusieurs bourses nationales) est la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), établie à Abidjan en 1998 sur la base de l'ancienne bourse de Côte d'Ivoire. La création de cette place boursière a incontestablement été facilitée par le fait que les pays membres ont une monnaie commune (le franc CFA), qui permet la libre-circulation des capitaux au sein de la zone. Des discussions ont également été menées en vue d'intégrer les bourses

est-africaines (Kenya, Ouganda et Tanzanie). Dans le contexte du regain général de la coopération régionale en Afrique de l'Est, certains observateurs estimaient que la bourse de Nairobi, dont la création remonte à 1954 et qui a assoupli les règles relatives à l'actionnariat étranger au cours des dernières années, était la mieux placée pour centraliser la cotation de toutes les sociétés de la région. Cependant, la Tanzanie et l'Ouganda ont décidé d'ouvrir leurs propres marchés boursiers, même si le nombre de titres cotés est pour l'instant très réduit en raison de la lenteur des privatisations et des restrictions imposées à l'actionnariat étranger. Des discussions sont menées actuellement en vue de faciliter le cumul des cotations.

En Afrique centrale, les membres de l'UDEAC (Cameroun, RCA, Tchad, Congo Brazzaville, Guinée équatoriale et Gabon) ont également évoqué la possibilité d'établir une bourse régionale. A l'instar des pays d'Afrique de l'Ouest, ces pays ont une monnaie commune (le franc CFA) ainsi qu'une banque centrale commune ; en revanche, il leur manque une place boursière déjà établie pour servir de socle au nouveau marché régional.

## **L'environnement juridique, technique et institutionnel**

Nous avons noté ci-dessus que les marchés boursiers jouaient un rôle important dans les économies ouvertes de par leur capacité à faciliter l'intermédiation entre les épargnants et les investisseurs. Des marchés de capitaux performants, associés à des institutions et des systèmes réglementaires adéquats, encouragent le développement économique en stimulant l'initiative privée. La question des rapports entre la finance et le développement économique revêt un grand intérêt en Afrique, car elle laisse supposer qu'il pourrait exister un lien indirect entre le développement du secteur financier et l'allègement de la pauvreté et la création d'emplois. Les données empiriques donnent fortement à penser que des marchés financiers performants favorisent la croissance économique à long terme (voir Bekaert et Harvey (1996) et Levine et Zervos (1996)). Il est donc important que les marchés boursiers soient correctement organisés et réglementés.

La profondeur des infrastructures des marchés financiers se mesure à l'aune de l'efficacité avec laquelle sont exécutées les différentes fonctions. Par exemple, l'établissement d'une place boursière sera sans effet si l'environnement est hostile aux dispositifs de partage des risques, à la mise à disposition de liquidités ainsi qu'à la transformation. D'après la théorie économique, la capacité des marchés boursiers à attirer des capitaux privés dépend de la nature institutionnelle des marchés, laquelle est dictée par la structure réglementaire gouvernant le fonctionnement des marchés et par la microstructure des marchés<sup>2</sup>. L'importance de la microstructure découle du rôle que joue celle-ci dans quatre attributs fondamentaux du marché : liquidité, efficacité, coûts de transaction et instabilité. Même si ces attributs sont étroitement liés entre eux, chacun est différent et peut être influencé par la microstructure, le régime réglementaire gouvernant le fonctionnement du marché et les paramètres économiques fondamentaux qui déterminent le cours des valeurs.

La théorie économique suggère que la microstructure est l'un des déterminants de la liquidité des marchés. Or, la liquidité, qui se mesure par la possibilité d'acheter ou de vendre un titre rapidement et sans provoquer une forte variation de son cours, est essentielle pour la bonne performance du marché. Ces deux aspects de la liquidité sont également importants pour les acteurs du marché. La rapidité d'exécution des transactions dépend du nombre de négociateurs présents sur le marché et de la microstructure de ce dernier. Toutefois, la structure du marché impose un certain nombre de contraintes aux transactions, quel que soit le nombre de négociateurs potentiels. Par exemple, dans plusieurs pays africains, la bourse n'est ouverte que durant certaines heures et certains jours de la semaine (voir le tableau 2). Par ailleurs, sur certains marchés, les transactions ne se font pas en continu pendant les heures d'ouverture, mais seulement ponctuellement. En limitant la durée pendant laquelle peuvent s'effectuer les transactions et les possibilités de rencontre entre les négociateurs, la microstructure a une incidence directe sur la liquidité. Les données empiriques prouvent que les marchés liquides attirent davantage de participants et qu'ils influent favorablement sur le cours des titres et sur les coûts associés à la mobilisation de capitaux sur le marché.

Les coûts de transaction incluent les coûts fixes associés à la négociation des titres, tels que les taxes et les commissions, ainsi que le coût principal imposé par le marché. En faisant en sorte de favoriser la concurrence entre les négociateurs ou en chargeant un contrepartiste d'assurer le bon déroulement des transactions, la microstructure peut avoir une incidence directe sur les coûts de transaction et la liquidité.

La microstructure peut grandement contribuer à améliorer l'efficacité du marché, à la fois par le biais des services d'information offerts aux participants et par la nature du système de négociations lui-même. Les marchés sont jugés efficaces lorsqu'ils répercutent rapidement et correctement les informations sur les cours. La disponibilité des informations réduit l'incertitude et renforce l'intérêt pour le marché, ce qui est encore une fois favorable à la liquidité. Récemment, plusieurs marchés d'Afrique australe ont adopté des systèmes de négociations informatisés, qui représentent une innovation importante en matière de microstructure. Cette innovation reflète l'importance de l'information et du système de négociations pour l'efficacité du marché.

Cette discussion sur le développement des marchés boursiers en Afrique n'est pas complètement fortuite. L'enthousiasme manifestement récemment pour le développement des marchés boursiers s'est accompagné de réformes financières et réglementaires louables et sans précédent, et de nombreux pays ont tenté de mettre en œuvre des réformes fiscales qui suspendent, voire abolissent la taxation des plus-values sur les actions cotées en bourse, réduisent le taux des retenues d'impôt sur les dividendes et modèrent les effets de distorsion causés par des niveaux de taxation multiples. Par ailleurs, de sérieux efforts ont été déployés pour réduire les obstacles aux mouvements internationaux de capitaux, avec la suppression progressive des règles défavorables aux investisseurs étrangers et l'adoption de réformes sur la réglementation du rapatriement des plus-values.

Il n'en demeure pas moins que la qualité des services de courtage laisse à désirer et que les procédures opérationnelles et de règlement sont lentes (voir le tableau 2). Les coûts de transaction sur les marchés africains sont les plus élevés du monde. En effet, les investisseurs doivent acquitter les frais de courtage, le droit de timbre et, dans certains cas, des droits spéciaux imposés par les autorités réglementaires. Certains marchés continuent d'appliquer un système de prélèvements générateur de distorsions — multiplication des niveaux de taxation sur les dividendes, taxation des plus-values, retenues d'impôt et autres taxes génératrices de distorsions contre les capitaux étrangers (tableau 2). De manière plus générale, pour prendre véritablement leur essor, les marchés boursiers doivent pouvoir s'appuyer sur un régime réglementaire crédible, qui encourage et non réfrène l'initiative privée, afin qu'investisseurs et épargnants prennent confiance dans les systèmes financiers.

Il ressort de l'examen des places boursières africaines précédant qu'en marge des marchés boursiers relativement anciens de l'Afrique du Nord, presque toutes les autres bourses sont situées en Afrique anglophone. Seule la bourse d'Abidjan est en Afrique francophone. Nous sommes donc en droit de nous demander pourquoi les places boursières africaines sont suivies de ces deux trajectoires de développement divergentes. Deux explications peuvent être avancées. Premièrement, les approches traditionnelles française et britannique du financement des entreprises présentent des différences majeures. Ainsi, la tradition britannique privilégie le financement par émissions d'actions, comme l'atteste l'importance des marchés boursiers au Royaume-Uni et aux États-Unis ainsi que dans d'autres pays de même culture tels que le Canada, l'Australie et l'Afrique du Sud. Par exemple, les bourses de Londres et de Johannesburg ont joué un rôle déterminant dans le financement des premières opérations d'exploration et de valorisation des mines d'or et de diamants en Afrique du Sud. À l'inverse, la tradition française fait davantage appel au financement bancaire, à l'instar d'une bonne partie des pays européens, où les marchés d'actions sont relativement peu développés.

Une seconde explication, liée à la première, découle des différences entre les structures juridiques et institutionnelles des économies anglophones et francophones. D'après des travaux effectués ailleurs dans le monde (La Porta *et al.*, 1996 et 1997), les pays de tradition juridique britannique assurent une protection relativement solide aux investisseurs : ainsi, la protection des actionnaires et des créanciers est prévue par la loi, et cette loi est relativement bien appliquée. À l'inverse, les pays dont le droit civil se conforme à la tradition française sont généralement ceux qui protègent le moins les investisseurs — et ceux où les marchés financiers sont les moins développés. Faute d'une protection adéquate des petits porteurs et des actionnaires minoritaires, les investisseurs ne sont guère encouragés à investir dans des sociétés avec lesquelles ils n'ont pas de liens directs. Ainsi, comme le résume La Porta *et al.* (1996), « les pays ont peu de chances d'attirer un actionariat diversifié de petits porteurs s'ils ne protègent pas ces derniers ». L'objectif fondamental des marchés boursiers étant de permettre aux entreprises de mobiliser les ressources financières des actionnaires minoritaires (c'est-à-dire qui ne détiennent pas de blocs de contrôle), le faible

Tableau 2. Principales caractéristiques d'une sélection de marchés boursiers africains

	Bourse de Botswana	Bourse de Lusaka	Bourse du Malawi	Bourse namibienne
Création officielle et fondement juridique	Créée officiellement en 1995. Régie par le Botswana Stock Exchange Act. Existence d'un marché d'actions informel depuis 1989.	Créée en février 1994 et régie par le Securities Act de 1993.	Opérationnelle depuis mars 1995 et régie par le Capital Markets Development Act de 1990 et la réglementation sur le développement du marché financier de 1992.	Opérationnelle depuis 1985. Régie par le Stock Exchanges Control Act de 1985 et habilitée par le ministère des Finances.
Membres admis (courtiers locaux/étrangers)	Personnes physiques ou morales.	Personnes morales.	Personnes physiques ou morales.	
Nombre de courtiers	2	3	1	8
Nombre de sociétés cotées	23	15	7	44
Systèmes de négociations	Système à la crieée. Compensation transaction par transaction.	Enchères au rabais.	Enchères au rabais. Compensation transaction par transaction.	Système de négociations électronique (le système JET, introduit par la JSE)
Périodicité des négociations	Aucune restriction à l'investissement étranger. Lundi à jeudi : 09:00 - 16:00 Vendredi : 09:00 - 12:00	Lundi à jeudi : 10:00 - 12:00	Lundi à vendredi : 09:00 - 12:00.	Lundi à vendredi : 09:30 - 16:00, avec une marge de tolérance de cinq minutes aux heures d'ouverture et de fermeture.
Conditions imposées aux investisseurs étrangers en matière de détention et de négociation d'actions	Aucune restriction à l'investissement étranger.	Aucune restriction à l'investissement étranger ; conditions identiques pour les investisseurs étrangers et zambiens.	L'investissement étranger est autorisé. Cependant, les investisseurs étrangers ne peuvent pas détenir plus de 5 % du capital-actions émis individuellement et 49 % collectivement. Aucun contrôle sur le rapatriement des capitaux sous réserve que l'investisseur soit inscrit auprès de la Banque de réserve.	Aucune restriction à l'investissement étranger. Pour toucher leurs dividendes et le produit de leurs ventes sans frais, les investisseurs étrangers doivent utiliser les services d'un intermédiaire agréé.
Contrôles des changes sur les mouvements de capitaux et taxation	Retenue de 15 % sur les dividendes. Pas de taxation des plus-values.			Retenue de 10 % sur les dividendes. Pas de taxation des valeurs négociables ni des plus-values.
Systèmes sur papier/sans papier ; dépôts centralisés	Aucun.	Système de dépôt électronique.	Pas de dépôt.	Système de compensation en temps réel sans support papier.
Règlement	Règlement à T + 5	Procédures de compensation et de règlement électroniques Règlement à T+3	Règlement à T+7.	Projet d'adoption du système de règlement Southern African Instruments Clearing System, introduit par la JSE.

Table 2. (suite) **Principales caractéristiques d'une sélection de marchés boursiers africains**

	Bourse de Maurice	Bourse du Swaziland	Bourse du Zimbabwe
Création officielle et fondement juridique	Créée en 1988 en vertu du Stock Exchange Act de 1988. A le statut de société privée par actions.	Créée en juillet 1990.	Créée en 1986 et régie par le Stock Exchange Act (chapitre 198).
Membres admis (courtiers locaux/étrangers)	Ouverte aux investisseurs étrangers depuis 1994. Toutes les demandes sont adressées à la bourse par l'intermédiaire d'une société de courtage. Les sociétés candidates doivent satisfaire les critères de cotation.		Ouverte aux investisseurs étrangers depuis 1993. Les sociétés qui demandent leur admission à la bourse doivent satisfaire les critères de cotation et se conformer aux réglementations du Comité de cotation.
Nombre de courtiers	3	1	75
Nombre de sociétés cotées	40	6	14
Systèmes de négociations	Systèmes à la crie, d'enchères au rabais et sur ordre.	Appariement des offres d'achat et de vente.	Manuel.
Périodicité des négociations et ajustement des cours		Lundi à vendredi : 10:00 - 12:00	Lundi à vendredi : 09:00 - 12:00
Conditions imposées aux investisseurs étrangers en matière de détention et de négociation d'actions	Ouverte aux investisseurs étrangers. Pas de contrôles des changes. Les investisseurs étrangers peuvent négocier des actions sans autorisation mais ne peuvent pas détenir plus de 15 % du capital d'une entreprise sucrière. Aucun contrôle sur les rapatriements de devises.	Aucune restriction concernant les courtiers étrangers.	Les investisseurs étrangers ne peuvent pas détenir plus de 40 % du capital des sociétés collectivement, et 10 % individuellement. Les revenus et le produit des ventes des investisseurs inscrits auprès d'une banque commerciale peuvent être rapatriés sans frais. Les certificats provisoires importés achetés à l'étranger ne peuvent être vendus sans autorisation. Les certificats provisoires acquis localement et faisant l'objet d'une cotation double ne peuvent pas être vendus hors du Zimbabwe.
Contrôles des changes sur les mouvements de capitaux et taxation	Pas de taxation des dividendes ni des plus-values.	Les étrangers qui souhaitent investir sur le marché boursier ont besoin de l'autorisation des services de contrôle des changes. Impôt de 15 % sur les dividendes pour les non-résidents. Pas de taxation des plus-values.	Prélèvement de 15 % sur les dividendes et de 10 % sur les plus-values pour les personnes physiques.
Systèmes sur papier/sans papier ; dépôts centralisés	Dépôt centralisé permettant la livraison contre paiement à T+5 sur une base tournante.		L'adoption d'un dépôt centralisé de certificats provisoires et d'une législation sur le marché des valeurs sont à l'étude.
Règlement	Système de compensation et de règlement électronique. Règlement en devises possible.		

développement des marchés boursiers en Afrique francophone corrobore l'hypothèse de La Porta selon laquelle les structures juridiques et institutionnelles influencent grandement l'accès des entreprises aux sources de financement externes.

Compte tenu de la divergence des structures juridiques des pays anglophones et francophones, il est peu probable que les efforts d'intégration entre ces deux groupes de pays puissent aboutir (car il serait très difficile de parvenir à l'adoption de normes juridiques communes). Par contre, l'intégration boursière au sein de ces groupes devrait être beaucoup plus fructueuse, précisément en raison de la tradition juridique commune de leurs membres respectifs. Par ailleurs, les pays francophones qui envisagent de mettre en œuvre des réformes pour encourager le développement du marché boursier gagneraient probablement à s'inspirer de la tradition britannique.

### **Incidence de la privatisation sur le développement des places boursières**

Il existe un lien symbolique entre la privatisation et le développement des marchés financiers. Un programme de privatisation de grande ampleur produit souvent un impact décisif sur le développement du marché financier, augmentant considérablement le nombre et la variété des titres de sociétés accessibles au public. En Afrique australe, la privatisation a été mise à profit pour accélérer le développement des marchés financiers et élargir l'actionnariat des sociétés cotées.

Dans la plupart des pays africains, la privatisation des entreprises publiques constitue un excellent (et peut-être le seul) moyen de développer rapidement et substantiellement le marché des valeurs. Dans plusieurs pays déjà, les privatisations ont entraîné un élargissement sensible de l'actionnariat et accru le volume de transactions sur le marché des titres. Au Malawi, en Zambie et au Mozambique, pays dotés de places boursières récentes, la privatisation des entreprises publiques a favorisé l'approfondissement des marchés existants — en fait, ces marchés doivent largement leur existence à ces sociétés privatisées. D'autres marchés comme l'Ouganda et la Tanzanie escomptent obtenir des gains similaires.

En Zambie, le processus de privatisation a entraîné une augmentation du nombre de sociétés cotées en bourse depuis la création de cette dernière. L'introduction en bourse de Zambia Sugar Plc à la fin de 1996 s'est opérée via le placement de deux catégories de titres auprès des investisseurs nationaux et internationaux : ceux dont le Zambian Privatisation Trust Fund était dépositaire et ceux détenus par la Commonwealth Development Corporation. Pour sa part, Zambian Breweries Plc a réussi à lever plus de 8.5 millions de dollars qui lui ont permis de refinancer un emprunt qu'elle avait souscrit pour racheter Northern Breweries Plc. La plupart de ces cotations ont été motivées par le processus de privatisation. De nouveaux appels publics à l'épargne devraient être lancés à la bourse de Lusaka à l'occasion de la cession des parts de l'État dans les sociétés suivantes : ZAFFICO (plantation et transformation du bois d'œuvre) ; ZESCO (production d'électricité) ; ZAMTEL (Télécommunications) ;

ZAMEFA (secteur manufacturier) ; ZNCB (banque) ; ZSIC (assurance) ; BP (pétrole) ; AGIP (pétrole) ; National Milling (agro-alimentaire) ; Mpongwe Development (agriculture) ; Lever Brothers (produits de consommation) ; ZAAMOX (gaz industriels).

Bien que la bourse du Mozambique soit récente et qu'elle soit susceptible de rencontrer quelques problèmes liés à la cotation, l'État a l'intention de distribuer auprès du public une partie des actions qu'il détient dans les sociétés privatisées, afin d'élargir l'actionnariat et de mobiliser des capitaux pour financer le déficit budgétaire. L'annonce de l'introduction en bourse de Cervejas de Mozambique (CDM), principale brasserie du pays, devrait être suivie par l'admission d'autres sociétés dans lesquelles l'État détient encore des participations. L'État détient jusqu'à 20 pour cent du capital-actions d'environ 900 sociétés privatisées. Parmi les autres sociétés privatisées figurent les leaders des secteurs de la cimenterie, des plastiques, de la meunerie, des savons, des huiles de cuisine et de la confection.

De nombreux exemples montrent clairement que la privatisation peut contribuer directement au développement des marchés financiers et, réciproquement, que ces marchés peuvent faciliter la mise en œuvre du processus de privatisation et donc améliorer la croissance économique et le bien-être social. Par exemple, la privatisation du système de sécurité sociale et l'autorisation donnée aux fonds de pension privés de faire des placements en actions (y compris en devenant actionnaires des entreprises publiques privatisées) ont beaucoup contribué à lier l'élargissement de l'actionnariat et l'expansion des marchés financiers au Chili — et ont le même effet dans un nombre croissant de pays d'Amérique latine. En Argentine, la privatisation a dynamisé le marché financier via l'admission en bourse de sociétés telles que Telecom et Telefónica. La cotation des sociétés privatisées a également le mérite de rendre leurs titres plus liquides — et donc plus attrayants — ce qui encourage les investisseurs individuels à répondre aux appels d'offre de privatisation. Bien que les exemples sus-mentionnés concernent essentiellement des pays non africains, les liens mutuellement bénéfiques entre la privatisation et le développement des marchés financiers valent aussi bien en Afrique qu'ailleurs.

## **Conclusion**

La discussion ci-dessus amène plusieurs conclusions concernant le processus de développement des marchés boursiers africains et l'intégration des marchés financiers. Premièrement, l'établissement et l'essor fructueux des places boursières en Afrique sont subordonnés au processus de réforme et de libéralisation financière et, réciproquement, apportent leur contribution à ce processus. Pour qu'un marché boursier soit performant, les contrôles directs sur les mouvements et l'évaluation des capitaux doivent être réduits au minimum ; inversement, les marchés boursiers peuvent contribuer à améliorer l'efficacité des marchés des capitaux et l'allocation des ressources financières dans l'économie. Deuxièmement, le développement des marchés

boursiers est affecté par les structures juridiques et institutionnelles, ainsi que par la disponibilité des technologies et des informations. En effet, ces éléments influent sur les coûts de transaction, qui sont des déterminants importants du volume de transactions, de la liquidité, du risque et de l'accessibilité du marché, en particulier pour les petits investisseurs. Les aspects liés à la protection des investisseurs (environnement juridique et degré d'application des lois) conditionnent également le développement de l'activité boursière. Troisièmement, les marchés boursiers africains (à l'exception de la bourse de Johannesburg) sont étroits au regard du reste du monde, à la fois en termes de nombre de sociétés cotées, de capitalisation boursière et de volume de transactions. De plus, ils manquent de liquidité en ce sens qu'il est difficile de réaliser une transaction importante sans déclencher un mouvement massif des cours. Quatrièmement, les caractéristiques récapitulées ci-dessus (taille restreinte, nombre et diversité des titres insuffisants, coûts de transaction et d'information élevés et faible protection juridique et institutionnelle des investisseurs) font qu'une partie au moins des marchés boursiers africains présentent peu d'intérêt pour les investisseurs étrangers.

Ces caractéristiques mettent en évidence les gains que pourrait générer l'intégration des marchés africains. En particulier, les marchés régionalement intégrés (que ce soit par la liaison des marchés nationaux ou par la création d'un marché régional distinct) peuvent favoriser l'adoption de normes communes plus rigoureuses, l'amélioration de la technologie et de l'accès à l'information, la réduction des coûts de transaction et la réalisation d'économies d'échelle. Bien que cette intégration se heurte encore à de nombreux obstacles — parmi lesquels l'hétérogénéité des environnements juridiques et institutionnels nationaux et des obstacles économiques tels que les contrôles des changes — les gains potentiels sont significatifs. Pour réaliser l'objectif d'intégration, les pays participants devront coordonner leurs efforts afin de garantir l'adoption de normes communes rigoureuses en matière de réglementation et de supervision et de mettre en place les infrastructures nécessaires. Par ailleurs, il est probable que l'intégration sera plus facile à réaliser entre les pays de tradition juridique commune — par exemple, les pays anglophones ou les pays francophones — qu'entre des pays de cultures juridiques différentes.

## Notes

1. Dans le cas de registres fermés, les cours peuvent fluctuer d'une bourse à l'autre. Le Zimbabwe illustre ce cas de figure : le cours d'une action Ashanti Goldfields achetée à Harare n'est pas nécessairement le même que celui de la même action achetée à Accra, Londres ou New York, car les titres achetés au Zimbabwe ne peuvent être vendus sur les autres places boursières.
2. La théorie de la microstructure du marché examine la manière dont se négocient les titres et l'influence des systèmes de transaction sur le comportement et la performance des marchés. Cette théorie fait des caractéristiques institutionnelles des marchés boursiers et des mécanismes de négociations des déterminants importants du comportement des marchés. Madhavan (1993) a élaboré un cadre théorique qui compare diverses structures de négociations.

## Bibliographie

- BEKAERT, G et C. HARVEY (1996), “Capital Markets: An Engine for Economic Growth”, Working Paper, Duke University.
- CAZENOVE (1997), *Sub-Saharan Africa Stock Markets*, Cazenove and Co., Londres.
- FLEMINGS RESEARCH (1997), *Global Emerging Markets: Africa on Top*, Robert Fleming, Londres.
- HARVEY, C. (1999) “The Impact on Southern Africa of the Financial Crises in Asia and Russia”, BIDPA Working Paper No.19, June
- IFC (1998), *Emerging Markets Factbook*, IFC, Washington, D.C.
- JEFFERIS, K. (1995), “The Development of Stock Markets in Sub-Saharan Africa”, *South African Journal of Economics* 63(3).
- JEFFERIS, K. ET C. OKEAHALAM (1999a), “International Stock Market Linkages in Southern Africa”, *Southern African Journal of Accounting Research*, 13(2).
- JEFFERIS, K. ET C. OKEAHALAM (1999b), “An Event Study of the Botswana, Zimbabwe and Johannesburg Stock Exchanges”, *South African Journal of Business Management*, 30(4).
- KENNY, C. ET T. MOSS (1998), “Stock Markets in Africa: Emerging Lions or White Elephants?”, *World Development* 26(5).
- LA PORTA, R., F. LOPEZ-DE-SILANE, A. SHLEIFER ET R. VISHNY (1996), “Law and Finance”, *National Bureau of Economic Research Working Paper W5661*.
- LA PORTA, R., F. LOPEZ-DE-SILANE, A. SHLEIFER ET R. VISHNY (1997), “Legal Determinants of External Finance”, *National Bureau of Economic Research Working Paper W5879*.
- LEVINE, R. (1998), “Napoleon, Bourses, and Growth in Latin America”, *Working Paper 365*, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- LEVINE, R. et S. ZERVOS (1996), “Stock Market Development and Long-run Growth”, *World Bank Economic Review* 10.
- MADHAVAN, A. (1993), “Trading Mechanisms in Securities Markets”, *Journal of Finance*.
- MORGAN STANLEY (1993), *Emerging Markets Investment Research — Africa*, Morgan Stanley and Co., New York.
- SMITH, G., K. JEFFERIS ET H-J. RYOO (1999), “Do African Stock Markets Follow A Random Walk? Evidence From Multiple Variance Ratio Tests”, *Discussion Paper*, Department of Economics, SOAS, University of London.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **OPTIONS POLITIQUES ET MESURES À PRENDRE**



# Du progrès dans les perspectives d'intégration

*Lansana Kouyate*

En Afrique comme dans d'autres régions du monde, la coopération en vue de l'intégration économique est devenue une étape recommandée dans le processus de développement. Certes, cette étape n'est pas un passage obligé pour accéder au développement. Bien de pays pris isolément ont pu, par les efforts, voire des sacrifices internes, attirer les investissements extérieurs pour assurer leur décollage économique. Cependant, l'intégration répond indiscutablement aux exigences d'une économie de plus en plus globale et ouverte. Il est permis de penser que les pays tels que les pays africains qui n'ont pas pu assurer leur développement au travers de politiques mises en œuvre depuis les années 60, politiques dans une large mesure limitatives et protectionnistes, auront aujourd'hui de meilleures chances de succès avec l'intégration régionale. L'environnement international suggère que le besoin de liberté des agents économiques s'impose désormais. La poursuite des efforts d'intégration régionale se fonde sur la conviction qu'une Afrique plus unie a davantage de chance de surmonter les obstacles à son développement. Cependant, comme le montrent les expériences déjà tentées, tant en Afrique qu'ailleurs dans le monde, le processus de coopération et d'intégration économiques est semé de difficultés dans la phase de conception, et, plus encore, dans les phases ultérieures quand il s'agit de donner corps aux idéaux exprimés dans les différents accords et traités constitutifs. En Afrique particulièrement, les progrès ont été lents à se manifester. C'est pourquoi l'étude collective des démarches menant à l'intégration économique doit être la préoccupation de tous ceux, nombreux, qui s'intéressent au devenir de l'Afrique.

## **Modes de regroupement régional**

On peut schématiquement distinguer trois grands types de regroupements régionaux parmi les pays en développement :

- a) Ceux dont l'intégration est étroitement reliée à l'intégration européenne, tels que la zone méditerranéenne ;

---

\* Secrétaire Exécutif de la Communauté Économique des États d'Afrique occidentale

- b) Les pays à revenu intermédiaire, principalement en Amérique latine avec le MERCOSUR et le Pacte andin et en Asie avec l'ASEAN, qui sont relativement avancés dans le processus d'intégration ;
- c) Les autres pays en développement, particulièrement en Afrique, où l'intégration régionale se heurte à des difficultés politiques, économiques et institutionnelles.

Cette réflexion portera sur les difficultés de l'intégration régionale en Afrique et ses perspectives.

Dans l'ensemble, les programmes d'intégration en Afrique ont visé six objectifs principaux :

- i) La libéralisation des échanges, notamment la suppression de barrières tarifaires et non tarifaires au commerce intrarégional ;
- ii) L'instauration d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers ;
- iii) La suppression de tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux entre les États membres ;
- iv) L'harmonisation des politiques macro-économiques et sectorielles ;
- v) La création d'une union monétaire dans certains cas ;
- vi) La gestion des crises socio-politiques pour plus de paix, de sécurité et de stabilité.

Les progrès dans la réalisation de ces six objectifs principaux ont été inégaux, certains programmes d'intégration ayant avancé plus que d'autres dans des secteurs particuliers. A cet égard, la SADC et le COMESA ont obtenu des résultats notables en matière de coordination des politiques sectorielles ; la CEDEAO a, quant à elle, marqué des progrès réels dans la libre circulation des personnes, le développement des infrastructures et le règlement des conflits, tandis que les huit pays de la CEDEAO membres de l'UEMOA ont eu plus de réussite dans le programme de libéralisation des échanges avec l'atout d'une monnaie commune.

Il est fort encourageant de constater que les organisations d'intégration en Afrique ont commencé des consultations pour d'échanger leurs expériences et de réorienter éventuellement leurs actions. C'est le cas entre la CEDEAO et chacune des organisations ici nommées. Identifier les obstacles à l'intégration est un exercice ardu ; ces obstacles allant des plus simples aux plus complexes, des plus subjectifs aux plus objectifs. Les obstacles exposés ici sont ceux auxquels le Secrétariat de la CEDEAO est quotidiennement confronté.

## **Obstacles institutionnels**

La réussite de l'intégration est intimement liée à la performance des administrations nationales. Celles-ci sont pour la plupart marquées par une grande instabilité du personnel, à tous les niveaux. Le suivi des dossiers de l'intégration se trouve ainsi désarticulé. Aussi la coordination inter-ministérielle au sein des administrations nationales n'est pas toujours bien assurée. Il arrive très souvent qu'une décision communautaire prise par les instances régulières ne soit pas répercutée à tous les ministères impliqués. Il en a été ainsi lorsque la CEDEAO a adopté le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères. Il peut même arriver que, lors de réunions sectorielles, une décision initiée au nom de son pays par un ministre donné se heurte à l'opposition d'un autre ministre du même pays lors de l'adoption finale au Conseil des Ministres. Ces incohérences ont pour conséquence l'extrême lenteur de l'application des décisions de la Communauté. Certaines signatures sont d'ailleurs apposées alors même que le signataire a l'arrière-pensée de ne pas appliquer la décision qui en est issue. Ici se pose la question de la fidélité aux engagements pris. Malgré l'amendement du Traité qui, en 1993, a conféré aux décisions de la CEDEAO un caractère supranational et immédiatement exécutoire pour l'ensemble de la Communauté lorsque le quorum des ratifications est acquis, la question du respect des engagements se pose toujours.

Un autre obstacle institutionnel est l'existence de nombreuses organisations d'intégration dans la même région qui concourent aux mêmes objectifs, ce qui dilue les ressources à la fois humaines et financières et génère des chevauchements.

## **Obstacles politiques**

Les conflits et guerres civiles aux causes multiples sont une cause préoccupante du retard des processus d'intégration en Afrique. En plus des ressources économiques et financières érodées, et des ressources humaines dispersées par la mort ou l'exil, les guerres posent le problème de la confiance entre partenaires d'une même entreprise communautaire. Non seulement les programmes d'édification d'infrastructures sont interrompus (c'est le cas des projets d'interconnexion des routes dans les pays du Fleuve Mano), mais la gestion des conflits en elle-même absorbe une part importante du temps et des moyens financiers de la communauté, autant de manques à gagner pour l'intégration économique.

## Obstacles économiques

L'intégration régionale est rendue également difficile par des obstacles économiques. Les transactions internationales dans plusieurs pays africains sont soumises à différentes réglementations en matière de commerce et de change. Les barrières tarifaires sont, dans plusieurs cas, très élevées, et certaines opérations commerciales se voient appliquer des procédures administratives extrêmement longues et coûteuses.

Certains aspects des politiques monétaires et fiscales des pays entravent eux aussi l'intégration régionale. En font partie les politiques de change divergentes, les réglementations de change et la surévaluation des taux de change. Les divergences des politiques budgétaires entraînent également des désalignements des prix qui affectent le climat des affaires. Une convertibilité satisfaisante des monnaies est indispensable à l'intégration régionale.

L'insuffisance des infrastructures de base comme les routes, les télécommunications et l'énergie électrique fait également partie des obstacles économiques qui entravent les échanges commerciaux en entraînant des surcoûts économiques.

D'autres facteurs qui freinent l'intégration sont liés au nombre insuffisant et au faible poids des entreprises privées de même qu'au manque de complémentarité des économies africaines. En effet, les pays africains sont essentiellement producteurs de matières premières de base qu'ils vendent dans les pays industrialisés. Ils se concurrencent mutuellement.

Les pays qui adhèrent à un accord d'intégration s'attendent souvent à ce que les bénéfices du processus soient répartis équitablement, ce qui est rarement le cas, surtout à court terme. Il arrive que dans certains cas, les pays les plus avancés du groupe en tirent le plus grand bénéfice, ce qui décourage les pays qui ne bénéficient ni du développement du commerce ni de celui des investissements. Les bénéfices de l'intégration sont souvent perçus à long terme quand la région est dotée d'un marché commun, c'est-à-dire intégré au plan de la production, du commerce et des investissements.

Dans le contexte de l'économie mondiale, marquée par les technologies de l'information et des blocs régionaux toujours plus étendus, les économies d'échelle à l'intérieur d'un vaste marché intégré revêtent une importance particulière pour la situation africaine. En tirant profit des leçons de l'expérience latino-américaine et asiatique en matière d'intégration (le taux de commerce intra régional atteint dans certaines organisations 50 pour cent du commerce avec les pays tiers alors que le taux le plus élevé enregistré en Afrique n'est que de 11 pour cent), on peut affirmer sans se tromper que la réussite de l'intégration obéit à un certain nombre de principes directeurs qu'il convient d'exploiter judicieusement.

La réussite de l'intégration régionale dépend d'abord largement de la stabilité politique et économique interne. En fait, la bonne santé politique et économique est la condition à remplir par chaque pays pour contribuer efficacement à la réussite de

l'intégration et en tirer bénéfice. Il est important de souligner ces principes fondamentaux à un moment où l'on note pour certains pays d'Afrique une résurgence des conflits ethniques et des guerres civiles avec un affaiblissement de la gouvernance qui entraîne à son tour la stagnation économique. Même si les efforts pour atteindre les objectifs de stabilité (politique et économique) sont nationaux, l'existence de mécanismes régionaux pour améliorer la gouvernance politique et économique sont nécessaires.

Des principes politiques adoptés et mis en œuvre dans un cadre régional pour renforcer la démocratie et la protection des droits humains, peuvent faciliter la stabilité politique au plan national. Les États membres de la CEDEAO ont adopté une Déclaration dans ce sens pour interdire tout recours à la force pour changer des gouvernements démocratiquement élus. En outre, notre organisation dispose d'un mécanisme de prévention, de règlement et de gestion des conflits pour faciliter la paix et la sécurité régionales.

Sur le plan économique, des taux de croissance économique élevés sont indispensables à l'intégration régionale. Pour cela, les États africains doivent créer les conditions d'un développement durable de leurs économies en luttant de façon plus systématique contre les déficits budgétaires élevés, l'inflation et la surévaluation des taux de change des monnaies nationales. C'est ce qui est en train de se faire dans plusieurs pays du continent. Mais, les mesures de stabilité et de relance économique sont gênées par l'endettement extérieur de l'Afrique. Une réduction du stock de la dette des pays africains permettrait d'améliorer les perspectives de croissance économique. En outre, un pacte de stabilité, de croissance et de convergence à l'échelle régionale a toujours de bonnes chances d'améliorer la gestion budgétaire et financière des pays dans le cadre d'une harmonisation des politiques macro-économiques. C'est ce que l'UEMOA et la CEDEAO ont fait en adoptant des critères de convergence macro-économique.

La réussite des politiques de développement et d'intégration régionale dépend aussi largement du degré d'ouverture des économies africaines. Ces derniers temps, nombre d'institutions financières internationales comme les institutions de Bretton Woods et la BAD ont préconisé ce qu'il est convenu d'appeler un régionalisme ouvert, ce qui signifie d'abord et avant tout des efforts continus de libéralisation et de simplification des régimes de commerce et d'investissement dans le cadre des règles de l'OMC. Plusieurs pays africains ont progressé dans la libéralisation des échanges ces dernières années mais des problèmes subsistent dans de nombreux autres pays à cause de la menace que font peser les importations bon marché sur certaines industries naissantes. Intégration, ouverture des marchés et transfert de technologies doivent constituer les composantes d'un même mouvement. Tant que le commerce constituera une menace pour la production, des réticences seront fortement exprimées à l'ouverture des marchés et à l'intégration. Le commerce ne doit pas tuer la production. Pour cela, il faut transférer la technologie, délocaliser les industries lorsque les pays destinataires auront créé toutes les conditions à cet effet, c'est-à-dire la paix et la stabilité, un système judiciaire moderne et des ressources humaines qualifiées.

Bien qu'il soit crucial de libéraliser le commerce sur le continent, il est important aussi que les producteurs africains aient plus facilement accès aux marchés des économies avancées, grâce à un abaissement des droits de douane à tous les stades de la production des biens africains.

La construction d'un espace économique régional unifié requiert des marchés concurrentiels et compétitifs, ce qui suppose la libre circulation des facteurs de production et l'augmentation du capital humain. L'Afrique doit particulièrement investir dans le capital humain pour bâtir une économie fondée sur les compétences. Ce qui signifie lutter contre l'analphabétisme et les maladies endémiques, former des nombreux cadres techniques moyens. L'éducation et la santé devraient rester principalement des préoccupations nationales, mais des programmes régionaux de développement de ressources humaines sont nécessaires pour renforcer les capacités nationales.

L'amélioration du climat des affaires est nécessaire au développement du secteur privé qui peut investir des ressources financières importantes, en exploitant les économies d'échelle et les opportunités d'affaires d'un marché régional élargi, capable d'améliorer le rendement des investissements. Actuellement, le secteur privé africain est handicapé par un cadre juridique et judiciaire des entreprises inadéquat qu'il convient d'améliorer. C'est là principalement le rôle des gouvernements qui doivent améliorer les incitations et les codes des investissements et rationaliser les procédures de création d'entreprises. Pour faciliter l'intervention du secteur privé africain dans le processus d'intégration régionale, les hommes d'affaires doivent se constituer en réseaux et former des lobbys puissants capables de mieux défendre leurs intérêts. Le secteur privé africain et étranger a de fortes possibilités d'investissement dans les secteurs de l'énergie, comme c'est le cas par exemple du gazoduc ouest-africain initié par la CEDEAO et qui doit relier les champs gaziers du Nigeria au Ghana en passant par le Bénin et le Togo. L'interconnexion des réseaux électriques et la création du Power Pool de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre des programmes de la CEDEAO sont également des projets qui pourraient intéresser le secteur privé tout comme le secteur des télécommunications, du cabotage maritime et du transport aérien. D'ores et déjà, le secteur privé ouest africain a créé, avec la participation de la CEDEAO, l'une des banques commerciales les plus dynamiques de la région, ECOBANK, dans laquelle la CEDEAO à travers le Fonds de la CEDEAO est actionnaire majoritaire. Nous pensons que c'est par des actions de ce genre que le secteur privé pourrait être impliqué dans le processus d'intégration régionale.

En conclusion, l'intégration régionale devrait occuper une place centrale dans les réflexions sur la stratégie à long terme de l'Afrique. Intégrer n'est pas seulement additionner. C'est surtout accroître la compatibilité des plans, politiques et programmes d'un ensemble d'États pour maximiser les gains de croissance et de développement.

C'est créer les conditions d'une contagion positive en étendant à un ensemble de pays des normes de gestion saine et performante. Les perspectives d'intégration en Afrique sont meilleures aujourd'hui qu'elles ne l'étaient hier. Des changements profonds et positifs sont intervenus dans la plupart des pays africains. En outre, en proposant des accords de partenariat économique régional (APER) avec des groupes économiques régionaux des pays en développement, les pays de l'Union européenne ne sont plus intéressés par le commerce ou l'investissement dans des pays aux marchés étroits. C'est dire que l'Afrique n'a plus le choix. Elle doit s'intégrer ou subir les conséquences d'une économie mondiale toujours plus intégrée. Il apparaît donc nécessaire de réexaminer la stratégie de développement de l'Afrique en l'adaptant aux nouvelles données économiques et géopolitiques du monde en tenant compte de la nécessité de l'intégration régionale.



# Intégration régionale en Afrique et économie mondiale

*Clare Short\**

## Multilatéralisme ou régionalisme ?

Le gouvernement britannique a publié en 2000 un livre blanc intitulé « Making Globalisation Work for the Poor » (Faire en sorte que la mondialisation bénéficie aux pauvres). Ce document tient la mondialisation pour un phénomène historique et demande que tous s'efforcent de faire en sorte que ses avantages s'étendent aux pays pauvres et aux populations démunies. Ce livre blanc prône le multilatéralisme.

Nous avons également pris acte du fait que les pays africains se sont engagés dans le traité d'Abuja à intégrer leurs économies et à créer une union économique — et nous en sommes très heureux. Ce traité prône le régionalisme.

Notre propos aujourd'hui est de montrer que l'Afrique n'a pas à choisir entre le multilatéralisme ou le régionalisme. Ce ne sont pas deux stratégies opposées, bien au contraire. En répondant aux défis de la mondialisation, l'intégration et la coopération régionales sont deux composantes cruciales du multilatéralisme. Si l'on devait mettre un nom sur la pratique que l'Afrique doit adopter, on parlerait de « régionalisme ouvert », pour des raisons qui relèvent de trois grands titres : l'économie, les entreprises et la négociation.

---

\* Discours prononcé par Adrian Wood, économiste principal, Department for International Development, au nom de M. Clare Short, député, ministre britannique du Développement international.

## L'économie

D'un point de vue économique, le développement commercial entre pays africains pourrait sans aucun doute générer des gains d'efficacité. Entre autres parce qu'il y a des différences marquées de dotations en ressources entre pays africains, plus que dans n'importe quelle autre région. Des pays riches en terre mais pauvres en main-d'œuvre jouxtent des pays riches en main-d'œuvre mais pauvres en terres — le potentiel d'échanges bénéfiques de biens de tous ordres existe donc bien. Ces gains, comme d'autres qui résultent de la spécialisation entre voisins, n'ont pas été réalisés en Afrique du fait de la persistance de barrières internes aux échanges. Le COMESA a récemment fait de grands pas en faveur de la libéralisation des échanges entre ses membres, mais le protocole d'échanges de la SADC n'est toujours pas mis en œuvre et le grand marché de l'Afrique du Sud reste protégé contre les importations en provenance des pays voisins.

Le développement des échanges intra-africains ne sera pourtant pas suffisant pour permettre une croissance rapide. Se lancer dans un libre-échange intérieur sans abaisser aussi les barrières extérieures serait inefficace. Cela imposerait aux consommateurs et aux entreprises africains de produire au prix fort des produits qui pourraient être importés en échange d'exportations produites à moindre coût. La raison sous-jacente à cette inefficacité tient au fait que l'Afrique, même si elle disposait d'un marché unique parfaitement intégré, ne serait pas une économie suffisamment grande pour permettre à tous les biens et services d'être produits de manière optimale. C'est particulièrement vrai à l'heure actuelle — le PIB de l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui plus ou moins équivalent à celui des Pays-Bas mais il restera du même ordre à l'avenir. Même les économies régionales plus vastes, comme l'Europe, tirent profit des échanges extérieurs.

L'Afrique a plus d'une raison économique de développer ses échanges avec le reste du monde, mais celle-ci est fondamentale : pour les pays en développement, quels qu'ils soient, la plupart des bénéfices des échanges ne proviennent pas d'une efficacité renforcée de façon statique, mais bien plutôt du transfert de technologies et de savoir-faire d'autres pays, surtout des pays développés. Si l'Afrique veut augmenter de manière notable la productivité de ses ressources, naturelles et humaines, et augmenter ainsi les revenus de ses ressortissants, elle doit absolument accéder au réservoir mondial de connaissances et de savoirs. Cette augmentation de la productivité permettra en outre d'augmenter les échanges dans toutes les directions en même temps, au sein de l'Afrique et avec le reste du monde. En bref, dans la mesure où les échanges africains sont aujourd'hui peu importants — les exportations de ses 600 millions d'habitants sont à peine supérieures aux exportations des 20 millions de Malais — les possibilités d'expansion des échanges régionaux et multilatéraux sont immenses, et il n'y a donc pas lieu de tant se préoccuper d'éventuelles incompatibilités entre ces deux types d'échanges.

## Les entreprises

Les entreprises sont le deuxième élément en faveur d'un régionalisme ouvert. Au cours des dernières décennies, l'Afrique subsaharienne a vu sa part dans les échanges mondiaux se réduire comme peau de chagrin. Cela ne tient pas uniquement à un accès inhabituellement restreint aux marchés étrangers. Tous les pays en développement ont souffert du protectionnisme des pays développés, mais l'Afrique bénéficiait d'un accès préférentiel, assez souvent libre de droits, à un grand nombre de marchés étrangers. La grande raison de la chute de la part de marché tient au manque de compétitivité, dû à une insuffisance d'investissements dans la production et les infrastructures, à des transports inadaptés et coûteux et à toutes sortes de coûts de transaction très élevés. Ces différentes causes profondes ont les unes à la suite des autres contribué à la mauvaise réputation de l'Afrique, considérée comme un endroit où les affaires étaient difficiles et risquées.

La coopération et l'intégration régionales pourraient jouer un grand rôle dans la disparition de ces problèmes. On le constate d'ailleurs en ce moment, à divers degrés : coopération dans la SADC pour simplifier les transports ; travaux du COMESA pour simplifier les paiements transfrontaliers et la politique de concurrence ; harmonisation des droits des affaires et des codes d'investissements dans l'OHADA, et instauration de tribunaux de commerce communs. Toutes ces initiatives sont très positives. Mais davantage de coopération est possible — pour réduire les frais de transport et les retards, pour simplifier les procédures douanières et réglementaires, pour reconnaître les qualifications professionnelles, et pour introduire des régimes communs de concurrence, d'investissement, de normes de certification industrielle et de propriété intellectuelle. Nous rendons hommage à l'initiative transfrontalière entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, qui encourage ces formes de renforcement confiant de la coopération.

Les institutions régionales pourront donc, et elles se doivent de le faire, contribuer à rehausser le profil de l'Afrique dans les affaires mondiales — en améliorant son image d'hôte des investissements et de source de biens et de services, en créant une réputation de transparence juridique et de prévisibilité, et en réduisant les coûts de transaction et de mise en conformité. Tout cela est urgent et les avancées doivent être plus rapides. Les institutions régionales ont aussi un grand rôle à jouer dans la résolution des conflits africains, qui nuisent gravement au développement économique. Nous devons travailler ensemble pour améliorer l'efficacité des systèmes des Nations unies et pour la mise en œuvre rapide et intégrale du rapport Brahimi. La paix est toujours, quel que soit le pays concerné, une condition préalable à la prospérité.

## **La négociation**

Troisième élément en faveur du régionalisme ouvert — la négociation. Les institutions régionales africaines peuvent aider les pays africains à s'intégrer dans l'économie mondiale en simplifiant leurs relations institutionnelles toujours plus complexes avec l'OMC et les partenaires commerciaux extérieurs, comme l'Union européenne par exemple.

Nombreux sont les pays africains présents dans l'OMC, mais certains ne sont pas représentés à Genève et d'autres ont besoin d'une assistance technique pour définir leur position et atteindre leurs objectifs. Cette aide existe déjà, sous la forme du secrétariat ACP ou du secrétariat du Commonwealth. Mais les organisations régionales africaines ont aussi un rôle à jouer — en assurant une direction et une coordination politiques et en offrant un soutien technique. Cela s'applique aussi au nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales en discussion : pour tirer au maximum parti de ce nouveau cycle, les pays africains doivent agir de concert et les institutions régionales africaines pourraient coordonner et mener cette action conjointe.

Les accords réglementaires de l'OMC, que les pays africains se sont engagés à respecter lors du cycle d'Uruguay, imposent de lourdes contraintes administratives de mise en œuvre. Mais des économies d'échelle sont possibles dans la mise en œuvre de ces accords, par exemple en ce qui concerne les accords d'évaluation en douane et de barrières techniques aux échanges. Les organisations régionales peuvent s'engager au nom des États membres à répondre aux contraintes réglementaires, qui risquent sinon d'être trop lourdes pour les petits pays.

L'accord de Cotonou avec l'Union européenne pose un vrai défi aux regroupements régionaux africains — il réaffirme l'importance de négocier des accords de libre-échange compatibles avec les intérêts des membres de chaque groupe, de renforcer leur accès aux marchés et leur compétitivité et de les aider à s'ajuster. Ces négociations seront difficiles et complexes, mais elles seront cruciales pour l'avenir de l'Afrique. Ses institutions régionales doivent commencer à s'y préparer dès maintenant.

## **La politique**

Les organisations africaines régionales seront-elles capables de réaliser toutes ces choses, si indispensables ? Nous en sommes convaincus, si tant est que deux conditions soient remplies. La première est celle de l'aide financière destinée à élargir la portée de leurs activités, qui devrait arriver. L'Afrique a déjà reçu beaucoup d'assistance, surtout de la part de l'Union européenne, et des nouveaux fonds viennent d'être engagés, par exemple, pour le renforcement des capacités avant les négociations de mise en œuvre de l'accord de Cotonou.

La seconde condition est que les institutions régionales africaines reçoivent un mandat politique indispensable de la part des États membres. Le tissu très complexe de regroupements qui se chevauchent les uns les autres pourra-t-il être rationalisé ? Les États membres autoriseront-ils les institutions à exercer un niveau suffisant de direction pour la formulation de politiques et leur mise en œuvre ? Comment les institutions régionales panafricaines fonctionneront-elles avec les groupes sous-régionaux qui ont, jusqu'à présent, assuré l'intégration économique régionale ? Comment ces institutions pourront-elles durablement résoudre les problèmes qui naissent avec une répartition inégale des bienfaits de l'intégration, voire même lorsque des pays seront confrontés à des pertes ? Telles sont les questions auxquelles l'Afrique devra répondre — et ce ne sera pas facile. Mais nous avons confiance — l'Afrique trouvera des solutions.

## **Conclusion**

L'intégration et la coopération régionales pourraient bien être le point de passage obligé de l'Afrique vers cette intégration dans l'économie mondiale dont elle a besoin pour augmenter les revenus et éradiquer la pauvreté. Si l'Afrique veut tenir son objectif de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, cela signifie qu'elle doit enregistrer une croissance de 7 pour cent par an. A l'heure actuelle, certains pays africains y parviennent, mais la plupart en sont loin. Le nouveau partenariat africain pour le millénium devrait permettre d'améliorer cette situation. Le gouvernement britannique s'est fermement engagé à soutenir ce partenariat dans lequel le régionalisme ouvert aura un rôle vital à jouer.



# Alternatives régionales et options nationales

*Jakaya M. Kikwete\**

L'Afrique est le dernier champ de bataille de l'humanité dans la lutte contre la pauvreté, la corruption et le sous-développement. C'est un combat difficile et plein d'embûches. Mais nous devons nous battre et gagner — une défaite aurait des conséquences par trop catastrophiques. Quel que soit le continent ou le pays dont nous venons, notre religion, la couleur de notre peau, nous devons tous y prendre part. L'Afrique ne peut être exclue du développement — cela aurait des répercussions sur le monde entier. Comment en effet un exode massif de populations fuyant la pauvreté en Afrique serait-il vécu en Europe dans les années qui viennent, quand on voit déjà les remous que provoque l'arrivée d'un petit nombre de gens venus tenter leur chance ? Les guerres, les conflits et les équilibres fragiles qui dominent aujourd'hui, avec leurs cortèges de morts, de destructions et d'exodes massifs des populations, risquent encore de se multiplier ou de s'aggraver si rien n'est fait pour casser le cercle vicieux de la pauvreté une bonne fois pour toutes. Les guerres et les conflits africains, comme toujours, concernent le monde entier et non pas uniquement les personnes vivant sur ce continent. La seule manière d'y mettre fin est d'aider l'Afrique à parvenir à un niveau supérieur de développement et d'éradiquer la pauvreté. Il s'agit là d'un sujet très grave, qui demande toute notre attention et des interventions sérieuses. L'intérêt manifesté à cet égard par l'OCDE et la Banque africaine de développement est très appréciable.

L'intégration régionale en Afrique n'a rien de nouveau — cela fait longtemps que le continent la pratique, même si son histoire dans ce domaine est plutôt complexe, jalonnée de belles réussites et d'échecs retentissants. Pourtant, il est encourageant de voir que même ces échecs n'ont pas découragé les tenants de cette intégration, qu'ils ont au contraire tout fait pour recoller les morceaux et recommencer. Cela montre bien que les populations africaines et leurs dirigeants ont parfaitement conscience du bien-fondé de l'intégration régionale sur le continent, qu'ils y sont engagés et y croient fermement. Prenons pour exemple la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) : disparue en 1977, elle a été relancée en grande pompe le 15 janvier 2001.

---

\* Député, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale de la République unie de Tanzanie

À l'époque des discussions qui ont présidé à la création de l'Organisation de l'unité africaine, en 1963, l'intégration régionale était déjà à l'ordre du jour. Certains responsables d'alors étaient favorables à l'unité africaine, proposant la création d'États unis d'Afrique. D'autres, plus pragmatiques, défendaient l'idée d'une approche progressive de l'unité africaine, en avançant l'argument suivant : si l'unité du continent était souhaitable d'un point de vue politique, elle était impraticable en l'état actuel des choses. Ils proposaient donc que l'unité se fasse par étapes, grâce à une coopération politique et économique au sein de regroupements économiques régionaux sur lesquels l'unité se construirait peu à peu. Cette opinion, soutenue par une majorité de dirigeants, finit par être adoptée par l'OUA qui a, de fait, travaillé sans relâche à la création de regroupements économiques en Afrique. Elle a également collaboré étroitement avec eux pour mener à bien sa stratégie de construction d'une communauté économique africaine.

Depuis les années 60, et jusqu'à aujourd'hui, cette approche a prévalu et le continent africain a assisté à l'élaboration, sans précédent, de projets d'intégration régionale, au nombre desquels nous pouvons citer les plus importants : la SADC (la Communauté de développement de l'Afrique australe), la CEDEAO (la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), le COMESA (la Communauté économique du Sud et de l'Est africain), l'Union du Maghreb, l'IGAD (l'Autorité intergouvernementale pour le développement), la CAE et l'UDEAC (l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale).

Ces regroupements ont connu des fortunes différentes. Certains ont nettement progressé quand d'autres n'enregistraient que des résultats modestes, n'évoluaient que très peu ou disparaissaient (ou sont en passe de le faire) totalement. La SADC, le COMESA et la CEDEAO se sont consolidées ; l'IGAD a enregistré quelques résultats modestes et l'UDEAC et l'Union du Maghreb sont restées stationnaires. La CAE a disparu en 1977 pour ne renaître que 25 ans plus tard. Le KBO et le CPG sont dans les limbes.

L'ex-CAE avait succédé à l'Organisation des services communs de l'Afrique de l'Est, créée en 1961 pour remplacer la Haute commission pour l'Afrique de l'Est, elle-même instaurée en 1947. Cette dernière avait cristallisé une grande partie des initiatives de coopération et d'intégration entreprises avant 1947.

L'ex-CAE avait réussi à parvenir à un bon niveau d'intégration économique, probablement supérieur à l'époque à celui atteint par les autres organisations de ce type sur le continent : union douanière, conseil et régime conjoints d'imposition sur le revenu, union monétaire avec monnaie unique (le shilling est-africain) et conseil monétaire est-africain. Les lignes de chemins de fer, les lignes aériennes, les postes, les télécommunications et d'autres types de services, comme la météo par exemple, étaient détenus conjointement et gérés par la Communauté. La Banque de développement est-africaine, l'Université de l'Afrique de l'Est et bien d'autres institutions appartenaient à la Communauté. En un mot, la quasi-totalité de la vie juridique, sociale, économique et culturelle du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie était est-africaine. Seule la vie politique gardait sa spécificité ; ce facteur a été la principale cause de l'affaiblissement, puis de la disparition, du tissu d'intégration

régionale si difficilement instauré depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle, époque où le Kenya et l'Ouganda avaient pour la première fois passé un accord de perception commune des recettes douanières. Cet accord devait donner naissance à l'Union douanière de l'Afrique de l'Est en 1919, qui fut ensuite élargie à tous les domaines.

Un grand nombre de facteurs ont contribué à la disparition de ce regroupement régional exemplaire, mais quatre ont joué un rôle essentiel. Le premier d'entre eux est la différence entre les politiques poursuivies par les États partenaires. Pour des raisons idéologiques la Tanzanie suivait des politiques socialistes, alors que le Kenya avait une orientation essentiellement capitaliste. Après le renversement du président Milton Obote en Ouganda, une dictature militaire arriva au pouvoir, qui appliqua des politiques plus orientées vers le capitalisme. Ces deux idéologies étant intrinsèquement hostiles l'une à l'autre, l'atmosphère de la CAE se dégrada, entraînant une diminution du bien-être des pays. Ensuite, le climat politique de l'époque ailleurs dans le monde n'était pas favorable à une intégration régionale dans laquelle les partenaires souscrivaient à des idéologies contraires et hostiles. A la fin des années 60 et au début des années 70, la guerre froide battait son plein. A chaque nouvelle division entre l'Est et l'Ouest, l'écart avait tendance à se creuser entre les deux bords — la CAE a ainsi totalement perdu de son efficacité.

Troisième grand facteur à l'origine de l'affaiblissement et de la disparition de la CAE — le sentiment permanent que le partage des bénéfices retirés de l'intégration économique était inéquitable et, surtout, que l'on manquait cruellement de mécanismes de compensation adéquats pour redresser la situation. Les difficultés n'étaient pas simples à résoudre et demandaient du temps ; les résultats dépendaient pour beaucoup de la bonne volonté et de la sagesse des dirigeants.

Malheureusement pour la CAE, et c'est là le quatrième facteur, le climat politique en Afrique de l'Est s'est fortement dégradé au début des années 70, à la suite de l'arrivée au pouvoir en Ouganda du dictateur Idi Amin. Le président Julius Nyerere s'opposa au coup d'État militaire et jura de ne jamais s'asseoir à la même table que le général Idi Amin. Celui-ci entretenait par ailleurs d'assez mauvaises relations avec le président du Kenya, Jomo Kenyatta. Un calme tendu accueillait les revendications d'Amin sur le Kenya et la Tanzanie qui, au même moment, voyaient leurs relations se dégrader, chaque pays faisant sur son voisin des commentaires désobligeants pour des raisons idéologiques plus profondes. Dans ces conditions, l'autorité suprême de la CAE ne pouvait plus se réunir pour débattre des affaires courantes. De nombreux problèmes sont restés en suspens jusqu'à ce que la situation devienne tellement intenable qu'il a fallu renoncer à cette initiative d'intégration économique exemplaire.

Un certain nombre d'autres facteurs sont entrés en jeu, moins importants, mais dont il faut néanmoins tenir compte. Ainsi en est-il de la faible participation du secteur privé et des populations en général aux questions communautaires. La CAE avait été créée par trois gouvernements, dont les responsables en étaient à la fois les propriétaires et les gestionnaires. La population était peu impliquée dans le fonctionnement de la Communauté, son sentiment d'appartenance était nul, et elle n'avait pas son mot à dire. De sorte que certains responsables sans scrupules avaient les mains libres pour saper une organisation qui allait à l'encontre de leurs ambitions personnelles.

Aujourd'hui encore, la diversité des politiques économiques suivies par les États partenaires, le partage inéquitable des bénéfices de l'intégration économique et l'absence de mécanismes appropriés de compensation pour redresser la situation, le désaccord politique entre les États membres et la faible participation de la société civile et du secteur privé sont toujours préoccupants. Un certain nombre de freins transcendent également les programmes d'intégration régionale en Afrique. Enfin, l'instabilité politique ou un conflit dans un État membre agit contre l'intégration, surtout si ce conflit a des conséquences néfastes sur les pays voisins.

La poursuite égoïste d'un intérêt national aux dépens de l'intérêt régional est aussi un facteur dangereux qui s'oppose au succès des regroupements économiques régionaux. Pour réussir, les intérêts régionaux doivent passer avant les intérêts nationaux. Si cette condition n'est pas respectée, il ne peut y avoir d'intégration. Il faut bien entendu s'efforcer d'ajuster les intérêts régionaux de sorte qu'ils ne nuisent pas à ceux d'un État partenaire, mais permettent au contraire d'y répondre. Ce dernier point est important car, vers la fin, c'est lui qui a porté le coup de grâce à la Communauté. Enfin, l'intégration régionale peut souffrir d'une mauvaise conception, de la formulation de mesures politiques boiteuses ou de l'application aveugle de décisions politiques.

Il est primordial d'évaluer les résultats de toute tentative d'intégration régionale et de coopération économique, pour que les erreurs du passé ne soient pas sources de blocages ni d'occasions manquées. La nouvelle Communauté de l'Afrique de l'Est l'a bien compris : le passé a été soigneusement étudié et les leçons retirées de cet examen ont servi de base à la conception de la nouvelle entité.

Nous avons tous la même préoccupation fondamentale — améliorer le niveau de vie de nos concitoyens en favorisant dans nos pays un processus de développement adapté et durable d'un point de vue économique, social et environnemental. Cela consiste, d'un côté, à augmenter les revenus des particuliers pour qu'ils puissent accéder aux biens sociaux et économiques essentiels et, de l'autre, à leur fournir des infrastructures et des services sociaux et économiques adaptés et de qualité — santé, éducation, eau, énergie, transports, communication, etc.

Nous connaissons bien les faiblesses de l'Afrique, économiques, financières, techniques et technologiques. La fragilité de la base politique et sociale de ses institutions et de ses organisations est aussi une source de faiblesse. L'intégration régionale est l'occasion de les faire disparaître, ou tout au moins de les réduire. Elle nous permettrait aussi de devenir des acteurs à part entière de la mondialisation, et non plus seulement des spectateurs.

Si personne ne doute de son importance et si l'on a même enregistré certains succès, plus ou moins nets, l'intégration régionale en Afrique reste pourtant confrontée à un certain nombre de défis. D'un point de vue économique, la petite taille des marchés nationaux et la faible demande réelle sont un véritable problème. Par ailleurs, les infrastructures économiques (routes, chemins de fer, ports, voies intérieures navigables, énergie, télécommunications, etc.) sont inadaptées et inefficaces et les pays partenaires

ont des déséquilibres commerciaux marqués. Les faibles ratios capital/main—d'œuvre, dus à des investissements insuffisants, posent aussi des problèmes, tout comme la faiblesse des flux d'investissements directs étrangers vers l'Afrique. Les mauvais niveaux de productivité dans l'agriculture et l'industrie, l'état embryonnaire des services et la faiblesse des marchés des capitaux viennent encore s'ajouter à la longue liste des difficultés auxquelles l'Afrique est confrontée.

D'un point de vue social, les revenus des particuliers sont faibles et la pauvreté très répandue. L'Afrique connaît encore des niveaux d'épidémies très élevés et les infrastructures éducatives sont insuffisantes et mal équipées. Politiquement, le continent vit sous une menace constante : insécurité ; guerres civiles ; exodes de populations ; et fragilité des systèmes démocratiques. Au niveau technologique, l'Afrique affiche de faibles niveaux d'acquisition, de capitalisation et de mise en oeuvre, surtout dans le domaine de l'agriculture ; les niveaux d'allocation des ressources dédiées à la recherche et au développement y sont également très faibles. Quant à l'informatique, la pauvreté des équipements en Afrique a compromis tout accès aux autoroutes de l'information.

Tous ces défis pourront être relevés si les projets d'intégration que nous sommes en train de concevoir sont bien coordonnés et si les ressources disponibles sont bien gérées et leur utilisation rentabilisée au maximum. Plus nous rassemblerons les maigres ressources dont nous disposons et plus nous planifierons et mettrons en place des projets transnationaux, plus nous atteindrons rapidement nos objectifs de développement.

Il est donc indispensable que l'intégration régionale en Afrique se fasse dans le cadre de stratégies régionales de développement. Ces stratégies devraient favoriser une gestion économique rationnelle et commune des maigres ressources disponibles selon le principe des économies d'échelle ; la constitution de blocs économiques viables ; la fourniture de services efficaces ; et la production de biens à destination de marchés régionaux et mondiaux élargis. Cela ne sera pas possible, cela dit, tant qu'une partie du continent connaîtra des crises, quelles qu'elles soient. L'Afrique doit instaurer des systèmes politiques viables si elle veut lancer des initiatives communes qui lui permettront de parvenir, progressivement ou de manière cumulée, à une intégration économique durable. Ces initiatives doivent provenir essentiellement des forces sociales locales — les députés, les organisations professionnelles, les industriels, les associations de commerçants, les organes professionnels ou les syndicats — qui ont véritablement intérêt à retirer des résultats positifs de cette intégration régionale. Le soutien de partenaires extérieurs compréhensifs sera bien entendu bienvenu !

L'Afrique a une longue expérience de l'intégration régionale — elle la pratique depuis longtemps. Cette expérience doit être partagée et utilisée afin que les erreurs du passé ne se reproduisent pas et que l'on puisse parvenir à créer des modèles d'intégration régionale durables. L'Afrique doit donc s'assurer que le concept n'est pas dévoyé, que la formulation de politiques reste efficace et que leur mise en place est réfléchie. Le processus de construction d'un groupement économique, progressif et soigneusement planifié, doit être au centre de nos préoccupations. Toutes les parties prenantes doivent être régulièrement informées, et sollicitées en temps voulu.

L'Afrique a besoin de dirigeants politiques et de citoyens favorables au processus d'intégration et engagés en sa faveur. Elle doit concevoir des solutions séduisantes qui seront des alternatives aux options nationales de développement. Elle doit décider elle-même de son entrée sur la scène mondiale et trouver des solutions nouvelles et novatrices pour son développement futur. La première des motivations en faveur de l'intégration régionale en Afrique réside dans l'augmentation des avantages qui en découleront, par rapport à une situation où l'intégration n'aurait pas lieu.

# L'engagement de l'Europe en faveur d'initiatives régionales cohérentes

*Koos Richelle\**

Alors que nous engageons les discussions pour la mise en place de l'accord de Cotonou, la question de l'intégration régionale a une importance cruciale pour nous même si, à ce stade, nos idées ne sont pas aussi concrètes que certains d'entre vous le souhaitent — et que d'autres le redoutent.

L'UE est par nature favorable aux initiatives d'intégration régionale, et elle ne se contente pas de le dire : elle a alloué en leur faveur aux pays ACP 1.3 milliard d'euros pour les cinq à six prochaines années, ce qui représente près de 10 pour cent de l'aide financière qu'elle leur accorde. Son expérience positive en la matière la pousse à agir ainsi : la réussite globale de l'intégration européenne depuis ces 50 dernières années, en termes de progrès économiques et sociaux, et de paix, a dépassé les attentes des pères fondateurs de l'Europe. Mais le contexte européen est très particulier et très différent de celui des pays en développement. S'il y a certainement des leçons à tirer de la manière dont l'Europe a résolu ses problèmes, il convient néanmoins d'exprimer une mise en garde contre une tendance à la reproduction pure et simple de ces expériences.

A l'heure actuelle, l'UE soutient quasiment toutes les initiatives d'intégration africaine, en particulier celles qui offrent de bonnes perspectives de progrès et qui témoignent d'un engagement et d'une appropriation manifestes. La sélection n'est pas toujours facile à réaliser. Certains espoirs ont été déçus — souvent par péché d'ambition, ce qui nous amène à tirer des leçons de ce constat.

Le nouvel accord de Cotonou met l'accent sur l'intégration régionale en tant que stratégie de développement et élément clé d'une stratégie commerciale. C'est un pas vers une intégration dans l'économie mondiale, qui sera bénéfique. L'accord souligne l'importance d'une bonne performance, critère de l'allocation de ressources. Pour nous tous, cette obligation est un défi à relever — mais nous obtiendrons ainsi de meilleurs résultats.

---

\* Directeur général, Direction générale du développement, Commission européenne.

Le principe de la définition des programmes régionaux est évoqué à l'annexe IV, article 7, de l'accord de Cotonou, qui stipule que :

« La définition des régions géographiques sera décidée par les États ACP concernés. Dans toute la mesure du possible, les programmes d'intégration régionale devraient correspondre aux programmes d'une organisation régionale ayant un mandat pour l'intégration économique. En principe, dans le cas où des membres adhèrent à plusieurs organisations régionales compétentes qui se chevauchent, celles-ci devraient croiser leur adhésion à la définition du programme d'intégration régionale. Dans ce contexte, la Communauté accorde, par le biais des programmes régionaux, un soutien particulier à des groupes d'États ACP qui se sont engagés à négocier des accords de partenariat économique avec l'UE. »

Nous pouvons déduire un certain nombre de conclusions de ce texte :

- i)* l'initiative de la définition des régions d'implantation des programmes revient aux États ACP ;
- ii)* pour ce faire, les États ACP doivent partir d'organisations qui ont pour mandat l'intégration économique ;
- iii)* en cas de chevauchement dans l'adhésion, les régions d'implantation des programmes devraient en principe correspondre à l'adhésion combinée de ces organisations.

Ces trois points nous permettent à leur tour de dégager un certain nombre de principes directeurs pour l'exercice de programmation régionale.

Nous voyons tout d'abord que si, dans le passé, la Commission était responsable de la définition géographique des programmes régionaux, ce n'est plus le cas. Nous ne pouvons donc pas supposer, à ce stade, que les programmes régionaux existants — dans le cadre du 8e fonds européen de développement (FED) — seront maintenus : Caraïbes, Pacifique, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique australe et Océan indien. Cela ne veut pas dire non plus que ces régions d'implantation des programmes ne seront pas reconduites dans le cadre du 9e FED. Cela dit, en l'absence de décisions officielles de la part des pays ACP, le texte de l'accord ne nous permet pas de penser que les régions des programmes du 9e FED seront les mêmes que celles du 8e FED.

Le deuxième principe directeur pour la définition des régions de programmes est le suivant : ces régions doivent correspondre « dans toute la mesure du possible » à l'adhésion des organisations ayant un mandat pour l'intégration économique. La situation des Caraïbes et du Pacifique à cet égard ne présente pas de difficulté, les deux régions n'ayant en fait qu'une seule organisation dotée du mandat adéquat. En Afrique, en revanche, la liste des organisations mandatées pour l'intégration économique est longue et bien des pays sont membres de plusieurs regroupements. Quoi qu'il en soit, sur la base de ce principe, il est logique d'exclure les organisations qui ont un mandat de coopération fonctionnelle (gestion du bassin d'un fleuve,

infrastructures, sécheresse, etc.) qui sert de base aux régions de programmes. L'Afrique regorge d'organisations de ce type, dont par exemple le CILSS (Comité inter-étatique pour la lutte contre la sécheresse au Sahel) ou l'OMVS (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal).

Le troisième principe découlant de l'article 7 pose davantage de problèmes que les deux principes précédents. En effet, la question du chevauchement dans l'adhésion d'organisations ayant un mandat pour l'intégration économique peut potentiellement entraîner un changement radical de la structure actuelle des programmes régionaux. Nous attendons les résultats des discussions qui ont lieu à ce sujet entre les États et les organisations régionales concernées.

Nous avons souligné l'importance pour les pays d'une région de s'appropriier dès le départ les activités régionales. A cet égard, il faut qu'il y ait cohérence entre le niveau national et le niveau des organisations régionales. Le processus PRSP (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) doit dans ce contexte tenir compte de la dimension régionale.

De plus, l'intégration régionale doit être parfaitement cohérente avec le système commercial multilatéral, parce qu'elle n'est qu'un élément d'une stratégie tournée vers l'extérieur. Ce point a son importance par rapport au nouveau cycle de négociations multilatérales, prévu prochainement, qui doit refléter les besoins des pays en développement.

Le calendrier qui amènera à la signature d'accords de partenariat économique régionalisé (APER) est le suivant : les négociations doivent démarrer pendant l'année 2002 et se conclure au plus tard au début de l'année 2008. Les APER doivent s'inspirer des initiatives d'intégration régionale des pays ACP. Les résultats obtenus doivent être conformes aux règles de l'OMC.

L'une des premières exigences d'une intégration régionale constructive concerne le renforcement des capacités et des institutions, y compris des capacités analytiques. L'intégration régionale des pays en développement, si tant est qu'elle ne vise pas à une forme quelconque d'autarcie régionale, est totalement compatible avec le développement du système commercial multilatéral. L'intégration régionale sera l'occasion de mettre en commun les ressources, de réduire les frais et d'améliorer les capacités commerciales et les activités connexes ; cela est particulièrement valable pour les petites économies ou les pays moins développés.

La question de l'intégration régionale ne date pas d'hier. Les pays africains ont compris depuis longtemps qu'ils devaient collaborer pour surmonter les limites imposées par leur faible poids économique et pour réduire leur vulnérabilité. Celle-ci peut prendre différents aspects — la dépendance d'un très petit nombre de d'exportations agricoles ou minières, ou l'absence d'infrastructures, surtout dans les pays enclavés. L'intégration régionale fait partie d'une stratégie de repositionnement qui permet de tirer parti de la mondialisation et de se donner les moyens de mieux gérer les risques ou les menaces extérieures.

Des réformes macro-économiques non coordonnées, dont la libéralisation des échanges, peuvent par ailleurs être dangereuses pour la région. Face à des mesures unilatérales non coordonnées, l'intégration régionale présente l'avantage d'être socialement et politiquement plus durable, car les coûts d'ajustement peuvent être contrôlés et étalés dans le temps.

Signalons encore, car c'est fondamental, qu'une intégration régionale réussie contribue à renforcer la paix et la stabilité. Cette volonté politique était l'un des objectifs essentiels qui ont conduit à l'intégration européenne. Elle garde toute sa pertinence pour l'intégration des pays en développement.

Un certain nombre d'obstacles retardent ou empêchent une intégration réussie et certaines conditions préalables essentielles doivent être remplies pour avancer ; elles relèvent du domaine politique et économique. La paix, la sécurité, la stabilité politique, la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques sont des points clés, associés à une gestion macro-économique saine. Mais par dessus tout, il faut qu'il y ait partage des valeurs et des idées. L'obtention de ces conditions préalables peut, bien entendu, prendre beaucoup de temps.

L'adhésion à un organisme d'intégration ne devrait pas suivre de façon quasi automatique des déclarations politiques ; elle devrait au contraire correspondre à un véritable engagement en termes de politiques, de répartition de la charge et de solidarité. Une initiative d'intégration sérieuse devrait impliquer une négociation sérieuse avant l'adhésion. L'élargissement de l'UE, par exemple, a toujours été un processus relativement long, malgré une forte volonté politique d'avancer vite. Cela tient au fait que les nouveaux pays adhérents ont besoin de temps pour s'approprier le fameux « acquis communautaire ». Dans la région africaine, certaines organisations se sont développées très rapidement, sans tenir véritablement compte d'un « acquis » quelconque. La SADC est passée en peu de temps de neuf à 14 États membres. Le COMESA est lui aussi rapidement passé à plus de 20 membres. Il y a de plus un chevauchement important entre les deux organisations, concernant neuf États membres à l'heure actuelle. L'absence de cohérence dans les objectifs et l'approche adoptés compromet toute progression et conduit à un gaspillage de ressources. Ce problème doit être résolu rapidement et sur la base d'une appropriation complète des pays impliqués.

L'un des aspects de l'engagement est le fait de contribuer au budget. Il est de notoriété publique que bien des pays ne versent pas de façon régulière leur quote-part au budget. Même si la situation s'est améliorée dans le cas du COMESA, par exemple, un certain nombre de pays de la CEDEAO n'ont pas versé leur contribution depuis longtemps. Cette situation devrait être clarifiée ou des sanctions devraient être imposées aux pays ne remplissant pas leurs obligations — comme l'interdiction faite aux pays qui ont des arriérés de paiement de présider des réunions ou de prendre part aux votes, ou le fait que le Secrétariat ne puisse plus employer de ressortissants des pays concernés. Il est bien entendu crucial que le partage de la charge entre États membres soit équitable.

A cet égard, des améliorations sont nécessaires. Les pays qui ont l'impression de ne pas retirer d'avantages à la hauteur de leurs contributions devraient envisager de quitter l'organisation. Le fait que les États membres n'acquittent pas totalement leur contribution crée souvent une situation de dépendance par rapport aux bailleurs de fonds, ou une dilution du sentiment de propriété.

Il faudrait également prévoir un suivi bien plus rigoureux des accords signés dans le cadre des initiatives d'intégration régionale. Trop souvent, nous assistons à un report (quasiment *sine die*) de la mise en œuvre des accords — citons le cas de la libéralisation des échanges au sein de la CEDEAO, mais aussi dans la SADC ou la CAE. On ne dispose par ailleurs quasiment pas d'informations pour évaluer les progrès enregistrés. Les accords commerciaux préférentiels nécessitent l'application des règles d'origine. Or, il n'existe que peu d'informations sur l'application de ces règles. Nous recommandons donc que les accords, modestes et réalistes, soient soigneusement suivis. La durée de la période de transition doit être raisonnable. Il faut disposer de suffisamment de ressources pour mettre en place des mesures complémentaires — pour assurer la formation et l'équipement des services douaniers, par exemple. Un programme peu ambitieux et réaliste permet d'éviter l'adoption de politiques rétrogrades ou un revirement de ces politiques. De tels revirements envoient de mauvais signaux aux investisseurs potentiels. Exemple flagrant de ce manque de réalisme — l'annonce faite par la CEDEAO, l'année dernière, de son projet de créer une seconde zone monétaire (en sus de la zone CFA) d'ici 2003 et une union monétaire complète pour les pays de la CEDEAO d'ici 2004.

Un principe est à la base de toute intégration régionale : le secteur privé (les entrepreneurs et les salariés) et la société civile au sens large doivent pouvoir travailler ensemble à travers les frontières, d'une manière mutuellement profitable et sans être gênés par de trop nombreuses restrictions. Il revient aux gouvernements de mettre en place un cadre favorable en termes de droits et d'obligations, ainsi que les infrastructures nécessaires. L'intégration ne réussira qu'à condition de créer un cadre qui ne soit pas purement juridique, imposé d'en haut, ni purement politique, mais qui implique au contraire véritablement la société civile.

L'UE maintient son engagement à collaborer avec les pays et les organisations pour créer un espace économique régional plus cohérent dont les bienfaits seront équitablement répartis. L'intégration régionale n'est pas une panacée, mais un complément utile à une stratégie de développement centrée sur le développement humain et l'éradication de la pauvreté.

Le régionalisme suscite des controverses — ce sera toujours le cas. Ce sont souvent les bénéficiaires d'un grand marché et d'un espace économique unifié qui en soulignent les défauts et les difficultés. Cependant, la fragmentation régionale du continent africain est telle qu'il n'y a pas d'autre solution pour parvenir à un espace économique élargi et harmonisé. La mutation sera délicate ; le programme se doit donc d'être réaliste, et l'UE est prête à participer à ce processus. L'une comme l'autre, l'Europe et l'Afrique ont tout intérêt à ce que ce processus réussisse.



# Mondialisation, intégration régionale, croissance économique et consolidation démocratique

*Michael Spicer\**

## Introduction

« Dans l'économie mondiale », Klaus Schwab, président du Forum économique mondial (WEF), affirmait que « la force régionale est primordiale »<sup>1</sup>. Le développement d'entités régionales est en effet synonyme de notre époque de mondialisation et de technologie — qui s'accompagnent de flux financiers internationaux plus importants, de volumes mondiaux d'échanges florissants, de réduction des coûts des liaisons de transport et de communication qui sont aussi plus efficaces et, parfois, du développement plus pernicieux d'autres influences transnationales comme la criminalité, les mouvements de population ou les questions d'environnement et de santé. On a coutume de dire, de fait, que si la technologie rend la mondialisation possible, c'est la libéralisation qui la concrétise<sup>2</sup>.

Ce processus de libéralisation des échanges a pris deux voies différentes, mais qui sont finalement interdépendantes : la réduction générale des droits de douane dans le cadre du GATT et de l'OMC ; et l'intégration régionale. À l'échelle de notre planète, le volume des échanges internationaux a augmenté deux fois plus vite que la croissance de la production mondiale sur la période 1985–94<sup>3</sup>. La production mondiale a quintuplé au cours des 50 dernières années alors que le commerce mondial a été multiplié par 16<sup>4</sup>.

La part des échanges intra-régionaux dans les échanges mondiaux a régulièrement augmenté : entre 1980 et 1989, elle est passée de 51 à 59 pour cent en Europe, de 33 à 37 pour cent en Asie de l'Est et de 32 à 36 pour cent en Amérique du Nord<sup>5</sup>. À l'heure actuelle, 60 pour cent des échanges mondiaux ont lieu au sein de blocs commerciaux régionaux.

---

\* Administrateur, Anglo American Corporation of South Africa.

Les arguments en faveur d'une intégration plus poussée ne doivent pas, pour autant, voiler les immenses défis auxquels sont confrontées les entités régionales dans leur lutte contre les différences politiques et l'insécurité économique. La création régionale a été difficile en Afrique : en 1990, les échanges intra-régionaux représentaient en moyenne à peine 6 pour cent des échanges africains ; ils sont passés à juste 10 pour cent en 1999. Si l'on prend pour exemple la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la domination de l'Afrique du Sud sur les marchés, associée à des différences plutôt marquées dans le style de direction politique et le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme, a rendu le projet régional à la fois complexe et problématique. Des difficultés de ce type se retrouvent malheureusement dans toute l'Afrique — bien qu'il faille préciser que, inversement, *ces difficultés rendent le régionalisme encore plus nécessaire*.

Nous insisterons sur trois grandes questions :

- la relation entre les organismes régionaux et le développement ;
- les défis du « renforcement régional » dans les pays en développement et particulièrement en Afrique ;
- la manière dont les initiatives régionales progressent en Afrique.

## **Intégration régionale et développement**

Deux écoles de pensée s'affrontent quant à la valeur des entités régionales économiques et politiques. La première estime qu'elles sont autant de pierres à l'édifice ou de tremplins pour une participation plus complète à l'économie mondiale — cette fameuse intégration « ouverte ». La seconde estime que ces entités sont un rempart, positif pour le développement, contre une intégration mondiale approfondie — c'est la thèse de l'intégration « fermée ».

Ces deux thèses ne s'excluent pas forcément l'une l'autre. Il est à cet égard important de faire le distinguo entre les besoins des pays en développement — qui sont à des stades relativement peu avancés d'industrialisation — et ceux des pays plus avancés dans la chaîne industrielle. Telles seront les questions que l'OMC post-Seattle et les organismes régionaux comme l'Union européenne auront à prendre en compte dans le développement des régimes libéraux d'échanges et de développement. Il ne peut s'agir uniquement d'instaurer des échanges plus libres ; il faut aussi qu'ils soient plus équitables. La résolution des questions d'accès au marché pour le monde en développement est au cœur, par exemple, du Plan du millénaire du président Mbeki pour la renaissance de l'Afrique.

Certains expriment également des doutes quant à l'impact fâcheux d'une libéralisation rapide de certaines économies, surtout si l'on souhaite parvenir, comme nous l'avons laissé entendre, à un équilibre entre les besoins du pays et une plus

grande ouverture en tenant compte des conséquences de cette ouverture sur la croissance économique et aussi, entre autres, sur les conditions de travail, l'égalité des sexes et les normes environnementales. Nous devons enfin réaliser que la libéralisation peut fragiliser des pays face à des chocs externes, surtout lorsque les bases économiques sont fragiles et les institutions publiques faibles.

De telles préoccupations sont également liées à la nécessité de reconnaître que la libéralisation des droits de douane n'est que l'une des initiatives politiques et économiques qui doivent être mises en œuvre pour parvenir à la croissance — elle doit aller de pair entre autres avec l'instauration d'un environnement d'investissement attrayant, le développement indispensable des technologies et des compétences, l'introduction d'une politique macro-économique et budgétaire saine et l'existence d'institutions nationales efficaces mais pas trop autoritaires. *L'ouverture seule ne peut entraîner la compétitivité économique.*

C'est un fait avéré pourtant, plus les pays échangent, plus leur croissance est rapide. *L'ouverture peut donc être efficace.* Entre autres, parce qu'elle lance un signal sur le type d'économie visée par le pays en pleine libéralisation — une économie ouverte aux échanges, certes, mais aussi aux idées, aux gens, aux compétences et à l'investissement ; une économie désireuse de se placer comme concurrent sur la scène mondiale ; et une économie qui défend des valeurs politiques et des pratiques sociales acceptables dans le reste du monde. Ces remarques sont particulièrement bien adaptées à l'Afrique en général, mais elles concernent surtout l'Afrique du Sud et l'Afrique australe.

Les études montrent en effet que les pays en développement dont l'économie est ouverte ont progressé de 4.5 pour cent par an entre les années 70 et les années 80, alors que ceux dont l'économie était fermée n'ont progressé que de 0.7 pour cent. Les économies développées ouvertes ont progressé de 2.3 pour cent par an, contre 0.7 pour cent par an pour les économies fermées<sup>6</sup>. Les économies fermées sont caractérisées par de fortes barrières tarifaires et non tarifaires aux importations, un système économique socialiste, un monopole de l'État sur les exportations cruciales et un écart important entre les taux de change officiels et ceux du marché noir. Il est parfois difficile, de l'avis général, de savoir si les économies protégées enregistrent de mauvais résultats parce qu'elles se protègent, ou du fait de pratiques macro-économiques malsaines. Cela dit, cela ne change en rien l'argument fondamental de la thèse de la croissance par le libre-échange dans les pays en développement — la corrélation entre la croissance des exportations et la croissance globale du PIB est frappante.

Lorsque l'on évalue la valeur et l'expérience des tentatives d'intégration, il convient également de faire la distinction entre le processus formel intergouvernemental d'intégration régionale et l'utilité des contacts d'un peuple à l'autre. En Afrique australe par exemple, alors que le processus d'intégration entre les gouvernements a été relativement difficile et lent, souffrant souvent d'un manque de volonté politique réelle, l'intégration des peuples et des économies grâce à l'augmentation des déplacements, des investissements et des échanges, a été rapide. L'implication en Afrique des entreprises sud-africaines est l'une des illustrations positives de ce processus.

Depuis la fin de l'apartheid, par exemple, les entreprises sud-africaines ont pu échanger et investir librement en Afrique, débarrassées de leur handicap politique. Les échanges de l'Afrique du Sud avec le reste de l'Afrique ont augmenté de 130 pour cent, passant de 10.9 milliards de rands en 1994 à 25.3 milliards de rands en 1998, atteignant en 1999 22.7 milliards de rands d'exportations sud-africaines et 4.3 milliards de rands d'importations<sup>7</sup>.

Prenons un autre exemple : depuis 1999, les investissements réalisés ou engagés en Afrique par des filiales contrôlées par Anglo American Corporation of South Africa représentent 3 milliards de dollars américains, 1.5 milliard de dollars supplémentaires étant encore attendus. Cette implication accrue des entreprises installées en Afrique du Sud s'est répétée dans des secteurs autres que l'extraction minière, entre autres dans la banque, la brasserie, les communications cellulaires et l'assurance.

Résumons-nous : là où les gouvernements s'engagent positivement en faveur de la libéralisation, ils trouveront des entreprises multinationales prêtes à les aider à stimuler le développement en encourageant la création de toute une panoplie de services et d'institutions dont elles ont besoin pour fonctionner efficacement. Pour le professeur Gordon Redding, ce processus permet à la société civile de « s'étoffer »<sup>8</sup>.

## **Les défis de la construction régionale**

La mondialisation et la fin de la guerre froide ont permis aux nations de redécouvrir et de renforcer les liens régionaux. Dans ce processus, on s'est rendu compte que le développement économique ne pouvait avoir lieu dans l'isolement. Comme l'a dit M. Omar Kabbaj, président de la Banque africaine de développement : « l'Afrique disposant d'environ 800 millions de consommateurs, l'importance de la coopération économique pour elle provient surtout des opportunités nées de l'intégration des marchés de chacun des pays du continent. De grands marchés sont importants car ils créent de nouvelles occasions d'investissement, renforcent la production de biens échangeables et encouragent les flux d'investissements directs étrangers. L'intégration régionale pourrait aussi permettre de construire des infrastructures efficaces, de renforcer la sécurité nationale, d'améliorer le capital humain et la gestion des ressources naturelles »<sup>9</sup>.

Pourtant, il convient d'identifier un certain nombre de contraintes fondamentales qui pèsent sur les initiatives régionales de libre-échange, surtout celles qui impliquent les États africains (où les tentatives d'intégration régionale, traduites par un foisonnement d'acronymes divers et variés, ont vite avorté).

Quels sont les facteurs qui permettraient aux régions de mieux réussir leur intégration ? Le tableau 1 permet d'en identifier quelques-uns, encourageant ou, à l'inverse, décourageant l'impératif d'intégration régionale et en fonction desquels il serait sans doute utile d'examiner les initiatives, africaines ou autres<sup>10</sup>.

Tableau 1. Les facteurs favorables et défavorables à l'intégration régionale

Tendances positives	Tendances négatives
Proximité géographique	Économies de petite taille, en termes de population et de PIB
Homogénéité culturelle	Niveau d'échanges au sein de la région relativement faible
Intégration économique (échanges et investissements) et des infrastructures, et avantages : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ plus la proportion des importations de biens d'une région et des États membres en particulier est importante, plus la part des achats réalisés à l'extérieur de la zone est faible</li> <li>▪ agrandissement du marché intérieur</li> <li>▪ diminution des frais de transports entre États</li> <li>▪ augmentation de la diversité des structures de production entre les États membres</li> </ul>	Forte dépendance des importations et du commerce extérieur, surtout avec les pays industrialisés avancés
Préoccupations communes et interdépendantes de sécurité et absence de profonds désaccords sur la politique ou la sécurité	Pénurie de produits à valeur ajoutée
Valeurs politiques communes	Faible niveau d'industrialisation

Il semble donc que la relativement petite taille des marchés africains et leur éloignement éventuel, tout comme leur non-raccordement aux réseaux d'infrastructures, posent sans aucun doute un problème aux projets d'intégration régionale, étant donné de plus le nombre et la diversité des États membres concernés : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) compte par exemple 16 États membres, la Communauté économique du Sud et de l'Est africain (COMESA) en compte 20 et la SADC 14. Ces faiblesses sont exacerbées par des problèmes de redondance des objectifs et de recouvrement entre les organismes régionaux en termes d'adhésion (c'est le cas du COMESA et de la SADC ou de la CEDEAO avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine [l'UEMOA] pour les pays francophones). De plus, les dirigeants politiques n'ont pas la volonté de renoncer à certains domaines de souveraineté nationale — la direction institutionnelle régionale est de ce fait assez faible.

Notons cependant qu'il existe souvent des raisons politiques solides derrière ce qui semble être une intégration régionale trop rapide, entre autres le besoin d'un rapprochement et d'un dialogue politiques dans les régions qui ont connu ces dernières années (et qui continuent parfois de le vivre) des conflits et une certaine instabilité. Ces problèmes de divergence pourraient donc — et ils devraient l'être sans aucun doute — être résolus par l'application de critères d'adhésion à géométrie variable pour encourager le développement progressif et centrifuge d'idéologies et de trajectoires économiques similaires entre États membres. Cette approche prendrait par définition en compte la nature hétérogène des États membres. Mais des stratégies de ce type nécessitent volonté affirmée et finesse de la part des dirigeants, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici.

## Conclusion : la régionalisation permet d'avancer

Les avantages découlant d'une amélioration de la coordination et de la coopération régionales sont évidents — ne serait-ce que parce qu'elles signifient la fin des conflits, la création de marchés plus importants et plus attrayants grâce à l'élimination des barrières douanières aux échanges et aux investissements, et le développement d'infrastructures plus que nécessaires.

Cela dit, nous l'avons vu, il reste encore de sérieux obstacles à ce processus en Afrique, en particulier l'absence d'adéquation des valeurs démocratiques et économiques dans la région. C'est là en effet que réside pour l'Afrique le principal défi — car si, en Europe, ce processus a résulté d'une évaluation partagée des valeurs économiques et politiques et de la mise en place de systèmes nationaux identiques, l'idéal d'intégration régionale sert en Afrique d'objectif sur lequel on compte pour engager le processus. Cela revient, n'hésitons pas à le dire un peu brutalement, à mettre la charrue avant les bœufs.

Comment pouvons-nous donc faire avancer les choses dans un tel contexte ?

- il faut tout d'abord s'intéresser aux questions qui ajoutent de la valeur au processus de création de richesses, lequel, sans aucun doute possible, conduira à l'intégration. Il faut donc identifier — et s'y tenir — les questions fonctionnelles qui font obstacles aux échanges et à l'investissement et, par ricochet, à la prospérité et à la croissance. Il y a beaucoup à faire, par exemple, pour encourager la croissance en Afrique australe par le développement de codes et de pratiques d'investissement uniformes ; et pour améliorer les communications et les liens commerciaux grâce à un meilleur contrôle aux frontières ;
- ensuite, dans la logique du point précédent, il faut trouver des moyens de rapprocher les intérêts des entreprises, des gouvernements et des organisations intergouvernementales et concevoir des approches conjointes. Si des progrès ont été enregistrés dans ce domaine, les hommes politiques continuent pourtant d'accorder la priorité à des considérations politiques — il leur reste à acquérir une bonne compréhension de la dimension entreprises / économie qui entre dans la résolution du problème régional ;
- il faut par ailleurs concevoir et appliquer des stratégies et des mécanismes, comme la géométrie variable, pour gérer les différences entre partenaires régionaux potentiels, sans abandonner pour autant complètement les projets d'intégration régionale ;
- il faut, en outre, et c'est peut-être plus important, avoir une appréciation commune des valeurs démocratiques sans lesquelles il est illusoire de penser que les États membres puissent parler le même langage de tolérance, d'ouverture, de réforme et de bonne gestion des affaires publiques. La question qui se pose à nous tous, aujourd'hui, est la suivante : comment pouvons-nous, dans un contexte de partenariats inter ou intra-régionaux, agir de façon encourageante, et parfois intervenir, pour faciliter la diffusion de valeurs de ce type ?

- enfin, rappelons que tous ces points ont été envisagés dans le plan d'action du millénaire dont les grandes lignes avaient d'abord été dessinées à Davos en 2000 et, plus récemment, au Mali, sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale. Les détails sont en cours de négociation entre les dirigeants africains et il serait prématuré et présomptueux de la part d'un homme d'affaires africain d'en dire plus. Ce plan est, en l'état actuel des choses, ambitieux, courageux et potentiellement extrêmement intéressant. Si tant est que les détails y soient correctement abordés et que les préoccupations des entrepreneurs et des autres parties prenantes y soient bien prises en compte, le plan d'action du millénaire devrait dresser un cadre pour une avancée plus rapide des initiatives d'intégration régionale, mais aussi pour la résolution d'un certain nombre d'autres défis auxquels est confronté le continent africain.

## Notes

1. Cité dans Madeleine Wackernagel (1999), “WEF art thou, Renaissance?”, *Business Report*, 8 juillet.
2. Martin Wolf (1997), “Why this hatred of the market?”, *Financial Times*, mai.
3. Dani Rodrik (1999), *The New Global Economy: Making Openness Work*, ODC, Policy Essay 24, Washington, D.C.
4. Banque africaine de développement (2000), *Rapport sur le développement africain 2000*, OUP, Oxford, p. 109.
5. Chiffres donnés par Samuel Huntington (1993), “The Clash of Civilisations?”, *Foreign Affairs*, 72, 3.
6. Jeffrey Sachs et Andrew Warner (1995), “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity*, cité dans “The never-ending question”, *The Economist*, 3 juillet 1999 ; cité également dans Greg Mills (2000), *The Wired Model: South Africa, Foreign Policy and Globalisation*, Tafelberg, Le Cap.
7. Pour une synthèse précise des volumes d'échanges de l'Afrique du Sud avec l'Afrique et le reste du monde, voir South African Institute of International Affairs (2000), *South African Yearbook of International Affairs 2000/01*, publié avec l'Anglo American Chairman's Fund, Johannesburg, pp. 493–502.
8. Ann Bernstein et Peter L. Berger (dir. pub.) (1998), *Business and Democracy. Cohabitation or Contradiction*, Pinter. Voir en particulier le chapitre sur « L'impact des multinationales dans 'l'épaississement' de la société civile : les développements actuels de l'économie en Chine », par S. Gordon Redding.
9. Banque africaine de développement (2000), *Rapport sur le développement africain 2000*, OUP, Oxford.
10. Se reporter, par exemple, aux conclusions d'Antoinette Handley dans Claudia Mutschler (1997), *South and Southern Africa: Lessons from Emerging Markets*, rapport SAIIA n° 4, Johannesburg, p. 29. Le tableau que nous présentons est tiré de Greg Mills (2001), “Assessing Regional Integration in the Asia-Pacific and Southern Africa”, document présenté lors d'une conférence sur “APEC and the Asia-Pacific: Lessons for Southern Africa”, Johannesburg, 1er février.

# Pauvreté, infrastructures et cohérence des politiques

*Hilde F. Johnson\**

Notre analyse porte sur cinq grands thèmes : le contexte dans lequel le développement des infrastructures doit se faire ; les difficultés que connaît l'Afrique en matière d'infrastructures ; les priorités à fixer au niveau des infrastructures pour résoudre ces difficultés ; les écueils à éviter ; et, pour finir, les conditions préalables de la réussite.

Le cadre dans lequel nous devons agir est celui de la réduction de la pauvreté. Nous sommes convenus tous ensemble d'un objectif international de développement (OID) — celui de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes vivant dans le plus extrême dénuement. La plupart d'entre elles résident en Afrique.

Le développement des infrastructures ne peut être envisagé sans tenir compte de ce contexte et il doit faire partie des outils qui nous permettront d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté. La question qui se pose est bien de savoir comment nous allons y arriver — car notre objectif est plus qu'ambitieux. Nous avons à notre disposition quatre grands instruments.

Les conditions cadres, d'abord : la dette, les échanges et les investissements. Les sommes consacrées au financement du service de la dette sont deux fois plus importantes que les montants alloués au titre de l'aide au développement dans les pays en développement. De même que le protectionnisme entraîne des pertes de revenu qui sont deux fois supérieures aux sommes reçues au titre de l'aide au développement. Quant à la promotion des investissements, c'est une question sur laquelle nous devons travailler.

Deuxième outil — les politiques adoptées par les pays. Leur efficacité — en termes macro-économiques, certes, mais aussi en matière de bonne gestion des affaires publiques, de lutte contre la corruption, d'environnement propice aux investissements, qui sont autant de politiques en faveur des pauvres — est désormais considérée comme un facteur primordial du développement. Il suffit pour s'en convaincre de consulter le rapport d'évaluation de l'aide de la Banque mondiale.

---

\* Député et ancien ministre du Développement international de la Norvège.

L'action des donateurs constitue le troisième instrument, lequel a sérieusement besoin d'être amélioré. Les résultats sont en effet extrêmement mauvais. Prenons par exemple la façon dont les pays donateurs coordonnent leurs opérations : la Tanzanie a été obligée de produire près de 10 000 rapports par an, tous soumis à des procédures différentes de rédaction et de compte-rendu... Si les ministères norvégiens ont du mal à gérer 10 000 rapports, imaginez un peu ce qu'il en est pour les ministères tanzaniens ! La tâche, quasiment insurmontable, est imposée par les donateurs.

Quatrième et dernier facteur — le secteur privé. Dans son développement, le secteur privé doit tenir compte de la société civile, qui est extrêmement vigilante. Sans cette surveillance constante de la société civile, qui leur tend un miroir impartial, les hommes politiques adoptent un comportement différent. Ce constat, fondamental, qui vaut pour les hommes politiques partout dans le monde, vaut également pour les hommes d'affaires. La société civile est notre sentinelle et nous en avons besoin pour être crédibles.

Rapprochons maintenant le développement des infrastructures de ces quatre facteurs. Le développement des infrastructures est sensible aux barrières douanières. Mais il l'est aussi aux politiques nationales, à l'investissement privé (ou à son absence), aux résultats des donateurs (bons ou mauvais) et, bien entendu, aux investissements privés et au développement industriel. Si nous voulons tenir nos objectifs internationaux de développement — la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015 — nous devons également nous intéresser à ces quatre facteurs.

Quel est donc le rôle des infrastructures ? Les infrastructures sont à la fois tangibles — quand on parle d'infrastructures, on pense en général aux transports, aux voies de communication routières ou ferroviaires, à l'énergie, aux TIC, à l'adduction d'eau et aux installations sanitaires, etc. — et intangibles : l'éducation et les compétences font partie des infrastructures. Le rapport de 1992 de la Banque mondiale a constaté que, parmi tous les investissements possibles dans un pays pauvre, le fait d'éduquer les filles était de loin l'investissement le plus rentable, et non pas la construction d'une usine ou d'une route. Le développement des infrastructures, tout comme leur entretien, dépend des compétences, et essentiellement de celles des populations concernées.

Les investissements dans les infrastructures physiques accroissent l'efficacité des investissements dans l'éducation et la santé. Le développement éducatif d'une région est meilleur quand les écoles rurales sont accessibles par la route. Les bénéfices sont mutuels.

Enfin, les guerres ont plus de mal à détruire les infrastructures bâties dans l'intelligence des êtres humains — et ce dernier point nous incite, là encore, à aller plus loin.

## **Les difficultés en matière d’infrastructures — quelle est la situation en Afrique ?**

Les infrastructures africaines datent pour la plupart de la colonisation, époque où l’on avait besoin de transporter un ou deux produits de base vers les ports afin de pouvoir les exporter. Les infrastructures intérieures, trans-sectorielles ou transfrontalières n’ont été que très peu développées. Il s’agit là d’un sérieux handicap pour l’Afrique.

Les infrastructures du continent sont de piètre qualité et fort coûteuses. Les distances et les régions sont immenses, ce qui gêne le développement et crée des difficultés énormes d’entretien et de réhabilitation. S’ajoute à cela le fait que les infrastructures africaines ne bénéficient pas de la participation ou des investissements privés. Elles appartiennent quasi totalement à l’État, et elles sont financées en général soit par des prêts à conditions avantageuses de la Banque mondiale, soit par des pays donateurs comme la Norvège. Il en résulte que les projets d’infrastructures en Afrique sont le plus souvent orientés par les donateurs et ont tendance à favoriser les zones urbaines et les élites citadines.

L’Afrique doit réformer le développement de ses infrastructures d’un point de vue commercial ou économique (pour favoriser la croissance), certes, mais aussi pour permettre aux pauvres de progresser et aux masses de prendre part à l’économie. Il faut donc s’intéresser au sort des pauvres ruraux, qui représentent en Afrique 80 pour cent des populations pauvres.

L’échec des effets de retombée signifie que les masses doivent être associées au développement des infrastructures.

### **Les priorités en matière d’infrastructures**

Il est impératif de traiter en priorité les infrastructures qui peuvent permettre la réduction de la pauvreté, le respect des OMD et la progression des populations pauvres. Nous savons, de manière scientifique, que les investissements dans l’adduction d’eau et les transports sont ceux qui permettent le mieux la croissance du PIB pour les faibles niveaux de revenu. Nous savons aussi que la plupart des pauvres vivent dans les zones rurales. Assurer le développement agricole par la production et la transformation des produits de base, avec la possibilité de mettre les produits agricoles sur le marché, sont donc primordiaux si l’on veut réduire la pauvreté. La construction de routes d’accès aux marchés locaux (départements et régions) devient alors fondamentale.

Nous devons travailler sur les marchés intérieurs et les infrastructures. L'expérience prouve que le développement des échanges commence en général sur les marchés intérieurs. Lorsque ces marchés sont solides, le pays peut alors envisager d'exporter ses produits. Le fait d'avoir des marchés intérieurs nécessite, en Afrique, l'élargissement de ces couloirs de transport qui remontent à la colonisation, et la création de voies transfrontalières et intérieures qui faciliteront les échanges intérieurs.

Nous devons privilégier les projets d'infrastructures qui favorisent le mieux l'intégration régionale — les réseaux routiers transfrontaliers, la production d'électricité, etc. Des organisations régionales comme la SADC, la CEDEAO ou le COMESA ont déjà commencé à agir dans ces domaines, mais leurs actions manquent d'efficacité. C'est du moins l'avis de la Norvège, qui apporte son soutien à la SADC depuis de nombreuses années et qui aimerait bien obtenir un peu plus de résultats.

Le FMI et la Banque mondiale sont en train de travailler sur des projets transfrontaliers — et les résultats, ainsi que l'a bien souligné la Banque africaine de développement, pourraient être meilleurs.

Il ne faut surtout pas négliger les investissements privés. Le recours à ce type d'investissements dans le développement des infrastructures sur la base des priorités fixées par l'État — et tout le problème est là — ne doit pas seulement s'appuyer sur des considérations de rendement ou d'échanges. Il faut trouver un moyen pour les associer, mais les décisions doivent être prises en fonction des priorités de l'État. Faute de quoi, les objectifs de réduction de la pauvreté pourraient bien se réduire comme peau de chagrin.

L'augmentation des investissements privés dans les infrastructures présente l'avantage de réduire les dépenses publiques — et ce point est important pour un pays pauvre. Mais ils doivent être rattachés aux cadres juridiques, réglementaires et institutionnels ; il existe des organismes à cet effet, des agences multilatérales de garantie des investissements, des garanties partielles des risques, etc.

Il convient donc de décider dans quels domaines procéder à des investissements privés, dans quels domaines les exclure, et à quel moment l'État doit être le fournisseur et le prestataire de services publics.

## **L'évolution des politiques publiques**

Les politiques publiques doivent absolument évoluer — il règne à l'heure actuelle une incohérence totale et aucune des tentatives ne réussira si les politiques des pays en développement ne changent pas. Il s'agit des politiques commerciales, mais aussi de la création d'environnements propices aux investissements.

## *Les pièges*

Le premier des dangers est celui de projets d'infrastructures guidés par les intérêts des donateurs. Les gaspillages de fonds ont été trop importants, et ce n'est sans doute pas fini.

L'absence de technologies évolutives est un autre danger. Les projets d'infrastructures doivent être adaptés au contexte local — il ne peut s'agir de projets clés en mains venus tout droit du Japon, de France, ou de n'importe quel autre pays, dans lesquels les gens ne se reconnaîtront pas.

Il faut, troisièmement, mettre fin à la pratique de l'aide liée. Quand cinq technologies différentes coexistent dans une région pauvre et qu'il faut trouver des pièces détachées dans cinq pays différents, les choses se compliquent et, bien entendu, échouent. Heureusement, nous faisons là aussi des progrès. Ce point est fondamental, car l'aide liée implique, selon la Banque mondiale, 25 à 30 pour cent de surcoûts. Nous sommes donc en train de gaspiller les maigres ressources d'aide au développement dont nous disposons.

La corruption est le quatrième des pièges à éviter. Nous savons tous que les projets liés sont plus propices à la corruption que les autres, plus transparents et dotés de procédures, pour les appels d'offres et le reste ; mais il y a un problème de mise à disposition, dans les pays en développement comme chez les donateurs. Nous devons étudier ce problème des deux côtés — faute de quoi, nous gaspillerons tout simplement l'argent destiné aux pauvres — et ce n'est pas ainsi que nous réaliserons de bons projets d'infrastructures.

La durabilité et l'entretien sont un cinquième défi. Trop souvent par le passé, les projets d'infrastructures ont négligé la question de l'entretien. Résultat ? Il suffit d'observer par exemple ce qui se passe en Tanzanie, où la même route devient successivement la route des Hollandais, la route des Danois, la route des Finlandais et la route des Norvégiens — tous les dix ans, la même route doit en effet être reconstruite, car son entretien n'a pas été prévu à l'origine. Les responsabilités incombent aux deux parties — du côté des donateurs, qui n'ont pas pensé à cet aspect de la question, et du côté des bénéficiaires, qui n'ont pas accordé suffisamment d'attention à la question de l'entretien.

Enfin, il faut penser aux effets sur la société et l'environnement. L'évaluation environnementale doit être faite, et l'on doit aussi veiller attentivement aux conséquences sociales des programmes d'infrastructures. On le voit souvent dans le cas de projets de barrages ou de production d'énergie, mais cela concerne également d'autres domaines.

Nous pouvons ainsi déterminer, en ayant tous ces pièges bien en tête, les conditions préalables de la réussite si nous voulons que les infrastructures soient un instrument privilégié de la réduction de la pauvreté et de la croissance en faveur des pauvres. Une conclusion logique s'impose : le développement des infrastructures qui vise à favoriser la croissance des pauvres doit être totalement repensé.

Nous devons examiner les résultats des donateurs, qui ne sont pas suffisamment bons ; nous devons aussi recentrer les priorités des donateurs loin des intérêts particuliers des pays bailleurs. Les politiques sont par trop incohérentes. L'OCDE pourrait mettre au point des indicateurs de mesure des résultats des donateurs — non seulement les résultats des pays partenaires, mais aussi les résultats obtenus dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Comment tenons-nous notre parole, par exemple, en tant que donateurs pour les infrastructures ? Les données ainsi obtenues auraient un grand intérêt — nous savons d'ores et déjà que la Norvège ne se positionnerait pas en tête du classement.

Nous devons également améliorer les résultats dans les pays africains eux-mêmes. Ils doivent s'attaquer à la question de la corruption et examiner la façon dont les projets entrepris échouent ; il leur reste un grand nombre de problèmes à traiter — et entre autres celui d'un environnement propice aux investissements. Les deux parties doivent donc évoluer si elles veulent réussir et réformer le développement des infrastructures en Afrique, surtout si l'objectif ultime est — et il se doit de l'être — de profiter aux pauvres et de tenir les objectifs internationaux de développement.

# Les approches régionales : un facteur de libéralisation

*Hassan Abouyoub\**

En matière d'investissement en infrastructures, deux facteurs souvent négligés doivent être mis en évidence. Le premier est l'impact des infrastructures transfrontalières sur l'amélioration de la sécurité interne, bilatérale et multilatérale, notamment pour notre région, notre continent ; le second est l'effet considérable qu'ont les infrastructures transfrontalières ou transnationales sur l'émergence ou la promotion de marchés de taille critique, donc intéressants pour l'investissement étranger. De petits marchés n'ont pas beaucoup d'intérêt, mais leurs limites tiennent souvent aux contraintes géographiques de l'enclavement et au déficit en infrastructures de communication en particulier.

Alors comment parvenir à combler ce fossé que quasiment tous les pays africains connaissent ? Comment le faire sachant que l'aide publique au développement est en train de s'éroder, notamment parce que l'opinion publique dans les pays donateurs s'interroge sur le besoin de gouvernance qui conditionne la relance de la contribution des pays riches au financement de la croissance dans les pays en développement.

Une deuxième contrainte tient au fait que l'aide publique est une aide liée. Il en découle que les projets d'infrastructure à haut contenu local n'intéressent pas beaucoup les donateurs qui préfèrent financer des projets à haut contenu technologique.

Troisièmement, nous sommes pénalisés par la mauvaise gouvernance dont nous sommes taxés quasi systématiquement, mais également par les difficultés de mise en œuvre de projets d'investissement, l'insécurité judiciaire, la complexité des procédures, et tout simplement aussi les déficits en infrastructure. N'y a-t-il pas moyen de sortir de ce cercle vicieux répété depuis quarante ans ?

---

\* Ambassadeur du Royaume du Maroc en France.

L'expérience de mon pays et de quelques autres montre que des projets financés, en particulier par les institutions multilatérales, ont une valeur transfrontalière ou transnationale. C'est le cas des routes transafricaines, qui ont été évaluées par les différents bailleurs de fonds, notamment multilatéraux, et même bilatéraux, à l'intérieur des frontières nationales alors qu'une approche plus régionale aurait certainement donné des économies d'échelle considérables et un modèle de financement alternatif.

Nous disposons de trésors d'épargne latente à travers la privatisation d'un certain nombre de monopoles. C'est le cas dans le secteur des télécommunications, de l'eau, et de tous les services non échangeables qui sont encore l'apanage de l'État parce que, depuis les années 60, ils sont les symboles d'une souveraineté bien comprise. Mais pour construire un monde régional, ou des zones de développement régionales intégrées, il faut renoncer en partie à sa souveraineté économique ; les infrastructures inter-États ou les liaisons régionales illustrent parfaitement ce renoncement.

Un mécanisme qui s'appuierait sur les privatisations pour transférer à des sociétés compétentes les recettes du monopole, complétées par des fonds multilatéraux souvent difficiles à dépenser, permettrait aux entreprises qui viendraient investir en Afrique d'utiliser les capacités de mobilisation de l'épargne privée internationale. Avec ces trois sources, on pourrait déclencher un effet de levier pour maximiser l'utilité marginale du dollar investi dans l'aide au développement. On assiste sur ce point à des évolutions certaines, notamment à l'échelle de l'Union européenne.

Cette méthode alternative de financement des infrastructures basée sur un système de services concédés repose sur au moins trois conditions. La première consiste à concevoir une série de codes de conduite. Le premier code de conduite modifierait le principe de l'aide au développement, entre donneurs et bénéficiaire. En déliant l'aide, en la multilatéralisant si nécessaire, et en réunissant les capacités de mobilisation nationale et multilatérale, cela permettrait de financer différemment, et probablement avec davantage de générosité, des projets d'infrastructure.

A l'échelle régionale, un code de conduite pour les pays qui reçoivent ces financements et ces projets d'infrastructure consisterait à créer un cadre sécurisant, sur le plan judiciaire et fiscal, sur le plan des procédures et de la bonne gouvernance, y compris la transparence de l'appel à la concurrence. En d'autres termes, un ensemble de règles et de disciplines auxquelles nous nous astreindrions pour faire en sorte que l'investissement direct étranger soit moins risqué sur le continent africain.

Deuxième condition, nous avons besoin d'un mécanisme de garantie relativement sophistiqué, tel que le MIGA ou d'autres mécanismes dans le cadre de la convention de Lomé par exemple, mais adapté à un cadre plus large pour des opérations de financières traditionnelles. Par exemple, le potentiel offert par le mécanisme de conversion de l'aide qui est prévu et exercé pourrait multiplier la capacité des États bénéficiaires à accéder au marché international moyennant des garanties tierces multilatérales ou bilatérales à définir.

Troisième condition. Il faut non seulement disposer d'un mécanisme ad hoc qui puisse mobiliser l'argent, mais auparavant identifier le projet, mettre en place le cadre juridique, etc., créer la synergie inter-États au sein de régions bien définies. Cela est-il possible à l'intérieur d'institutions existantes, par exemple au sein de la BAD ? Ou faut-il inventer, pour mieux développer les synergies entre le Fonds européen de développement et les capacités de financement multilatéral, un mécanisme de coordination, d'identification de pilotage, et de négociation des conditionalités, qui permette de gérer l'aspect multinational de ces projets ? La question concerne nécessairement les secteurs des télécommunications et de l'eau, y compris la gestion des ressources en eau et les infrastructures de distribution, et leurs impacts multiples, en particulier en matière d'environnement.

Le réseau routier est également un secteur considéré comme une infrastructure, de même que l'enseignement supérieur et professionnel. La démarche nationale qui consiste à vouloir investir, quels que soient les calculs économiques, dans des formations endogènes et des institutions de formation endogènes, perdrait beaucoup de ses contraintes, si à niveau régional il y avait un vrai partage des capacités de formation dans le supérieur et dans le professionnel. Ces infrastructures peuvent même profiter des formidables avancées technologiques et permettre, à travers le système de téléconférences, de l'enseignement à distance, un partage de la technologie, où les pays donateurs, détenteurs de technologies, peuvent aussi inventer avec nous un modèle alternatif de transfert du savoir, indispensable, pour que nos ressources nationales ou régionales puissent prendre en charge le management de ces infrastructures et de ces investissements.

Enfin, une grande visibilité et une grande correction de l'image de l'Afrique sont nécessaires pour ce type de projets. Il est urgent d'établir une véritable stratégie de communication institutionnelle pour corriger les préjugés qui sont parmi les plus grands freins à l'investissement.



# Le renforcement des infrastructures en Afrique

*Michael G. Tutty\**

## Le rôle de la Banque européenne d'investissement dans les infrastructures

La Banque européenne d'investissement (BEI) a acquis en un peu plus de 40 ans une vaste expérience du financement de projets d'infrastructures. Créée à la fin des années 50 pour « contribuer au développement équilibré et stable du marché commun dans l'intérêt de la Communauté européenne », ainsi que l'énonce le traité, son mandat est très vaste ; il permet à la BEI de fournir des prêts et des garanties qui contribueront au développement harmonieux des différentes économies européennes, mettant en valeur les régions les moins favorisées et les rapprochant ainsi des zones plus riches, encourageant par la même occasion l'intégration régionale et la cohésion.

Dans les premières années de la grande aventure européenne, les interventions de la BEI ont surtout concerné le développement des infrastructures. Les fonds de la BEI s'ajoutaient ainsi aux ressources financières insuffisantes des pays membres pour financer de grands projets intérieurs dans le domaine des transports, de l'énergie, des télécommunications ou de l'adduction d'eau — l'objectif étant d'augmenter la qualité et la fiabilité des services publics dans tous les États membres pour qu'ils se rapprochent de normes communes.

L'achèvement du marché intérieur ces dernières années a rendu absolument indispensable une interconnexion parfaite entre les réseaux intérieurs de transports et d'énergie. De là sont nés les fameux RTE (réseaux transeuropéens), qui sont d'importants réseaux d'infrastructures reliant différents États membres de l'Union européenne (UE), mais aussi quelques pays d'Europe orientale candidats à l'adhésion. Ces cinq dernières années, les financements de la BEI pour des projets d'infrastructures au sein de l'Union européenne se sont élevés à quelque 70 millions d'euros, représentant 60 pour cent de tous les prêts de la BEI au sein de l'UE.

---

\* Vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Pour quelles raisons ce renforcement des infrastructures a-t-il toujours été inscrit dans les priorités de la BEI ? Tout simplement parce que la solidité des infrastructures est une condition préalable nécessaire — mais non pas, hélas, suffisante — à la croissance économique et au développement. Les infrastructures contribuent à la croissance en agissant sur l'offre comme sur la demande. D'une manière globale, elles valorisent même les investissements privés, dans la mesure où leur type et leur fiabilité ont une influence sur la productivité marginale des capitaux privés. D'un point de vue micro-économique, des infrastructures offrant des services de bonne qualité réduisent les coûts de production, influant ainsi sur la compétitivité et, *de facto*, sur la rentabilité, les niveaux de production, les revenus et l'emploi. Des infrastructures adaptées peuvent de plus contribuer à la diversification économique des régions moins avancées. Les télécommunications, par exemple, permettent à de nombreux secteurs d'accéder aux technologies modernes. Quant aux transports, particulièrement dans les zones rurales ou éloignées, ils simplifient l'accès à des emplois ou des investissements différents ou à d'autres modes de consommation.

La dimension régionale d'un réseau d'infrastructures ne peut, bien entendu, que contribuer à augmenter ces effets positifs — les économies d'échelle deviennent possibles et, surtout, les liens commerciaux entre les pays concernés s'intensifient.

## **Les activités de la BEI à l'extérieur de l'UE**

Bien que ses activités soient concentrées dans l'UE, la BEI a pour attributions, tout aussi importantes, de contribuer au développement économique de pays voisins de l'UE et de ceux qui, plus éloignés géographiquement, ont avec elle des liens historiques ou culturels étroits. Le continent africain apparaît donc dans un tel contexte un domaine évident d'intervention. Si les prêts de la BEI à l'Afrique ne représentent qu'une faible part de ceux que la Banque accorde à l'Europe, en termes absolus la contribution de la BEI au financement des investissements en Afrique reste substantielle : sur les cinq dernières années, les activités de la BEI sur le continent ont représenté quasiment 5 milliards d'euros.

La BEI agit en Afrique depuis plus de 30 ans. Ses interventions en *Afrique du Nord* se font dans le cadre d'accords bilatéraux avec chaque pays ; il en va de même pour *l'Afrique du Sud* qui, depuis ces six dernières années, a pu prétendre aux prêts de la Banque.

En *Afrique subsaharienne*, la BEI a d'abord agi dans le cadre des conventions de Yaoundé, remplacées ensuite par quatre conventions successives de Lomé, pendant 25 ans. La quatrième et dernière convention de Lomé a été remplacée par l'accord de partenariat de Cotonou, qui octroie à la BEI un rôle plus important, en Afrique toujours, mais aussi dans les pays des Caraïbes et du Pacifique.

La BEI est ainsi bien placée, du fait de son expertise en Europe et de sa présence ancienne en Afrique, pour contribuer au développement des infrastructures africaines. Voyons la forme de cette contribution et la façon dont elle devrait évoluer à l'avenir.

Sur les cinq dernières années, les financements de la BEI sur l'ensemble du continent pour les projets d'infrastructures — au niveau national et régional — ont représenté plus de 3 000 millions d'euros, ce qui correspond à environ 65 pour cent du total de ses activités, en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne. Si les prêts en Afrique du Nord ont été équitablement répartis entre les secteurs de l'énergie, des télécommunications et de l'eau, en Afrique subsaharienne, les secteurs de l'énergie et de l'eau ont reçu chacun près de 40 pour cent de ces prêts, et les communications, 20 pour cent.

Le financement par la BEI de projets d'infrastructures a suivi l'évolution du marché lequel a, dans bien des cas, connu un déplacement vers le secteur privé des stratégies économiques nationales pour un désengagement progressif de l'État dans le développement et la gestion des secteurs publics. Jusqu'à la fin des années 80, le développement et l'exploitation des infrastructures incombaient traditionnellement à l'investissement public ; mais, depuis quelques années, le secteur privé assume un rôle plus important, bien que cela se manifeste surtout dans la gestion des infrastructures, par le biais de contrats à long terme (comme les concessions) plutôt que dans les investissements.

Nous pouvons identifier deux raisons à cette évolution :

- tout d'abord, l'incapacité assez répandue des entreprises d'État à gérer efficacement les services publics. De fait, lorsque la BEI a procédé à l'évaluation des projets de services publics, elle a assez souvent été confrontée à une gestion indigente et à la fragile santé financière de ces entreprises. Ce dernier point étant d'ailleurs dû à une gestion financière laxiste, à une politique de tarification inadaptée et à des pertes, techniques ou non, trop importantes, qui conduisaient à un gaspillage considérable de ressources comme l'eau ou l'énergie ;
- ensuite, l'incapacité des États, confrontés à des contraintes budgétaires sévères imposées par des programmes d'ajustement macro-économique, à mobiliser les ressources nécessaires pour le développement des infrastructures.

L'orientation vers des financements par le secteur privé traduit donc, d'une part, l'intérêt de disposer de systèmes modernes efficacement gérés et, d'autre part, la nécessité de développer une base d'infrastructures sans puiser dans des ressources financières publiques, insuffisantes.

Il est intéressant de constater que cette évolution semble plus marquée en Afrique subsaharienne qu'en Afrique du Nord. Si nous regardons les statistiques de prêts, nous constatons que la BEI n'a quasiment pas financé d'infrastructures du secteur privé entre 1995 et 2000, alors qu'elle a contribué à près de 10 pour cent dans les

investissements d'infrastructures en Afrique subsaharienne. La BEI est d'ailleurs de plus en plus sollicitée dans cette région pour le financement de projets CPET (construction–propriété–exploitation–transfert). Cette évolution en faveur de l'investissement privé est bien traduite par l'accord de Cotonou dans lequel le secteur privé est considéré comme l'un des instruments nécessaires pour stimuler la croissance, là où le secteur public a échoué.

## Les différents types d'infrastructures financées en Afrique par la BEI

La BEI dispose de deux catégories de ressources :

- ses *ressources propres*, qui sont des fonds empruntés sur les marchés des capitaux à des conditions très favorables grâce à sa notation AAA ;
- les *ressources budgétaires des États membres*, que le jargon de la BEI appelle les « capitaux à risques », bien que ce terme ait une connotation différente de celle des banques commerciales.

Les prêts sur ses ressources propres doivent être adossés à des garanties souveraines ou commerciales solides, qui limitent leur utilisation aux pays considérés comme solvables et prêts à offrir ces garanties, ou à des projets garantis par une banque ou une entreprise de réputation internationale. Le recours à des capitaux à risques ne saurait dissimuler d'un autre côté l'importance, dont on a bien conscience, de réduire le risque pour stimuler l'investissement. La moitié environ des prêts de capitaux à risques ont été accordés à des activités d'infrastructures publiques où le risque perçu, au niveau global et micro–économique, était trop élevé pour un prêt sur les ressources propres de la BEI.

Pour ce qui est des types d'instruments disponibles, les prêts sur ressources propres sont des prêts ordinaires privilégiés, alors que les capitaux à risques se sont révélés être un mécanisme financier extrêmement souple. Ils peuvent être structurés de diverses manières — prise de participation directe ou indirecte (laquelle est, en règle générale, d'usage limité dans le secteur des infrastructures), quasi–fonds propres, prêts subordonnés ou prêts conditionnels. Jusqu'ici, les différentes conventions de Lomé stipulaient que les prêts accordés sur les deux types de ressources dans les pays d'Afrique subsaharienne (à l'exclusion de l'Afrique du Sud) devaient l'être à des taux inférieurs au marché. Au fil du temps, pourtant, on a eu tendance à accorder les ressources subventionnées à l'État, et des rétrocessions d'emprunts aux termes du marché à l'entreprise chargée du projet d'infrastructures. Le fait d'accorder une subvention à l'État a des conséquences macro–économiques, car cela lui permet de réduire le fardeau de son endettement extérieur et, par la même occasion, d'éviter de créer des distorsions du marché au niveau de l'entreprise. Cette pratique a pris une certaine importance ces dernières années, avec la mise en place de l'initiative PPTE pour alléger la dette publique des pays les plus pauvres.

Si les mêmes ressources et instruments seront toujours disponibles dans le futur accord de Cotonou, l'élément subvention sera considérablement réduit, tout en restant applicable aux projets d'infrastructures des pays les moins développés uniquement.

Nous donnons ci-après un aperçu de certains des projets d'infrastructures financés en Afrique par la BEI ; nous insistons surtout sur les projets régionaux dans la mesure où l'objet de notre réunion est l'intégration régionale.

En *Afrique de l'Ouest*, la construction d'une centrale hydroélectrique au pied du barrage de Manantali est un exemple intéressant : en effet, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal sont propriétaires de l'usine et du barrage. Le projet, qui couvrira également l'interconnexion des réseaux électriques des trois pays, est un grand pas en faveur de la création d'un réseau énergétique ouest-africain complètement interconnecté.

Deux autres projets dans cette région méritent aussi une mention. Le premier, dans le secteur des transports, concerne la réhabilitation de la voie de chemin de fer entre Abidjan et Ouagadougou pour pouvoir augmenter de manière significative le transfert par rail des personnes et des biens entre le Burkina Faso et la côte et, à long terme, renforcer les échanges entre les deux pays. Le second concerne le raccordement d'un certain nombre de pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest — le Bénin, le Cameroun, le Gabon et le Sénégal — au câble sous-marin ouest-africain à fibre optique, SAT-3. Il s'agit là d'un projet très ambitieux que la BEI continuera à soutenir — à long terme, ce câble reliera l'Europe aux pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe pour se raccorder ensuite, *via* l'île Maurice, au câble desservant l'Asie.

Pour *Afrique australe et orientale*, il faut évoquer l'oléoduc Tazama, coentreprise dont les États de Zambie et de Tanzanie sont copropriétaires, et qui relie le port de Dar es-Salaam à une raffinerie zambienne. Par ailleurs, le tout dernier projet, toujours à l'étude, d'interconnexion ferroviaire et portuaire entre le Mozambique et le Malawi, est tout à fait intéressant.

Cela dit, la meilleure illustration de la contribution de la BEI au renforcement des infrastructures régionales est sans aucun doute sa participation au financement de la production d'électricité en Afrique australe. Cette région est dotée de ressources naturelles considérables qui lui permettraient de produire de l'électricité — elle est entre autres très riche en charbon et présente un certain potentiel pour l'hydroélectricité (elle pourra probablement à l'avenir exploiter aussi ses ressources en gaz). Les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont adopté une approche progressiste du développement à long terme des ressources génératrices d'énergie électrique, en créant entre autres le Southern African Power Pool (SAPP), un réseau régional énergétique interconnecté bénéficiant à tous les usagers du système. De cette façon, outre l'optimisation de la planification du système énergétique sur une base régionale et non plus nationale, le SAPP permet à la région de profiter d'une offre d'électricité efficace et bon marché.

La BEI a investi près de 500 millions d’euros dans le développement énergétique de la région tout au long des différentes conventions de Lomé, pour venir en aide au développement des ressources dans un cadre national et dans l’objectif d’optimiser l’offre énergétique dans la région. La BEI a ainsi contribué à la construction de centrales électriques locales, ce qui garantit une autosuffisance intérieure et la fiabilité de l’offre, et à leur interconnexion. Les projets suivants font partie des différents investissements de la BEI :

- installations de production d’électricité au charbon, au Botswana et au Zimbabwe ;
- installations hydroélectriques au Lesotho, au Malawi, au Swaziland et au Zimbabwe ;
- renforcement des réseaux nationaux de transmission et de distribution en Afrique du Sud, au Malawi et au Zimbabwe ;
- raccordement du réseau sud-africain de transmission aux réseaux du Botswana, du Mozambique, de la Namibie et du Zimbabwe ;
- création d’une société régionale de services collectifs, détenue en copropriété par des entreprises d’Afrique du Sud, du Mozambique et du Swaziland ;
- enfin, et leur importance est capitale, études de faisabilité d’infrastructures hydroélectriques (au Lesotho et en Zambie) et de gaz de méthane de gisement houiller (au Zimbabwe).

Le financement par la BEI du réseau énergétique de l’Afrique australe a surtout pris la forme de prêts à long terme, jusqu’à 20 ans, comme il se doit pour ce type d’investissement dans les infrastructures. La BEI a utilisé toutes les ressources dont elle dispose pour refléter les caractéristiques des différents pays :

- prêts ordinaires au taux du marché sur ses ressources propres en Afrique du Sud ;
- prêts sur ses ressources propres assortis d’une bonification d’intérêt pour venir en aide au renforcement des capacités institutionnelles au Botswana, au Swaziland et au Zimbabwe ;
- prêts sur capitaux à risques (accordés en général par l’intermédiaire des gouvernements) au Lesotho, au Malawi, au Mozambique et en Zambie.

Le dernier cas de figure est tout à fait intéressant — le financement par capitaux à risques accordé au Mozambique pour la réhabilitation de la ligne de transmission Cahora Bassa — Afrique du Sud a été structuré de manière à contribuer à l’augmentation de la participation du Mozambique dans le capital de la société Hidroeléctrica de Cahora Bassa (dont le Portugal est l’actionnaire majoritaire depuis la première construction du barrage).

Quelle a été la valeur ajoutée intrinsèque de la BEI dans tous ces projets, outre son financement ? L'association de la « masse critique » de la BEI dans le financement du secteur en Afrique australe (et sans doute sa couverture géographique unique) et de la poursuite de ses grandes activités de pourvoyeur de fonds pour les grandes entreprises du secteur de l'énergie dans l'Union européenne elle-même a permis à la BEI :

- d'apporter des solutions utiles aux questions de l'environnement institutionnel, de la politique tarifaire, de la structure, etc. (et d'imposer parfois des conditions sévères) ;
- de servir utilement de test pour les entreprises du secteur de l'énergie dans la région en ce qui concerne l'optimisation de la conception technique des infrastructures et la planification du réseau ;
- d'apporter des contributions, et une expérience européenne, aux mesures de protection de l'environnement ;
- d'encourager les entreprises à ouvrir davantage leurs procédures de passation de marchés à la concurrence internationale, ce qui a un effet bénéfique sur les prix et les services au consommateur.

Enfin, il existe encore un type d'activités tout à fait atypique pour l'Afrique et cofinancé avec la Banque africaine de développement. Le financement de la BEI pour les infrastructures s'est progressivement adapté ces dix dernières années à l'évolution des conditions du marché. Dans ce contexte, il est tout à fait intéressant de noter la participation de la BEI à un fonds, le *Fonds pour les infrastructures africaines (AIF — Africa Investment Fund)*, destiné à financer exclusivement les projets d'infrastructures sur tout le continent africain. Ce fonds commun de placement privé cherche à maximiser les profits en ciblant les investissements sur des biens qui peuvent être rapidement vendus sur les marchés primaires européens ou nord-américains.

A première vue, ce type d'intervention peut paraître assez peu dirigée vers le développement et l'on pourrait légitimement se demander si l'on tient là un outil de financement adapté à l'Afrique. Or, sans aucun doute possible, cet outil est adapté. Si un fonds de ce type réussit — et rien ne permet à ce jour de penser le contraire — il sera la preuve vivante que l'on peut réaliser des investissements rentables en Afrique ; cela ne peut qu'inciter les autres investisseurs étrangers privés, visant éventuellement d'autres secteurs de l'économie. Il est par ailleurs intéressant de constater que si ce fonds a pour vocation de fonctionner sur l'ensemble du continent africain, la majeure partie de son portefeuille se trouve à ce jour en Afrique subsaharienne, ce qui montre bien qu'il y a des opportunités, même si le risque est plus élevé.

## Conclusion

La BEI a toujours accordé la priorité au renforcement des infrastructures, celles-ci étant la condition préalable indispensable d'une croissance durable. Cela dit, il convient d'exprimer une mise en garde. Pour le financement de projets d'infrastructures, la BEI accorde une attention approfondie à la qualité de l'investissement — sa solidité technique et technologique, sa viabilité financière, son impact sur l'économie et, bien entendu, sur l'environnement, autant de points qui ont, dans ce secteur encore plus qu'ailleurs, une importance cruciale. Si les infrastructures sont une condition *sine qua non* d'un développement plus poussé, leur construction nécessite la mobilisation d'une quantité considérable de ressources. De ce fait, il est fondamental de s'assurer que l'investissement est bien justifié et qu'il est viable, et que les ressources humaines et financières nécessaires à son entretien et son fonctionnement sont bien là.

Nous avons malheureusement trop d'exemples, de par le monde, de ces « gouffres financiers » ou de ces « cathédrales dans le désert », autant d'investissements motivés par des considérations non économiques et qui sont ensuite abandonnés ou utilisés en-deçà de leurs capacités. Ces investissements ont contribué à la détresse économique d'un certain nombre de pays en développement ces 20 dernières années, et certains ne s'en sont pas encore remis. De sorte que l'amélioration des conditions économiques ne demande pas uniquement un allègement de la dette ou l'adoption de mesures positives en faveur de l'éradication de la pauvreté — elle implique aussi de s'assurer que les rares ressources sont utilisées efficacement et sans gaspillage.

# Renforcer des infrastructures en Afrique

*Nazir Alli\**

## Introduction

Le siècle le plus mouvementé de l'histoire de l'humanité vient de s'achever, cédant la place à une nouvelle ère. Le 20<sup>e</sup> siècle s'est caractérisé par une violence endémique à tous les niveaux — mondial, régional et local — et par de rapides avancées scientifiques et techniques. Cette évolution a changé, et change encore, la vie de tous les habitants de notre planète. Les nations qui ont réalisé cette révolution ont d'abord acquis la capacité de projeter leur puissance et leur influence bien au-delà de leurs frontières ; la force n'était pas représentée par les armes, mais par la connaissance, la créativité et la richesse qui les avaient créées.

Le développement économique a aujourd'hui un caractère de priorité et d'urgence pour la quasi-totalité des nations d'Afrique, quels que soient leurs régimes politiques. Les élites politiques savent que leur légitimité dépend de leurs capacités à fournir des bienfaits économiques à leur peuple, quand celui-ci peut constater les réalisations d'autres économies. Elles sont aussi conscientes du fait que le pouvoir — à l'échelon national et international — est étroitement lié à la santé de leur économie. Aussi, dans les relations courantes entre nations, les questions économiques revêtent une importance considérable.

L'Afrique, qui sera le plus important défi du développement du 21<sup>e</sup> siècle, est confrontée à une tâche redoutable : tenter d'égaliser les résultats obtenus par les grandes régions en développement dans le monde sur le plan du bien-être économique et de la cohésion sociale. Le continent est aux prises avec une crise multidimensionnelle qui, pour être comprise et surmontée, exige l'élaboration de nouveaux cadres et de nouveaux concepts. Il faut de plus répondre aux besoins élémentaires de tous, c'est-à-dire assurer l'accès aux soins, au logement, à la nourriture, à l'éducation, au transport et à l'emploi. Ce concept de besoins élémentaires nous rappelle que le but final recherché est que, dans tous les pays d'Afrique, les gens aient la possibilité de mener une vie bien remplie. Pour atteindre cet objectif, la reprise économique, la croissance et le développement sont les principaux ingrédients d'une solution durable.

---

\* PDG, The South African National Road Agency LTD.

Nous devons, qui plus est, nous intéresser à la collectivité nationale — le bien commun qui sous-tend notre destin national et mondial. Dans toute société, la vitalité de la sphère publique dépend, en dernière analyse, de l'intérêt porté à la qualité de la vie en commun. Les carences et l'état d'abandon des infrastructures publiques — ponts, tunnels, systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, routes et autoroutes — sont, par exemple, la manifestation de notre myopie, mais aussi de la faible priorité que nous accordons à la vie de la collectivité nationale. Face à ces réalités, comment pouvons-nous espérer constituer un jour une société dynamique ?

## **Intégration et reprise économique en Afrique**

La tendance à la mondialisation et l'importance de ce phénomène, associées à l'intégration économique, sont bien reconnues, mais quelles sont les perspectives d'intégration en Afrique ? L'intégration économique régionale est devenue l'un des éléments de la politique générale de bon nombre de pays ; elle est généralement motivée par des impératifs de marché ou des exigences politiques. C'est avant tout un instrument pour parvenir à l'expansion des marchés et au démantèlement des barrières empêchant la libre circulation des biens et des services entre pays d'un bloc ou d'une région donnés. Sa réalisation débouchera sur la croissance économique et le développement dont l'Afrique a tellement besoin.

L'Afrique du Sud, comme nombre de ses voisins, est fermement engagée sur la voie de la reprise économique. Nos buts et objectifs macro-économiques sont fondés sur l'hypothèse d'un développement durable, concernant le plus grand nombre, et comportant les éléments suivants :

- l'accroissement du niveau général de l'activité économique,
- la création de nouvelles possibilités d'emplois,
- la réduction de la pauvreté,
- la pratique d'une bonne gouvernance,
- l'amélioration de la fourniture et de la couverture des services sociaux de base,
- la protection de l'environnement,
- la promotion d'une utilisation durable des ressources naturelles.

Ces dernières années, divers blocs commerciaux ou régions économiques ont vu le jour en Afrique. La constitution de ces blocs ou de ces unions douanières procède fondamentalement de la nécessité d'agrandir les marchés. La SADC mettra en place sa zone de libre-échange en 2004. Mais quel est l'intérêt de créer des blocs commerciaux ? La réponse tient aux avantages qui en découlent, au nombre desquels :

- la création de courants d'échange,

- la diversification des échanges,
- l'expansion des marchés permettant aux pays de tirer parti des économies d'échelle,
- une compétitivité accrue des entreprises dans la sphère de la microéconomie,
- les investissements directs étrangers,
- le développement conjoint de l'activité économique,
- le renforcement coopératif des relations entre le bloc et le reste du monde.

L'intégration illustre les gains d'efficacité qui peuvent être retirés du démantèlement des obstacles au développement économique, ainsi que les avantages des économies d'échelle. Toutefois, aucun de ces résultats ne peut être obtenu sans la mise en place d'infrastructures de base ; elles sont une condition indispensable de la croissance économique et sociale. Ainsi, les pays de la SADC ont commencé à intégrer leurs réseaux d'électricité au début des années 90. Cela s'est déjà traduit, en termes d'économies d'échelle dont ont bénéficié l'ensemble des pays, par une épargne nette de 1.6 milliard de dollars pour la région. Les actions entreprises actuellement portent sur les réseaux de transport et de communication de la région SADC, afin d'obtenir des résultats similaires dans ces domaines.

### **Nécessité et mise en place des infrastructures**

De bonnes infrastructures sont l'assise sur laquelle repose le développement général de tout pays. Qui plus est, les réseaux d'infrastructures entre pays et régions économiques, quand ils sont bien entretenus, contribuent pour beaucoup à la compétitivité internationale, à la croissance et au développement de l'Afrique et de ses régions économiques. C'est la raison pour laquelle l'Afrique du Sud joue un rôle moteur dans les initiatives de développement spatial (les SDI — ou *Spatial Development Initiatives*). Ce processus, dont l'un des grands succès est la création du fameux couloir de développement de Maputo (reliant le Mozambique et l'Afrique du Sud), se poursuit avec d'autres projets interrégionaux, dont :

- le couloir de développement du platine,
- le couloir de développement de Beira,
- le couloir de Benguela,
- le couloir de Malanje,
- le couloir namibien,
- le couloir de Tazara,
- le couloir trans-Kalahari.

L'examen des retombées des infrastructures sur nos économies permet d'en évaluer l'importance. Les services de transport en Afrique du Sud, par exemple, contribuent directement à l'économie nationale, à hauteur d'environ 5.3 pour cent du PIB<sup>1</sup>. Les transports jouent aussi un rôle essentiel en tant qu'intrant intermédiaire pour de nombreux autres secteurs économiques, tels que les mines, l'agriculture, le tourisme et la production manufacturière. Enfin, et ce point est encore plus important, la mise en place d'infrastructures régionales de transport permettrait d'exploiter le potentiel économique des pays au sein de régions économiques.

A l'échelle mondiale, le commerce des produits devient de plus en plus sensible au facteur temps. Cette tendance tient non seulement au cycle de vie plus court des produits, mais aussi à l'adoption de méthodes de gestion de production « juste à temps ». La mise en place d'infrastructures, ou leur amélioration, permet non seulement une meilleure compétitivité, grâce à une production plus rapide et des délais de livraison plus courts, mais aussi l'établissement de meilleures structures de gouvernance, ce qui a pour effet de renforcer la performance des économies dans des domaines autres que celui du simple commerce.

Relever les défis du nouveau millénaire constitue une redoutable gageure. Les infrastructures seront toujours aussi indispensables, mais les moyens nécessaires à leur mise en place ne cesseront d'évoluer. Ce sera un objectif mobile. Trois grandes forces motrices seront à l'œuvre dans ce processus, de plus en plus puissantes et contradictoires, et qui nécessiteront la résolution de tous les défis qu'elles comportent :

- *la politique* — avec d'énormes pressions budgétaires pour les dépenses sociales et moins de fonds disponibles pour les infrastructures ;
- *l'administration publique* — avec la création d'organismes publics et l'établissement de partenariats secteur public–secteur privé ;
- *la technologie* — avec le développement de technologies offrant de grandes possibilités d'accroître l'efficacité des infrastructures.

D'un côté, un budget restreint ; de l'autre, une très forte demande sociale — tel est le dilemme auquel les gouvernements africains sont confrontés. L'accent est d'ailleurs souvent mis sur les besoins de dépenses sociales et les faiblesses des infrastructures sociales. Si cet équilibre est mal géré, la courbe qui décrit le délabrement d'infrastructures mal entretenues devient dangereusement raide dès que la négligence relative perdure au-delà de quelques années.

La question du financement et de la tarification des infrastructures est, depuis longtemps, un aspect important de l'analyse économique. Le débat remonte au 18<sup>e</sup> siècle, et il est généralement admis que le financement des infrastructures doit s'appuyer sur la « fiscalité ». A l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, il importe de procéder à une analyse nouvelle et plus fine de cette question. Nous ne pouvons plus dépendre des fonds que l'État perçoit au titre des impôts. Les gouvernements africains sont confrontés à la nécessité pressante de satisfaire les besoins sociaux de leurs populations et,

parallèlement, de devenir plus compétitifs sur le plan mondial ; de ce fait, les conditions politiques, l'administration publique et l'environnement technologique n'ont jamais été plus propices à l'adoption du principe de l'utilisateur-payeur en matière de développement des infrastructures plutôt que la dépendance à l'égard des recettes fiscales.

## **Le renforcement nécessaire des infrastructures**

Le renforcement des infrastructures n'est pas uniquement fonction du mode de financement et de tarification. La transformation institutionnelle, ainsi que le maintien et la valorisation du capital humain et des compétences, jouent un rôle tout aussi important que la fourniture des infrastructures physiques. De même, des changements quantitatifs doivent être apportés aux méthodes de gestion, afin de s'assurer que chaque centime dépensé sur les infrastructures se traduit bien par un bénéfice, dans le cadre d'une vision à long terme.

Parallèlement, il importe de se rappeler qu'un équilibre doit être obtenu entre l'intérêt économique et social des infrastructures, qui sont en tant que telles un mécanisme essentiel pour combler l'écart entre les couches démunies de la société et celles qui sont économiquement favorisées. On doit reconnaître que la mise à disposition d'infrastructures répond parfois à la nécessité d'équiper les zones rurales ou les régions défavorisées. Dans ce cas cependant, l'accent doit être mis sur le fait que, au fil du temps et grâce à d'autres interventions économiques, les infrastructures devraient pouvoir développer leur propre importance économique.

Dans l'action menée en vue d'accroître le stock des équipements d'infrastructures, il faut également tenir compte du potentiel des infrastructures à influencer ou à renforcer des objectifs autres que ceux visés par leur mise en place. La planification et l'interaction institutionnelle contribuent grandement au renforcement et au succès des projets d'infrastructures ; la fragmentation et une coopération inadéquate entre institutions et pays entraînent nécessairement des inefficacités sur le plan de l'utilisation des fonds, des compétences et des capacités. Cela risque fort à son tour de se traduire par le développement d'infrastructures qui ne répondent pas aux besoins du continent africain ni de ses régions économiques. La planification, qui doit être davantage orientée sur les affaires et moins bureaucratique, devrait être centrée sur le développement des infrastructures en tant que moyen d'atteindre des objectifs, plutôt que comme une fin en soi.

Cela étant, qu'entendons-nous par « renforcement des infrastructures » ? Si l'on considère l'exemple des infrastructures de transport, l'accès à des services de transport efficaces est important non seulement pour le pays, mais aussi pour la région économique qui l'entoure et pour l'Afrique dans son ensemble. Prenons les transports maritimes, ferroviaires, aériens et routiers ; il est aisé d'identifier quatre domaines dans lesquels des infrastructures bien entretenues et bien développées auront un impact majeur. Il s'agit :

- du commerce transfrontalier ;
- de la consommation de services et de biens à l'étranger ;
- de la présence commerciale à l'étranger ;
- des retombées positives en termes de rapatriement des services, des compétences et du savoir de la part des personnes travaillant à l'étranger.

Sans liaisons régionales adéquates et efficaces des infrastructures de transport, ces quatre catégories d'activité économique (également liées à la compétitivité) n'existeraient pas. Qui plus est, il serait très difficile, voire impossible, d'investir dans les pays par le biais de l'un ou l'autre de ces modes économiques. L'idée sous-jacente est la suivante : les économies ouvertes et tournées vers l'extérieur obtiennent de meilleurs résultats que les économies fermées et tournées sur elles-mêmes.

En examinant le profil des infrastructures de transports, il est intéressant de noter qu'en règle générale, le transport routier représente 2 à 6 pour cent du PIB d'un pays donné. Au Royaume-Uni, il a été démontré qu'une augmentation de 1 livre des coûts de transport routier entraîne une diminution de 1.66 livre dans le PIB<sup>2</sup>. Cela montre l'importance d'infrastructures bien développées et bien entretenues. Par ailleurs, en Afrique du Sud comme dans le reste du monde, le transport de fret par la route est devenu le mode dominant de transport (80 pour cent contre 20 pour cent par chemin de fer). Cela revêt une importance particulière pour l'Afrique, puisque bon nombre de pays du continent ne sont pas dotés d'un réseau ferroviaire développé. La tendance étant à la circulation « intra-continentale » des biens et des services, l'absence d'infrastructures de base ne peut qu'entraver la concurrence effective de l'Afrique dans ce marché. La circulation intra-régionale et intercontinentale des biens et des services jouera un rôle beaucoup plus important dans la compétitivité et le bien-être économique de l'Afrique au 21<sup>e</sup> siècle.

Il ne faut toutefois pas oublier le transport maritime. Ce mode de transport représente 80 pour cent du fret en vrac par rapport au volume total des échanges mondiaux. Cette industrie est devenue très compétitive ; elle utilise aussi de plus en plus le transport intermodal (les compagnies maritimes étant également propriétaires et opérateurs de filiales qui s'occupent de l'acheminement des marchandises de l'usine au port d'exportation par route, avion ou chemin de fer). Les infrastructures transfrontalières par route et chemin de fer revêtent la plus haute importance, notamment dans les pays africains enclavés.

Étant donné la rude concurrence et la bataille acharnée pour la survie que se livrent les entreprises internationales, certaines personnes ou organisations dynamiques se sont rendu compte que l'Afrique recelait un immense potentiel inexploité ; elles se sont activement engagées dans des opérations commerciales sur le continent.

Les opportunités offertes par l'Afrique — bien qu'elles soient encore soumises à bon nombre de risques associés aux investissements dans les marchés émergents — se situent dans les secteurs suivants :

- le pétrole et le gaz,
- les mines,
- les partenariats secteur public–secteur privé,
- le commerce international,
- les infrastructures,
- les marchés financiers naissants,
- les loisirs.

La question est de savoir comment s’attaquer aux problèmes tout en renforçant et en développant les infrastructures ?

### **Que faut-il faire pour renforcer les infrastructures ?**

L’élaboration d’une politique porteuse est l’un des grands moyens par lesquels un gouvernement peut prouver son engagement en faveur du renforcement des infrastructures. La formulation d’une politique générale est un élément majeur pour développer les infrastructures de soutien nécessaires, édicter des lois et des règlements équitables, assurer l’indépendance du pouvoir judiciaire et l’accès de tous aux tribunaux. Par ailleurs, puisqu’il est reconnu que les infrastructures peuvent contribuer, entre autres, au développement socio–économique, il appartient aux gouvernements africains de faire en sorte que les politiques générales permettent de réduire l’écart entre les pauvres et les riches. Nous devons tous prendre conscience du fait que ces politiques ne se contentent pas d’élargir l’écart — elles le rendent quasiment impossible à combler.

Outre l’adoption d’un cadre stratégique pour le développement, l’ouverture des marchés nationaux et la formulation d’un ensemble cohérent de règlements et de tarifs sont aussi des préalables à la croissance en Afrique. Les gouvernements doivent s’attacher à la création de marchés favorables à l’investissement, dotés de mécanismes nécessaires pour les interventions de l’État, au besoin. Pour attirer les investisseurs vers ses marchés, le secteur public africain doit s’efforcer de créer un environnement propice en mettant en place des programmes de réforme des politiques clairement conçus, y compris un cadre juridique et réglementaire crédible, transparent, appuyé par des procédures justes et transparentes.

Mais pour répondre aux besoins de notre continent, il ne suffit pas d’élaborer des politiques. La solution consiste à les appliquer, l’objectif étant de retenir le très grand intérêt suscité par le financement privé des infrastructures au moment précis où la demande d’infrastructures de grande qualité et de grande capacité est forte, et où des pressions croissantes s’exercent sur les ressources financières limitées des fournisseurs traditionnels — gouvernement central, autorités provinciales et

administrations locales. Le partenariat secteur public–secteur privé permet aussi aux gouvernements d’obtenir un effet de levier maximal et d’assurer la fourniture de prestations sans compromettre leur intégrité budgétaire. Il est intéressant de noter que ce résultat se vérifie tant dans les régions à évolution économique rapide que dans les économies développées.

Grâce à des mécanismes et instruments novateurs de financement, les gouvernements peuvent se doter d’infrastructures, dans le cadre de partenariats public–privé, en respectant leurs limites budgétaires. Sur le plan de l’emploi, il a été prouvé que les projets entrepris dans le cadre de partenariats public–privé pouvaient stimuler significativement la création d’emplois, en particulier dans le marché du travail secondaire. Des études réalisées récemment par le Stanford Research Institute ont montré que 90 pour cent des 620 000 emplois qui devraient être créés en Afrique du Sud au cours des sept prochaines années seront directement liés au tourisme, au BTP et à l’agriculture. Cela se voit dans bon nombre des grands projets d’infrastructures en cours sur notre continent.

Faire passer la responsabilité de la fourniture d’infrastructures de l’État au secteur privé implique plus que le simple transfert de propriété des équipements — cela implique le transfert de tout ou partie du pouvoir de décision. Les grandes évolutions que nous observons dans l’environnement éthique remontent au début des années 90. La privatisation ou le partenariat public–privé transfèrent au secteur privé un grand nombre de responsabilités sociales assumées autrefois par l’État. Les décisions concernant la meilleure manière de traiter des biens publics, comme la fourniture à perte de services dans les régions rurales, ne relèvent plus d’un fonctionnaire responsable devant le peuple, mais des hommes d’affaires qui gèrent l’entreprise. A l’évidence, les intérêts commerciaux vont souvent à l’encontre des besoins des individus, voire de la collectivité. Nous devons donc être tout à fait conscients des problèmes moraux qui découlent du recours généralisé aux partenariats public–privé : le secteur privé doit assumer la responsabilité de la fourniture de services d’infrastructures, tandis que le gouvernement reste responsable des citoyens du pays. Comme indiqué ailleurs, il est essentiel de parvenir à la bonne combinaison de politiques. L’Afrique est sur la bonne voie, mais il lui reste manifestement beaucoup de chemin à parcourir.

## **Perspectives d’avenir**

Les cinq domaines dans lesquels les pays africains doivent encore progresser afin d’accélérer leur participation et prendre la place qui leur revient de droit dans le village mondial peuvent être résumés comme suit :

Maintenir la stabilité macro–économique et accélérer le rythme des réformes structurelles

Dans ce domaine, l'accent doit être mis sur le maintien de la stabilité économique et le renforcement de la mise en œuvre des réformes structurelles qui rendront nos économies plus flexibles, encourageront la diversification et atténueront la vulnérabilité. Il s'agit notamment de poursuivre les réformes concernant les entreprises publiques et le régime commercial. Les gouvernements doivent faire en sorte que les services publics — tels que les réseaux de transport, l'électricité, l'eau et les télécommunications ainsi que les services de santé et d'éducation — soient fournis de manière fiable et économique.

### *Assurer la sécurité économique*

L'établissement d'un cadre adapté à l'activité économique est la réponse à la deuxième exigence en matière de politique : éliminer le sentiment d'incertitude qui caractérise encore la prise de décision économique. Il ne doit y avoir aucun doute quant à la direction et l'orientation de la politique générale. Cela nécessite la création d'une forte capacité nationale en matière de formulation, d'exécution et de suivi des politiques. De plus, la transparence, la prévisibilité et l'impartialité du système réglementaire et judiciaire doivent être garanties. Cela va bien au-delà du respect de la propriété privée et de l'exécution des contrats commerciaux ; cela implique aussi l'élimination de l'arbitraire, des passe-droits et autres privilèges spéciaux, même ceux qui sont destinés à encourager les investissements.

### *Réformer les secteurs financiers*

On a longtemps soutenu que le système libéral, contrôlé et ouvert, de circulation des capitaux était bénéfique pour l'économie mondiale. Toutefois, l'augmentation des flux financiers impose une lourde charge supplémentaire sur le plan de la réglementation et de la supervision bancaire et exige des structures financières plus flexibles. C'est là un aspect touchant spécifiquement la mondialisation qui pose un nouveau défi aux pays en développement, à savoir : accélérer le développement et la libéralisation de leurs marchés financiers, et renforcer la capacité de leurs institutions financières à s'adapter à l'évolution de l'environnement international. Il reste beaucoup à faire pour réformer et renforcer les systèmes financiers en Afrique.

### *Parvenir à une bonne gouvernance*

L'Afrique ne devrait ménager aucun effort pour s'attaquer aux questions de gouvernance et renforcer la responsabilisation dans l'administration publique. Il s'agit de supprimer les gaspillages et l'utilisation improductive des fonds publics, et de garantir la sécurité intérieure. En bref, les gouvernements — dans leur rôle de partenaire estimé et fiable dans la chaîne de valeur des économies du continent — doivent inspirer confiance.

## *Partenariat avec la société civile*

L'Afrique doit encourager activement la participation de la société civile au débat sur les politiques économiques et rechercher le large soutien de la population. Pour ce faire, les gouvernements doivent avoir une politique d'information encore plus dynamique, expliquer les objectifs des politiques et solliciter la contribution de ceux qui sont censés bénéficier de ces politiques.

## **Conclusion**

La coopération et l'interaction doivent être renforcées en Afrique afin que les initiatives et les projets actuels appuient la croissance économique et le développement. Toutefois, aucune activité gouvernementale ne peut contribuer davantage à l'économie que la fourniture d'infrastructures. Sans infrastructures, le commerce et les échanges interrégionaux seraient minimes et la qualité de vie des Africains s'en ressentirait.

Les nations qui, demain, connaîtront des succès, sont celles qui sont prêtes à prendre des décisions éclairées, c'est-à-dire des décisions qui tiennent compte de leurs réalités et de leurs buts spécifiques et qui leur permettront de se mesurer à d'autres acteurs du village mondial sur le même pied d'égalité. L'Afrique a de nouveau la possibilité de trouver une place dans l'équation économique mondiale.

C'est le moment pour l'Afrique de tirer parti du cadre général qui lui est offert pour dégager un consensus régional sur les stratégies et les politiques de transport en vue d'améliorer les services de transport et de favoriser une coopération régionale efficace dans ce secteur. La libéralisation du marché des transports, notamment les opportunités croissantes d'investissement direct étranger dans le secteur, aura des répercussions positives sur le plan du transfert des technologies, de l'introduction de nouveaux produits, des réductions de prix et de l'amélioration de la qualité. De plus, les relations intersectorielles seront importantes, étant donné qu'une myriade d'autres services et industries manufacturières pourraient en tirer profit.

Pour de petites économies comme les nôtres, il importe de réfléchir sérieusement au monde dans lequel nous vivons. C'est un monde toujours plus complexe (surtout en Afrique), où les différences de temps et les distances géographiques ont disparu, un monde dans lequel les frontières entre pays ne sont plus que de simples clôtures. Mais c'est aussi un monde de conflits, où les inégalités et la pauvreté subsistent dans chaque nation et d'un pays à l'autre. Au bout du compte, la question est de savoir comment surmonter nos frayeurs, nos préjugés et nos intérêts sectoriels, comment étendre les limites de nos potentialités tout en réaffirmant notre humanité, nos valeurs et nos croyances.

## Notes

1. Professeur W. Naude, *Projet de rapport sur le commerce dans les services de transport*, août 1999, Potchefstroom University.
2. “Barriers to Road Transport”, Groupe consultatif de La Haye, Cambridge, janvier 1998.



# Soutien politique à l'intégration régionale

*Jean-Pierre Jouyet\**

Le deuxième Forum conjoint entre le Centre de Développement de l'OCDE et la Banque Africaine de Développement traite de l'intégration régionale, un sujet difficile, souvent négligé, qui devient pourtant progressivement un des axes majeurs de nos politiques de développement sur le continent africain. Les trois principales raisons qui expliquent cet engagement de la France sont les suivantes :

## **L'intégration régionale est un facteur de stabilisation politique en Afrique**

Il est inutile de rappeler la liste des pays africains affectés actuellement ou récemment par des conflits. L'observatoire mis en place par la Banque mondiale recensait, dans son dernier bilan trimestriel, 36 pays affectés par des conflits, dont 16 situés en Afrique. Comment ne pas mettre en perspective ces données avec le fait que, dans les 78 pays les plus pauvres du monde éligibles à l'AID, 41 sont situés en Afrique ?

Dans ce cadre, il apparaît que la résolution des conflits et la construction de la paix constituent un processus encore plus complexe que la prévention des crises. C'est pourquoi la concertation engagée au sein de structures régionales telles que l'Organisation de l'Unité Africaine, la Communauté Economique des États d'Afrique de l'Ouest ou la Communauté de Développement de l'Afrique Australe, ont un rôle essentiel à jouer. En effet, l'intégration économique et financière est déterminante pour accompagner, rendre tangible et pérenniser la nécessaire stabilisation politique. L'Europe, engagée dans ce processus depuis plusieurs décennies après avoir connu deux guerres mondiales en un siècle, peut, dans ce débat, apporter un témoignage particulièrement fort.

---

\* Directeur du Trésor, Président du Club de Paris

## **L'intégration régionale est un instrument clé du développement économique**

Les économies africaines demeurent de petite taille et sont en général faiblement diversifiées. Elles restent particulièrement vulnérables aux variations des prix des matières premières ; leur attractivité est encore trop limitée vis-à-vis des investisseurs. Les financements privés se sont beaucoup accrus dans les pays en développement au cours des dernières années, mais ils sont encore très concentrés (10 pays concentrent 70 pour cent des investissements directs étrangers).

Dans ce contexte, l'intégration économique présente au moins trois avantages :

- elle permet d'abord de créer un marché plus vaste, plus attractif, où des économies d'échelle pourront être réalisées, augmentant ainsi la rentabilité des grands projets d'infrastructures, dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications ;
- elle permet ensuite d'augmenter la concurrence en rendant possible la coexistence de plusieurs acteurs économiques sur un même marché, générant ainsi une meilleure qualité des services et une diminution du prix pour les consommateurs locaux ;
- elle permet enfin de réduire la vulnérabilité des pays et des acteurs économiques par une plus grande diversification des économies et une stabilité financière renforcée.

La taille critique, la concurrence et la réduction de la vulnérabilité semblent donc les trois avantages principaux de l'intégration régionale. Ils justifient les efforts engagés par la communauté internationale, mais, avant-tout, par les pays africains eux-mêmes, dans cette direction.

Dans cette perspective, les acquis de la zone Franc sont réels :

- stabilité monétaire qui constitue, à l'évidence, un élément de confiance pour les opérateurs économiques ;
- mise en oeuvre d'une démarche pour favoriser la convergence des politiques économiques et budgétaires des pays de la zone ;
- définition de politiques sectorielles renforçant les effets de la coopération économique et financière entre les États.

## **L'intégration régionale, par la mise en commun des savoirs et des expériences, appréhende mieux les nouveaux défis du développement**

De nouveaux défis tels que la lutte contre le SIDA ou la réduction du « fossé numérique » entre pays du Nord et pays du Sud sont apparus. Ces questions sont par nature globales, et leur traitement exige une concertation entre tous les acteurs concernés, publics et privés. Le débat engagé lors des dernières Assemblées de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, autour du concept de « biens publics internationaux », constitue l'amorce d'une réflexion multilatérale sur ces questions. Cette réflexion doit encore être approfondie autour de la notion de « biens publics régionaux ».

Voici trois exemples :

- L'Europe s'est dotée avec les traités de Rome et de Maastricht de règles communes pour construire une économie de marché compétitive. Des pays africains ont fait de même en créant l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, institution régionale chargée de rationaliser les règles du droit des affaires en Afrique, francophone, et de veiller à leur application. Cette mise en commun des savoirs, des moyens, et du pouvoir d'arbitrage, favorisera l'apparition d'une plus grande stabilité juridique propice au développement économique régional.
- La lutte contre le SIDA est par essence un enjeu régional, « le virus ne connaissant pas de frontières ». L'Afrique subsaharienne regroupe aujourd'hui les deux tiers des personnes infectées, le taux de prévalence dépassant dans certains pays 20 pour cent de la population adulte. Face aux conséquences à la fois humaines mais aussi économiques de l'épidémie, les États — surtout, lorsqu'ils sont insuffisamment conscients des enjeux de la maladie — ne peuvent apporter de réponses efficaces de façon isolée. Les efforts engagés par les Banques multilatérales de développement au travers de programmes régionaux ou de stratégies sectorielles, constituent une première étape afin d'appréhender cette question de façon plus globale. Ces efforts doivent encore être poursuivis et les enjeux justifieraient aussi la mise en œuvre d'une véritable démarche d'intégration régionale, cette fois-ci dans les domaines sociaux des politiques de santé.
- Enfin, la « réduction du fossé numérique » ne saurait être acquise en l'absence d'infrastructures de télécommunication performantes, d'un environnement réglementaire sécurisé et d'une concurrence plus forte. Ces priorités ont d'ailleurs été réaffirmées à l'occasion de la dernière réunion formelle du groupe de travail mis en place par le G-8, qui s'est tenue en Afrique du Sud au début du mois de mars 2001.

Sur ces différents enjeux nouveaux du développement, l'échange d'expériences est décisif. Cette « mutualisation des savoir-faire entre pays en développement » constituera un bénéfice certain pour une intégration régionale réussie.

Pour conclure, les Banques multilatérales de développement ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, sans pour autant se substituer à la volonté politique des États. L'intégration régionale fait désormais partie intégrante de leurs stratégies d'intervention ainsi qu'en témoigne, par exemple, le récent atelier organisé par la Banque mondiale à Bamako les 15 et 16 mars 2001. Si l'objectif politique est désormais bien affirmé, sa traduction opérationnelle doit encore être intensifiée. Les instances multilatérales sont encore loin d'avoir exploré tout le potentiel de cette nouvelle approche du développement. Cet objectif est encore plus fondamental pour les Banques régionales de développement, dont la principale légitimité par rapport à la Banque mondiale est une plus grande proximité et, partant, une meilleure connaissance des enjeux institutionnels locaux. La Banque africaine de développement sera sans nul doute au cœur de cette nouvelle exigence d'intégration régionale.



*Deuxième Forum international sur les Perspectives africaines*

## **PROGRAMME**



## *Deuxième Forum international sur les Perspectives africaines*

**Coprésidents du Forum :** Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

### **Séminaire d'experts**

Lundi 26 mars 2001

#### **Session I : L'intégration régionale en Afrique**

*Président :* Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

*Présentation :* Nureldin Hussain, Économiste en chef, Banque africaine de développement  
Naceur Bourenane, Économiste principal, Banque africaine de développement

*Commentateur :* William Lyakurwa, Consortium pour la recherche économique en Afrique (AERC), Kenya

*Commentateur :* Walter Kennes, Administrateur principal, Direction générale du développement, Commission européenne, Belgique

#### **Session II : Leçons de l'intégration régionale en Amérique latine**

*Président :* Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

*Présentation :* Andrea Goldstein, Économiste principal, Centre de Développement de l'OCDE  
Carlos Quenan, Professeur, Université de Paris III – IHEAL, France

*Commentateur :* Rolf J. Langhammer, Vice-président, Institut de l'économie mondiale de Kiel, Allemagne

*Commentateur :* Ademola Oyejide, Professeur, Université de Ibadan, Nigeria

### **Session III : Investir dans les infrastructures**

*Président :* Adrian Wood, Économiste en chef, Département du développement international, Royaume-Uni

*Présentation :* W.T. Oshikoya, Chef de division, Banque africaine de développement

*Commentateur :* Claude Ménard, Professeur, Université de Paris I, France

*Commentateur :* Shemmy C. Simuyemba, InfraAfrica Consultants, Botswana

### **Session IV : L'intégration des marchés financiers**

*Président :* Henock Kifle, Directeur du Département de recherche et de planification stratégique de la Banque africaine de Développement ; Directeur de l'Institut pour le développement en Afrique

*Présentation :* Keith Jefferis, Gouverneur adjoint, Banque du Botswana

*Commentateur :* Ulrich Hiemenz, Directeur de la coordination, Centre de Développement de l'OCDE

*Commentateur :* Jean-Paul Gillet, Directeur général, Bourse régionale des valeurs mobilières, Côte d'Ivoire

*Conclusions :* Omar Kabbaj et Jorge Braga de Macedo

# Conférence Publique

Mardi 27 mars 2001

*Coprésidents du Forum* : Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

*Allocution d'ouverture* : Charles Josselin, Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargé de la Coopération et de la Francophonie

*Remarques de bienvenue* : Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

*Introduction* : Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

## Session I : L'intégration régionale en Afrique

*Président* : Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

Lansana Kouyate, Secrétaire exécutif de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Nigeria

Clare Short, Secrétaire d'Etat pour le développement international, Royaume-Uni (représentée par Adrian Wood, Économiste principal, Département pour le développement international)

Jakaha M. Kikwete, Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, Tanzanie

Koos Richelle, Directeur général, Direction générale du développement, Commission européenne, Belgique

Michael Spicer, Directeur, Anglo-American Corporation, Afrique du Sud

## **Session II : Renforcer les infrastructures en Afrique**

*Président* : Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Hilde F. Johnson, Membre du Parlement et ancien Ministre  
du Développement international et des Droits de l'Homme, Norvège

Hassan Abouyoub, Ambassadeur du Royaume du Maroc en France

Michael Tutty, Vice-président, Banque européenne d'investissement,  
Luxembourg

Nazir Alli, Président-directeur général, Agence nationale des routes  
d'Afrique du Sud

Jean-Pierre Jouyet, Directeur du Trésor, Ministère de l'Economie,  
des finances et de l'industrie, France

# **LISTE DES AUTEURS ET DES PARTICIPANTS**



**Coprésidents du Forum :** Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

## **Auteurs, experts et commentateurs — Séminaire d'experts**

Lundi 26 mars 2001

Jean-François Bayart	Directeur de recherches, Centre d'études et de recherches internationales (CNRS/CERI), France
Jean-Louis Biancarelli	Directeur général, Financements dans les pays partenaires de l'Union, Banque européenne d'investissement, Luxembourg
Ilaria Caetani	Chercheur, Université Luigi Bocconi, Italie
Emmanuel Carrère	Chef du service de la Zone franc, Banque de France
Sophie Chauvin	Économiste, CEPIL, France
Marie-Christine Crosnier	Responsable des Risques souverains, Société Générale, France
Martin Curwen	Directeur des financements dans les pays ACP, Banque européenne d'investissement, Luxembourg
Luigi Galleani D'Agliano	Président, Centro Studi Luca D'Agliano, Italie
Ali Dehlavi	Économiste principal, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Suisse
Patrick Desseix	Chargé de mission de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID/DSPE), Ministère des Affaires étrangères, France
Nicolas Dieng	Chef de la Division des Infrastructures et de l'Énergie, Banque Ouest Africaine de Développement, Togo
Jan Willem Gunning	Professeur, Université libre d'Amsterdam, Pays-Bas
H. Himo	Conseiller principal, Département Afrique, Fonds monétaire international, États-Unis
Thibault Ivaldi	Responsable Afrique, Société Générale, France
Françoise Nicolas	Économiste, Institut Français des Relations Internationales, IFRI, Paris, France
Sheila Page	Coordinatrice, Groupe sur le développement économique international, Overseas Development Institute, Royaume-Uni
María del Carmen Pont-Vieira	Conseiller, Organisation mondiale du commerce, Suisse
Axelle de Saint-Affrique	Affiliates Supervisor, Société Générale, France
Stephen Smith	Journaliste, <i>Le Monde</i> , France
William Randall Spence	Économiste senior, International Development Research Centre, Royaume-Uni

## MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Jean-Pierre Jouyet	Directeur du Trésor
Jacques Le Pape	Chef du Bureau « Aide au développement, institutions multilatérales de développement », direction du Trésor, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, France
Nicolas Peltier	Adjoint au Chef du Bureau « Aide au développement, institutions multilatérales de développement », direction du Trésor, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, France
Daniel Chenillact	Chargé de Mission à la Mission PME, DREE, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Pierre-Laurent Zisu	Bureau des affaires multilatérales, direction du Trésor, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

## **SECRÉTARIAT OCDE**

### **Direction de la Coopération pour le Développement**

Dag Ehrenpreis	Conseiller spécial pour la lutte contre la pauvreté
Ebba Dohlman	Administrateur
Paul Isenman	Chef de la Gestion stratégique de la coopération
Soura Diop	Consultant, Division des systèmes statistiques
Mary Strode	Consultante principale détachée, Division des systèmes statistiques

### **Direction des Échanges**

Hyun Cho	Consultant
Keiya Iida	Administrateur principal
Pierre Sauvé	Chef de division par interim

### **Direction des Affaires financières, fiscales et des entreprises**

Robert Ley	Conseiller auprès du Directeur
------------	--------------------------------

### **Centre pour la Coopération avec les Pays non-Membres**

Marilyn S. Yakowitz	Chef d'Unité, Programme Développement et gestion du financement
---------------------	--

### **Club du Sahel**

Patrick Sevaistre	Administrateur principal, Développement du secteur privé
-------------------	--

## BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Omar Kabbaj	Président
Henock Kifle	Directeur du Département de recherche et de planification stratégique de la Banque africaine de Développement ; Directeur de l'Institut pour le développement en Afrique
Naceur Bourenane	Économiste principal
Nureldin Hussain	Économiste en chef,
Robert Mondeil	Administrateur principal
W.T. Oshikoya	Chef de Division

## CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Jorge Braga de Macedo	Président
Ulrich Hiemenz	Directeur de la coordination
Frederico Bonaglia	Consultant
Maurizio Bussolo	Administrateur
Denis Cogneau	Consultant/Économiste
Daniel Cohen	Conseiller spécial
Catherine Duport	Administrateur principal
Giulio Fossi	Conseiller, Dialogue sur les politiques et coopération extérieure
Colm Foy	Chef de communication
Kiichiro Fukasaku	Chef de division
Andrea Goldstein	Économiste principal
Martin Grandes	Consultant
Céline Kauffman	Consultant (Rapport <i>Perspectives économiques en Afrique</i> )
Roberto Longo	Expert associé
Ida McDonnell	Chercheur
Nicolas Meisel	Assistant de recherche

Véronique Sauvat

Edition/communication

Henri-Bernard Solignac Lecomte

Économiste/Analyst de la société civile

Jorge Velazquez Roa

Consultant

## **Secrétariat du Forum**

Myriam Andrieux

Marsha Beaudoin

Laurie Chamberlain

Claude Gaine

Christine Johnson

Sandrine Sabatier

Mayrose Tucci

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(41 2002 03 2 P) ISBN 92-64-29779-0 – n° 52486 2002