

5

Pourquoi le processus d'intégration économique en Afrique piétine-t-il ? nouvelles explications de l'échec de la politique d'intégration

Kalilou Sylla

Introduction

L'économie mondiale se caractérise de plus en plus par une forte concurrence à travers la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires en vue d'étendre le marché. Tout se passe comme si le but de ces réformes est d'éliminer les économies les moins compétitives au profit de celles plus compétitives. En effet, le courant libéral indique que cette tendance améliorera le bien-être de la population mondiale en accroissant les biens et services tout en réduisant leur coût d'accès.

Cette restructuration se fait au détriment de l'État qui voit sa taille se réduire et qui doit renégocier son rôle. En effet, les États ont perdu leurs compétences dans divers domaines du fait de la mondialisation. Au niveau économique, par exemple, ils n'ont plus la maîtrise de la politique, dans la mesure où ils ont du mal à contrôler la masse monétaire et leur budget. Du fait de la libéralisation du marché financier au niveau mondial, la monnaie circule rapidement et sans contrôle d'un pays à l'autre. Cette situation agit sur la masse monétaire et donc sur la politique monétaire qui, de ce fait, échappe au contrôle des gouvernements.

La crise monétaire qui a secoué l'Asie du Sud-Est, le Mexique et la Russie en l'espace de six mois en 1999 illustre bien l'absence de contrôle de la politique monétaire et surtout sa répercussion rapide sur les autres pays. Cette crise interpelle notamment les pays africains dans la mesure où elle a commencé dans les pays qui avaient une très bonne performance économique et qui ont vu leurs efforts réduits par une crise monétaire.

Les leçons tirées de cette crise monétaire mondiale sont la nécessité d'introduire une régulation de la masse monétaire au niveau mondiale, l'incapacité de la région la plus performante au niveau économique de l'heure à gérer la crise monétaire dans le cadre des pays pris individuellement et la nécessité d'une réaction régionale et globale pour freiner les crises nées de la mondialisation. La crise interpelle sur la redéfinition de l'État dans un cadre régional.

En effet, la mondialisation accroît la probabilité des crises économiques tout en offrant la possibilité d'améliorer le bien-être des populations au niveau mondial. Elle appelle une redéfinition de l'État en vue de mieux juguler les effets négatifs de la crise notamment par la mise en place d'institutions appropriées. Tout se passe comme si l'État devait contracter certaines de ses compétences au niveau régional en vue d'améliorer les bien-être des populations. C'est ce qui explique la prolifération des groupements régionaux à travers le monde.

L'Afrique qui est le continent le plus pauvre du monde connaît aussi cette situation. La prolifération actuelle des regroupements régionaux à travers le continent fait suite à celle des premiers jours de l'indépendance. Ces regroupements n'ont pas réussi à être des institutions fortes au profit des populations. Le courant principal de l'analyse économique a attribué ces échecs à des explications classiques dont les plus importantes restent l'étroitesse des marchés, la concurrence entre les chefs d'État, etc. Cependant, cette analyse pose l'hypothèse que les chefs d'État africains sont des despotes bienveillants disposés à aller à l'intégration tout en y incluant leur peuple.

La présente étude, en empruntant des exemples aux pays africains, relâche l'hypothèse susmentionnée pour mieux comprendre la logique de pouvoir de nos gouvernants et du peuple afin d'évoquer d'autres raisons, les plus importantes ignorées par l'analyse classique. En s'appuyant sur les théories du *public choice*, de l'altruisme et du capital social, cette étude met en évidence les nouvelles explications de l'échec des politiques d'intégration.

L'étude est structurée autour de la signification de l'intégration et les types de regroupements régionaux (I), les raisons classiques de l'échec de l'intégration (II), les raisons de l'insuffisance de l'analyse dominante (III) et les nouvelles explications de l'échec de l'intégration, ainsi que les propositions (IV).

L'intégration économique : théories et faits en Afrique

Plusieurs termes sont utilisés pour désigner l'intégration économique et sont à l'origine parfois des troubles conceptuels. Les concepts tels que le libre échange, l'union douanière, la communauté économique sont utilisés pour désigner l'intégration économique, alors qu'ils ne permettent pas de saisir correctement ce concept.

En effet, un espace de libre échange entre deux pays permet à ceux-ci de mettre en place un tarif douanier unique réduit et différent de celui appliqué au

reste du monde sans que ce dernier tarif ne soit unifié. Au contraire, l'Union douanière suppose que les pays concernés appliquent un tarif douanier unique inférieur à celui unique appliqué au reste du monde. En plus d'être une union douanière, la communauté économique suppose la libre circulation des personnes et des biens.

L'intégration économique est une communauté économique avec harmonisation des politiques économiques. Elle suppose la mise en commun des compétences économiques en vue de juguler les problèmes communs. Elle vise une unicité de destin et la construction d'un super État avec un sens élevé de la solidarité notamment au niveau des peuples.

En théorie, l'intégration est la forme finale d'un processus de construction qui part des zones de libre échange ou de préférence tarifaire. Elle prône une concurrence entre les États en vue d'éliminer les situations de rente et induire de faibles coûts de production tout en bénéficiant de l'économie d'échelle. En outre, l'intégration économique contribue à améliorer le bien-être des populations à travers le faible coût de la main-d'œuvre et des biens induits par la liberté de circulation des personnes et des marchandises.

Dans les faits, il existe une multitude d'organisations régionales prônant l'intégration. Le tableau 1 donne quelques illustrations à travers l'Afrique.

La catégorisation des types d'organisations régionales comprend : les intégrations du fait du colonisateur et celles spontanées des pays africains. Les organisations créées sur la seule volonté des pays africains ont eu du mal à résister ou à être performantes. À l'opposé, les groupements régionaux avec une forte implication du colonisateur ont une performance relativement forte. C'est le cas de l'UEMOA avec « Papa France » et de l'Union douanière de l'Afrique australe (SADC) avec l'Afrique du Sud qui a une économie (Goldstein 2002) et une force de persuasion sur les autres partenaires.

Globalement, le tableau 2 indique que les échanges intra-africains sont faibles. Le tableau 2 montre que les échanges entre les pays africains restent modestes et tendent à s'accroître. Certains auteurs expliquent que cette évolution positive n'est pas liée à l'intégration (Yeats 1999) et qu'elle est le fait des politiques d'ajustement structurel (Longo *et al.* 2001). Concrètement, à l'exception de la SADC et de l'UEMOA dans une moindre mesure, l'intégration n'a pas donné les résultats escomptés. La SADC a, en effet, réussi à accroître le pourcentage du commerce transitant dans 6 États membres enclavés de 20 à 60% entre 1980 et 1990, la gestion commune des ressources énergétiques et une bonne coopération scientifique (Goldstein 2002).

Le constat est qu'au nom de la loi, l'Afrique est intégrée. Cependant, cette intégration n'a pas eu des avancées significatives par rapport aux espérances placées en elle. L'UEMOA mise à part, la SADC, en Afrique du sud, est un exemple de relatif succès. Ce succès est le fruit d'une coopération concrète sur des projets

Tableau 1 : Quelques regroupements régionaux en Afrique

Organisations régionales	Domaines d'intervention	date de création/ disparition	Pays membres
Unité africaine (UA) économique et défense	Plusieurs domaines dont diplomatique,	1963	32 États africains indépendants
Haute Commission pour l'Afrique de l'Est	Affaires étrangères	1948/1961	Kenya, Ouganda et Tanzanie
Communauté économique des pays du Grand Lac (CPGEL)	Co-gestion de quatre entreprises produisant de l'électricité, du ciment, des bouteilles et des houes	1976	Congo démocratique, Burundi et Rwanda.
Commission de l'Océan Indien	Echanges, université de l'Océan Indien 1984 et harmonisation des politiques économiques et commerciales		
Union du Fleuve Mano	Union douanière et économique	1973	Sierra Leone, Guinée et Liberia
Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)	Intégration économique	1994	Tous les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest sauf Guinée et Mauritanie plus la Guinée Bissau
Communauté économique des de l'Afrique de l'Ouest	Communauté économique, paix, sécurité alimentaire	1975	Pays de l'Afrique de l'Ouest des États sans Mauritanie
Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe(SADC)	Coordination des politiques et accroissement des échanges	1969	Pays de l'Afrique australe plus Ile Maurice, Congo et Seychelles

Source : Goldstein (2002).

Tableau 2 : L'évolution de la part du commerce intra-africain à travers le temps

	1980	1985	1990	1995	1998
Part en %	5.2	4.9	7.3	10.3	11.4

Source : Goldstein (2002).

communs et en plus de la « forte » présence de l'Afrique du sud. En effet, à travers la Southern African Power Pool (SAPP), douze pays du Sud de l'Afrique ont permis la mise en place d'une production électrique moins coûteuse. Cette coopération « électrique » est le troisième type de coopération formelle au niveau mondial après celle de l'Amérique du Nord et de l'Europe (Schiff *et al.* 2002).

Tout porte à croire que les avancées en matière d'intégration ne peuvent aboutir que si les intérêts des États et des peuples sont pris en compte en lieu et place des seuls décrets ou du sentimentalisme.

L'échec de l'intégration économique : le courant dominant

La plupart des analystes pensent que l'échec de l'intégration est lié à un ensemble de facteurs économique, politique et social.

Au niveau des contraintes économiques, la diversité de la monnaie, les dotations factorielles différenciées, la structure identique des exportations sont souvent évoquées pour expliquer l'échec de l'intégration.

Au niveau de ces facteurs, la dotation différentielle des facteurs de production est présentée comme étant le refus des plus nantis à partager leur dotation naturelle. Le cas du Gabon et de la Libye sont édifiants à cet effet. Tout se passe comme si le leitmotiv pour l'intégration est : « d'accord mais restez chez vous ». En plus des dotations, il y a une asymétrie dans l'allocation des gains et des pertes qui peut expliquer la dislocation ou le mauvais fonctionnement des espaces intégrés (World Bank 2000). L'étude de Schiff (2003) donne l'exemple de la Communauté économique de l'Afrique de l'Est en 1960. En effet, la Tanzanie et le Kenya ont contesté le bénéfice tiré par le Kenya (plus développé) de leur intégration sans qu'il y ait un mécanisme de compensation.

Au niveau politique, on a souvent évoqué les importants flux d'immigration et les problèmes de leadership entre les chefs d'État. Beaucoup d'analystes ont commenté la naissance de l'OUA et les divergences entre les différents groupes. On accuse certains chefs d'État de n'avoir pas suffisamment soutenu Nkrumah dans son rêve d'unité. L'étude de Schiff *et al.* (2002) précise les contraintes politiques liées à l'intégration, notamment la fierté nationale, le partage des bénéfices de l'intégration et le manque de confiance mutuelle.

Enfin au plan social, le coût important lié aux flux migratoires est mentionné, ainsi que le chômage élevé induit par la concurrence entre les entreprises régionales et locales.

Les leçons du fonctionnement du marché politique en Afrique

Pour bien comprendre les limites du courant dominant, il convient d'analyser le fonctionnement du marché politique. En effet, le marché politique en Afrique était constitué par les entreprises d'idées dans une situation de monopole. Ces entreprises produisaient en réalité très peu d'idées et surtout interdisaient leur production à travers le musellement de la presse. Ces politiques conduisent à la production d'idées de piètre qualité se référant à l'ethnisme et/ à un soi-disant nationalisme.

Ensuite, les gouvernements, sur ce marché monopolistique, traquaient tous ceux qui étaient capables d'idéaliser financièrement puis physiquement en cas d'échec de la corruption financière. Ce dispositif a continué avec l'avènement du multipartisme. Le financement de ce dispositif était assuré par une forte politique fiscale à travers une économie de rente. En effet, les barrières tarifaires et non tarifaires mettent en place un système de rétention des fonds au profit des pouvoirs publics et/ou favorisent les entreprises dans lesquelles les gouvernants sont actionnaires. Ces fonds ont une forte composante illégale transitant dans des comptes occultes pour d'une part remercier les clients du parti politique et d'autre part neutraliser les adversaires politiques et subventionner les populations dangereuses capables de conduire la révolte comme les étudiants et les enseignants. En outre, ces fonds servent aussi à dévier de leur objectif républicain les forces de défense et de sécurité, en leur allouant des primes de maintien de l'ordre à chaque manifestation de l'opposition. Ces dernières deviennent ainsi les « forces du désordre » au profit du parti au pouvoir en contribuant à la répression physique.

Ces fonds contribuent aussi à construire une image des gouvernants auprès de l'opinion publique européenne et américaine à travers les cabinets huppés de relations publiques avec pour but la projection de l'image de gouvernants patriotes et suffisamment préoccupés par le bien-être de leur population. Ce marketing politique permettait ainsi de profiter de l'aide publique au développement et de la sympathie des gouvernements de ces pays. Ainsi la répression fiscale alimente les répressions physique et morale pour induire la construction d'une image de gouvernants patriotes.

Cette architecture du marché politique national et ses interconnexions avec le reste du monde joue un rôle très important dans les changements d'orientations et dans les prises de décisions, surtout au niveau du continent africain.

Les limites du courant dominant et nouvelles explications de l'échec de l'intégration

Le courant de pensée dominant fait l'hypothèse que les chefs d'État africains sont des despotes bienveillants qui œuvrent pour le bien-être de leur population. Dans cette hypothèse, ils font ce qu'ils peuvent mais ce sont les contraintes indépendantes de leur volonté qui ne permettent pas la réalisation de l'intégration. Cette hypothèse doit être relâchée à la lumière de la description du marché politique africain ci-dessus et de la théorie du *public choice* ou de l'économie des Institutions (Tullock 1982). Cette théorie indique que comme tous les agents économiques, les gouvernements cherchent à maximiser leur utilité qui est de se maintenir au pouvoir tout en améliorant le bien-être de leurs membres. Ce comportement égoïste des gouvernants se traduit par l'accroissement des avantages qu'ils s'octroient et surtout par leur grande propension à entretenir une clientèle politique. Dans les pays où le marché politique fonctionne correctement, cette clientèle s'entretient en grande partie avec les produits des entreprises d'idées qui soutiennent les gouvernements. Ces entreprises « fabriquent » des programmes de gouvernement qui sont proposés aux consommateurs (électeurs). Ceux-ci les « achètent » avec leurs voix ou les sanctionnent. Dans le cas des pays africains où le marché politique fonctionne très mal, les entreprises d'idées ne « fabriquent » que l'ethnisme et recherchent les fonds illicites pour acheter les « voix des électeurs ». Dans ces conditions, la nation est fragmentée et l'ethnisme apparaît au premier plan comme un instrument d'accession au pouvoir. En général, ayant peur du verdict des urnes dans la mesure où les entreprises politiques concurrentes sont plus performantes avec des produits compétitifs en termes d'idées, les gouvernants empêchent le bon fonctionnement du marché politique.

Ayant internalisé cette donne dans leur stratégie, les gouvernants utilisent la répression fiscale pour alimenter des fonds qui servent à embellir leur image à l'extérieur. Cette répression fiscale, comme il est démontré dans la section précédente, leur sert à maintenir la clientèle politique, à financer leur élection et à améliorer leur image à l'extérieur afin de bénéficier des fonds.

Cependant, la répression fiscale appauvrit les populations et les conduit à utiliser le secteur informel comme seul moyen de subsistance. Étant exclues de la politique (leurs voix ne comptant pas) et de l'économie formelle, ces populations développent un capital social c'est-à-dire des réseaux informels fondés sur la confiance en vue d'améliorer leur bien-être (Putnam 1993). Ce capital social est facilement étendu au niveau de la sous-région compte tenu des antécédents culturels que les peuples entretiennent notamment l'appartenance à une même langue et à une même religion. À défaut de statistiques officielles, ils commercent entre eux. Le commerce régional informel s'inscrit dans les traditions anciennes de ces peuples qui a défié le temps et les différentes politiques économiques. Ces commerces se font avec des règles mises en place grâce au capital social qu'ils ont développé au fil du

temps. Ces règles n'obéissent pas forcément à celles inscrites dans les accords d'intégration établie par le haut.

Le pouvoir politique qui a contribué à l'appauvrissement de ces populations utilise leur misère pour attirer la sympathie financière des bailleurs de fonds internationaux dont l'opinion publique a été préalablement sensibilisée. Ces ressources viennent accroître le mécanisme d'enrichissement illicite tout en renforçant ainsi le dispositif de répression.

En effet, les gouvernements africains qui ont embelli leur image à coup de milliards viennent « pleurenicher » sur le sort de leurs populations appauvries. Les bailleurs de fonds leur accordent l'aide avec la bienveillance de leur opinion publique qui a été adoucie par les campagnes de relations publiques. Tout se passe comme si ces bailleurs de fonds sont des bons samaritains qui agissent ainsi à cause des remords liés à la colonisation et à l'esclavage, mais aussi et surtout parce que ces fonds retourneront dans ces pays sous une autre forme notamment pour financer les campagnes électorales dans les pays développés. L'exemple du Chancelier Helmut Kohl est éloquent à cet égard.

L'intégration économique en Afrique a échoué parce qu'elle mettait en péril les gouvernants en place, nuisait à l'intérêt des bons samaritains (bailleurs de fonds) et parce que les populations se sont intégrées sans tenir compte des accords d'intégration par le haut.

La nouvelle architecture économique mondiale et la poussée de l'intégration

L'environnement mondial est en pleine mutation. Cette mutation se focalise sur un modèle politique, économique et social avec pour point d'ancrage la démocratie, le marché et l'opinion publique (pouvoir de la rue et des lobbies). Cette nouvelle configuration a introduit des ondes de chocs sur les marchés politique, économique et social des pays africains. Le marché politique africain se libéralise de plus en plus en adoptant progressivement des règles de respect des droits de l'homme et en autorisant les candidatures plurielles aux élections présidentielles.

Même si le discours de la Baule a donné le coup d'envoi de cette libéralisation, il convient d'expliquer que les politiques d'ajustement structurel des années 1980 avaient déjà sapé les fondements du fonctionnement du marché politique africain ancré sur l'économie de rente. Ce marché avait du mal à fonctionner selon les règles de l'ancien système en l'absence des fiscalités excessives supprimées par l'ajustement.

Par ailleurs, le peuple s'est donné des ressources importantes de protestation à travers la prolifération des syndicats et ONG de droits de l'homme. En l'absence de la répression financière et physique, il ne restait qu'à appliquer les règles du jeu, même si certains trichent au début. Ils doivent se convaincre que le consensus mondial dicte la démocratie comme seul moyen de réguler le marché politique.

D'ailleurs, le fonctionnement du marché politique est une conditionnalité pour l'octroi des aides.

En plus, l'économie des pays est désormais soumise à l'obligation de compétition, notamment dans le cadre des Accords de partenariat économique (APE) et de résultats pour l'octroi de l'aide. En clair, les pays ont jusqu'à 2008 pour ouvrir complètement leur marché aux Européens avec l'application de la réciprocité. Jusqu'ici, les produits des pays ACP (Afrique Caraïbes et Pacifique) accédaient aux marchés européens sans taxe alors que les produits européens étaient taxés. À partir de 2008, les accords préconisent une zone de libre échange entre les deux groupes de pays avec réciprocité dans l'application des taxes. Cette situation ouvre le marché africain à la compétition européenne. En plus, l'accord entre les deux parties prévoit l'aide sur la base de l'intégration. Cet accord catalyse l'intégration, mais permet aux pays africains de comprendre la nécessité de s'intégrer ou de subir un bloc européen, premier marché mondial et première puissance économique mondiale.

Le nouvel environnement dicte l'accélération de l'intégration économique. La subvention à l'intégration est tellement forte que les pays n'ont d'autres choix que de l'intégrer dans leur agenda de développement.

En plus de l'Union européenne, la Banque mondiale et le FMI ont affirmé leur volonté d'aider les Africains à partir d'une politique d'intégration. Le NEPAD a profité de cette ambiance de peur des gouvernements dépourvus de tout pouvoir pour mettre en place une politique africaine d'intégration se focalisant sur les blocs régionaux existants.

On notera que le NEPAD est l'œuvre de quatre chefs d'État dont trois sont des exemples de démocrates à travers le continent. Ce constat prouve encore une fois que le marché politique n'est plus aussi facilement manipulé que par le passé.

L'architecture politique, économique et social au niveau mondial a donné les grandes lignes de la conception des politiques futures, qui doivent se focaliser sur la construction d'un bloc homogène pour, *in fine*, parvenir à un marché unique politique, économique et social. S'il n'est pas encore question d'élire le président de ce nouveau monde, il est tout même urgent de se faire entendre dans les étapes futures du processus. L'Afrique n'a pas le choix, car ses populations y sont déjà.

Conclusions

Il ressort de cette analyse que la politique d'intégration a souffert de l'égoïsme de nos gouvernants qui n'avaient pas intérêt compte tenu du fonctionnement monopolistique ou oligopolistique du marché politique qui utilisait une politique fiscale répressive en vue de leur maintien au pouvoir. Cette répression fiscale n'a pas permis la mise en place de la politique d'intégration.

Par contre, la répression fiscale a permis la construction d'un capital social important, qui par le truchement du secteur informel a déjà entrepris le processus

d'intégration par le bas avec ses règles propres et profitant de la similitude des peuples à la frontière.

Dans un environnement nouveau où les politiques d'ajustement structurel ont réduit les fiscalités excessives et où les nouveaux accords des APE et l'OMC combattent toute forme de fiscalité excessive, l'Afrique se retrouve au carrefour d'une seule voie, celle de l'intégration.

Cependant, les gouvernants du continent devraient reconstruire l'intégration en se focalisant sur les pas intégrateurs existants au niveau des populations à la base notamment l'important capital social que ces populations utilisent dans le commerce régional.

Enfin, l'intégration ne se décrète pas, elle est l'œuvre des peuples ayant pris conscience de leur destin commun et qui œuvrent pour faire changer le cours des éléments défavorables à leur développement, c'est-à-dire à leur liberté.

Références

- Goldstein, A., 2002, *Le nouveau régionalisme en Afrique subsaharienne: l'arbre cache-t-il une forêt ?*, Paris, OCDE.
- Putnam, R.D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Schiff, M., and Winters, A.L., 2002, «Regional Cooperation and the Role of International Organization and Regional Integration», World Bank Policy Research Working Paper 2872, Washington DC, World Bank.
- Schiff, M., 2003, «Regional Integration and Development in the Small States», Development Research Group, World Bank.
- Tullock, G., 1978, *Le marché politique : analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica.
- Yeats, A., 2002, «What Can be Expected from Africa Trade Arrangements? Some Empirical Evidence», Policy Research Working paper 2004.
- World Bank, 2002, «Trading Bloc», Washington DC, World Bank.