

L'intégration économique régionale en Afrique

Daniel C. Bach *

Malgré la présence de quelque 200 organisations de coopération inter-étatique, l'Afrique demeure l'une des régions politiquement les plus divisées de la planète. La segmentation de ses espaces politiques va toutefois de pair avec un processus de continentalisation de flux économiques, financiers et migratoires qui, pour l'essentiel, échappent à toute emprise de l'Etat. A travers les flux parallèles, c'est la société civile qui monte à l'assaut de l'Etat et le désacralise par une négation souvent humiliante de sa capacité à contrôler l'accès au territoire national.

Alors que la mondialisation et la libéralisation des échanges incitent à leur concentration autour d'aires régionales d'intégration, l'Afrique demeure l'une des régions les plus segmentées de la planète : avec une population totale estimée à 640 millions d'habitants, le continent ne compte pas moins de 52 Etats indépendants, soit un peu moins du tiers des membres des Nations unies ; 35 pays ont une population inférieure à 10 millions d'habitants et 15 ne disposent d'aucun accès à la mer. Ceci est d'autant plus dramatique que 30 Etats sont des PMA et que le PIB de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne s'élève à 215 milliards de dollars (dont 65 milliards pour la seule Afrique du Sud), soit l'équivalent du PIB de la Corée du Sud.

Trente ans après l'indépendance, le dépassement des frontières léguées par le « scramble for Africa » et la restructuration des échanges sur des bases transnationales suscitent un regain d'intérêt alors que l'échec des politiques de développement pratiquées sur une base nationale est patent. En juin 1991, les chefs d'Etat du conti-

* Daniel C. Bach est chargé de recherche du CNRS au Centre d'étude d'Afrique noire et enseignant à l'Institut d'études politiques de Bordeaux (Talence). Une première version de cette étude a été publiée en italien par *Politica internazionale* (Rome), août 1991.

ment africain ont adopté lors du sommet annuel de l'OUA (Organisation de l'unité africaine) un traité visant à la création d'une communauté économique africaine d'ici l'an 2025. Le calendrier prévu (encadré 1) reprend pour l'essentiel des engagements déjà pris en 1980 dans le cadre du Plan d'action de Lagos. Ce document également adopté par l'OUA envisageait la construction d'une Communauté économique africaine (l'échéance était alors celle de l'an 2000) fondée sur la consolidation d'entités régionales existantes ou la création, le cas échéant, de structures nouvelles¹. Durant les années 1980, la charte de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui regroupait depuis 1975 tous les Etats de l'ouest-africain, a ainsi servi de modèle à l'établissement de nouvelles structures régionales : en Afrique orientale et australe, un traité visant à l'établissement d'une Zone d'échanges préférentiels (ZEP) a été signé à Lusaka en décembre 1981 ; deux ans plus tard, en Afrique centrale, c'est la charte de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) qui était adoptée ; enfin, par le traité de Marrakech en 1989, l'Union du Maghreb arabe (UMA) a vu le jour. L'Egypte et l'Afrique du Sud sont présentement les seuls Etats qui n'appartiennent à aucune des quatre grandes aires de groupements du continent.

Calendrier de l'unité économique africaine

Le processus visant à créer la Communauté économique africaine commencera dans les 30 jours qui suivent la ratification du traité par les deux-tiers des pays membres de l'OUA. Six phases, étalées sur une période 34 ans au plus, sont prévues :

- Renforcement des *communautés économiques régionales* existantes et création de nouvelles communautés : 5 ans.
- Stabilisation des tarifs, des droits de douane et des autres barrières aux *échanges intra-communautaires* ; renforcement de l'*intégration sectorielle* ; coordination et harmonisation des activités des communautés régionales : 8 ans.
- Création d'une *zone de libre-échange* au sein de chaque communauté régionale grâce à l'élimination des barrières commerciales et à la création d'unions douanières : 10 ans.
- Création d'une *Union douanière africaine*, avec un tarif extérieur unique grâce à l'harmonisation des systèmes tarifaires et non tarifaires régionaux : 2 ans.
- Création d'un *Marché commun africain* grâce notamment à l'adoption de politiques communes dans les secteurs de l'agriculture, des transports, de l'industrie, etc. ; l'harmonisation des politiques monétaires, financières et fiscales ; et à l'application du principe de la libre circulation des personnes et du libre droit de résidence : 4 ans.
- Création finale de la *Communauté économique africaine* grâce à la consolidation de la structure du marché commun ; à la création d'une Union monétaire africaine, d'une Banque centrale africaine et d'une monnaie africaine unique ; création d'un Parlement panafricain, élu au suffrage universel : 5 ans.

Source : *Afrique relance*, juin 1991.

1. Organisation de l'unité africaine : *Plan d'action pour le développement économique de l'Afrique*, Genève, Institut international d'études sociales, 1981, p. 135-40.

Une coopération inter-étatique aux résultats décevants

C'est pourtant avec la force du désespoir qu'au début de l'année 1991, l'ex-secrétaire général de l'OUA, Edem Kodjo, dressait un bilan sans complaisance du décalage entre le discours et la réalité des engagements africains en matière d'intégration régionale : « ... le plus frappant en Afrique, c'est l'aboulie régnante, l'absence d'une volonté de créer les bases communes d'un développement qui ne peut se faire que collectivement. Les institutions africaines de coopération régionale sonnent singulièrement creux... Rares sont les dirigeants politiques africains qui sont réellement animés par la mystique communautaire. Les organisations prolifèrent mais demeurent inertes, inactives, inefficaces, comme autant de cadavres dans des cimetières sous la lune »².

Plus que d'un blocage de l'intégration, c'est, en réalité, une régression que l'on est enclin à évoquer au regard du morcellement croissant de la carte du continent au fil des trente dernières années. A l'exception du Nigéria, toutes les fédérations mises en place durant la période coloniale ont été démantelées – parfois avec l'active complicité du colonisateur comme le rappelle l'expérience de la « balkanisation » des ensembles de l'AOF (Afrique occidentale française) et de l'AEF (Afrique équatoriale française). S'il est clair que ces fédérations n'étaient pas le fruit d'une entente entre des entités territoriales préexistantes, leurs détracteurs ont trop souvent omis de préciser que leurs frontières n'étaient pas plus arbitraires que celles des Etats issus de leur éclatement. La naissance de l'OUA en 1963, loin de contribuer à un dépassement des frontières coloniales, a durci leurs contours, en légitimant le *statu quo*. Seule expérience fédérale tentée depuis, la confédération sénégalambienne (1982-89) n'a été qu'une construction éphémère.

Le passif de ce processus de « désintégration » régionale a été doublement négatif au regard de ses effets à court et long terme : qu'il s'agisse de l'Afrique occidentale et centrale ou des expériences de l'Afrique orientale, l'éclatement des ensembles fédéraux a engendré un contentieux de suspicions et de controverses dont les constructions ultérieures ont et continuent de pâtir. Il a fallu attendre 15 ans pour que, en raison de l'inquiétude provoquée par l'influence croissante du Nigéria, la Côte d'Ivoire et le Sénégal décident finalement de surmonter les différends provoqués par l'éclatement de l'AOF pour fonder la CEAO³. En Afrique australe et orientale, les rapports inter-étatiques restent profondément affectés par l'expérience des fédérations d'Afrique centrale (Rhodésie et Nyassaland) et orientale : c'est la pression indirecte de la diplomatie sud-africaine, avec son projet de *Constellation of South African States* (CONSAS), qui a incité au lancement du contre-projet de *Southern Africa Develop-*

2. *Jeune Afrique*, 16 janvier 1991, p. 33.

3. Il en est résulté l'établissement en 1973 de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, la CEAO (Côte d'Ivoire, Sénégal, Mali, Niger, Mauritanie, Haute Volta), projet d'intégration le plus ambitieux qu'ait connu l'Afrique de l'Ouest francophone depuis l'échec de la fédération du Mali en 1961.

ment *Coordination Conference* (SADCC) en 1981⁴. L'objectif initial de la SADCC était moins de promouvoir l'intégration régionale que de canaliser une aide internationale accrue vers des projets ayant une dimension régionale – et susceptibles de réduire la dépendance envers le pôle sud-africain.

A ce jour, le continent africain compte quelque 200 organisations de coopération régionale, mais nombre d'entre elles n'existent que sur leur papier à en-tête au regard de la désaffectation financière des Etats ou de la non-application des décisions communes. Trois types de structures peuvent être identifiées en fonction du degré d'intégration auquel elles postulent : les organisations de coopération sectorielle, les communautés économiques et douanières et, enfin, les unions monétaires.

Particulièrement nombreux, les organismes de coopération technique recouvrent des champs d'intervention extrêmement variables : la coopération dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, le développement des communications et télécommunications au sein d'une sous-région, l'harmonisation des politiques en matière de transports, la mise en valeur de bassins fluviaux ou lacustres ou encore l'organisation de la lutte contre la sécheresse, les grandes endémies..., sont quelques uns des domaines où leur action est la plus visible. Extrêmement variable, l'efficacité des organisations et programmes concernés dépend, en dernière analyse, de la définition plus ou moins précise de leurs objectifs, de l'autonomie d'exécution dont disposent les secrétariats face aux pouvoirs politiques et surtout du degré d'implication des bailleurs de fonds extra-africains. Le cas de la SADCC est à cet égard exemplaire si l'on considère que le financement des 600 projets actuellement répertoriés, pour un montant de 8 milliards de dollars, est assuré à 90 % par des intervenants extérieurs.

Bien que certaines unions économiques et douanières existent depuis plus d'une décennie, aucune ne peut se prévaloir de résultats significatifs quant à la réalisation de l'objectif premier que devraient constituer pour elles l'établissement d'un tarif extérieur commun et la promotion des échanges intra-communautaires. Comme le souligne le tableau 1, dans nombre de cas, ce n'est pas une progression mais une régression des flux que les statistiques officielles enregistrent depuis la création de ces organisations.

Au sein de la CEDEAO, la part du commerce intra-communautaire officiel dans les exportations totales demeure inférieure à 6 %. Le manque de complémentarité entre les économies de la zone et le poids des flux parallèles en sont, certes, largement responsables. Toutefois, la part des facteurs d'ordre politico-institutionnel est trop souvent mésestimée. Au sein de la CEDEAO, comme dans toutes les autres grandes organisations inter-africaines de coopération régionale, la réunion annuelle des chefs d'Etat demeure le seul organe de décision. Il en découle pour les secrétariats administratifs une tutelle qui entrave le suivi des dossiers et fait obstacle au dépassement des intérêts particuliers. Pour être adoptées, les résolutions, signées à l'unanimité des participants, doivent donner lieu à ratification à l'issue de procédures qui, généralement longues, ne sont pas pour autant synonymes d'entrée en vigueur. La quasi-absence de progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de libéralisation des échanges

4. R. Davies et D. O'Meara : « La stratégie totale en Afrique australe », *Politique africaine*, n° 19, septembre 1985, p. 7-28.

au sein de la CEDEAO constitue une parfaite illustration de ces problèmes. Au fil des ans, il est devenu banal que la phase ultérieure d'un programme communautaire soit solennellement adoptée par les Chefs d'Etat sans que les phases précédentes aient été l'objet d'un commencement d'application : en avril 1990, deux mois avant l'expiration du délai prévu pour l'achèvement de la seconde phase du protocole sur la libre circulation des citoyens de la CEDEAO, aucun des 16 Etats-membres de la Communauté n'avait encore imprimé les documents nécessaires à son application ⁵. Réunis à Banjul quelques semaines plus tard, les chefs d'Etat de la CEDEAO n'en ont pas moins signé les textes consacrant l'entrée en vigueur de la troisième et dernière étape du protocole. Comme le soulignait non sans un certain courage l'actuel secrétaire administratif de la CEDEAO, depuis quinze ans « pratiquement rien n'a été fait pour appliquer les lois et décisions communautaires » ⁶.

TABLEAU 1

La part du commerce intra-communautaire dans les exportations totales, 1960-1987

| | 1960 | 1970 | 1976 | 1980 | 1983 | 1987 |
|--|------|------|------|--------------------|------|--------------------|
| Communauté européenne ^(a) | 34,6 | 48,9 | ... | 52,8 | 52,4 | 58,8 |
| Association des nations de l'Asie du Sud-Est | 21,7 | 14,7 | 13,9 | 17,8 | 23,1 | 17,7 |
| Marché commun centraméricain | 7,5 | 26,8 | 21,6 | 22,0 | 21,8 | 11,9 |
| Communauté des Caraïbes | 4,5 | 7,3 | 6,7 | 6,4 | 9,3 | 6,3 |
| ALADI (Association latino-américaine de l'intégration ^(b)) | 7,7 | 10,2 | 12,8 | 13,5 | 10,2 | 11,3 |
| Groupe andin | 0,7 | 2,3 | 4,2 | 3,5 | 4,3 | 3,2 |
| CEAO (Communauté économique ouest-africaine) | 2,0 | 9,1 | 6,7 | 6,9 | 11,6 | 7,7 |
| CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) | 1,2 | 2,1 | 3,1 | 3,9 | 4,1 | 5,5 |
| CEPLG (Communauté économique des pays des Grands Lacs) | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,6 ^(d) |
| Union du fleuve Mano | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | .. |
| SADCC (Southern Africa Development Coordination Conference) | | | | 4,7 ^(c) | 4,5 | 4,2 ^(d) |
| UDEAC (Union douanière et économique de l'Afrique centrale) | 1,6 | 3,4 | 3,9 | 4,1 | 2,0 | 0,9 |

(a) Six membres jusqu'en 1970 et neuf après 1980.
 (b) Jusqu'en 1980, Association latino-américaine de libre-échange.
 (c) Année 1981.
 (d) Année 1986.
 Sources : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 1991, p. 125 ; SADCC, *Regional Economic Survey*, 1988 ; UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1988.

5. ECOWAS : *The 1990's : Integration for Survival, A Greater Commitment to Integration, 1989-1990*, Annual Report of the Executive Secretary, Lagos, avril 1990, multigr., p. 79.

6. *Ibid.*

Fréquemment cités en exemple, les progrès de la CEAO n'en sont pas moins modestes, la part des échanges intra-communautaires ayant simplement retrouvé en 1989 le niveau de 10 % qu'elle atteignait dans le cadre de la défunte *Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, vingt ans auparavant. Encouragés par une base monétaire et un héritage administratif communs, les progrès initiaux de la CEAO ont également été facilités par une approche par produits, avec mécanismes de compensation, beaucoup plus souple que celle par étapes, propre à la CEDEAO en matière de libéralisation des échanges. Indépendamment des difficultés financières du secrétariat de la CEAO, les complémentarités limitées entre économies des Etat-membres ont toutefois conduit à un net ralentissement puis à une stagnation du nombre des produits industriels assujettis à la taxe de coopération régionale (TCR) depuis le début des années 1980.

En Afrique centrale, la part du commerce intra-communautaire officiel dans le commerce extérieur de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (Zaire, Rwanda et Burundi) établie depuis 1976, était, dix ans plus tard, de 0,6 %, soit un montant tout aussi dérisoire que celui enregistré par l'Union douanière des Etats de l'Afrique centrale qui regroupe les Etats anciennement membres de l'AEF ainsi que la Guinée équatoriale.

Afin de tenter de remédier à une telle situation, rapports et missions d'évaluations se sont multipliés depuis vingt ans. Parce qu'ils étaient d'abord soucieux de relier leurs approches aux débats classiques sur les techniques et finalités de l'intégration, leurs auteurs ont longtemps privilégié une présentation economiciste des blocages constatés. L'analyse des stratégies propres aux acteurs étatiques africains et aux populations établies de chaque côté des frontières commence seulement à être intégrée dans les problématiques plus globales ⁷.

Le refus des dirigeants africains d'assumer les coûts politico-financiers d'une intégration transnationale n'est guère surprenant si l'on considère que, trente ans après les indépendances, une telle préoccupation ne transparait toujours pas dans la gestion interne de leur propre territoire « national ». La fédération nigériane présente à cet égard un cas de régulation socio-politique unique en Afrique. En effet, les efforts réalisés à partir de 1969 afin de codifier l'accès des différentes composantes socio-ethniques aux ressources étatiques (rente pétrolière, emplois dans la fonction publique ou le secteur para-étatique, accès à l'enseignement supérieur...) assurent par induction une prise en charge des coûts de l'intégration du territoire ⁸. Bien que les effets boomerang d'une telle approche soient non négligeables ⁹, ils n'entachent en rien son mérite premier : avoir assuré pacifiquement la survie de l'un des rares Etats économiquement viables de l'Afrique subsaharienne. On sait trop peu souvent en France à

7. Voir la série d'études réalisés en 1990 sous la direction de Ph. Hugon (CERED/LAREA de l'université Paris X Nanterre) et J. Coussy (EHESS) sur le thème « Intégration régionale et politique d'ajustement structurel » ; voir également les travaux de terrain coordonnés par J. Egg (INRA), J. Coste (IRAM) et J. Igué (UNB) sur le thème « Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest » dans le cadre de projets financés par le Club du Sahel, l'OCDE, le ministère français de la Coopération et le CILSS.

8. D.C. Bach : « Fédéralisme et mécanismes consociatifs au Nigéria » in J. F Médard, dir., *Les Etats d'Afrique, formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.

9. *Ibid.*

quel point l'empreinte de l'une des guerres civiles les plus cruelles du continent (la tentative de sécession du « Biafra » fit entre 1 et 2 millions de victimes) a été largement effacée grâce à ce rééquilibrage, unique en Afrique, des rapports entre élites locales et pouvoir central.

L'extraversion constitue une caractéristique première de la coopération régionale inter-étatique au sud du Sahara. L'importance accordée à la mobilisation de concours financiers extra-africains prétend compenser le refus d'assumer les charges d'une dynamique de l'intégration. On retrouve ici l'illusion persistante d'une réintégration du continent dans l'économie mondiale fondée sur des logiques de rente (tel le mythe d'un plan Marshall pour l'Afrique) et non de production. La multiplication d'institutions régionales concurrentes renvoie moins aux vertueuses logiques auto-centrées mises en exergue lors de leur établissement qu'à des efforts de mobilisation d'une aide internationale supplémentaire à travers un discours apprécié des bailleurs de fonds – la Commission européenne s'en est aperçue à ses dépens. Loin d'œuvrer dans le sens d'une réduction des capacités de prédation des Etats africains, le régionalisme s'inscrit, en outre, dans le droit fil de tentatives d'élargissement des bases d'accumulation des élites au pouvoir alors que la crise financière impose un ajustement et une restructuration déstabilisatrices des réseaux établis de clientèle ¹⁰. De ce fait, le régionalisme inter-étatique ne s'avère acceptable que s'il peut concourir à la consolidation et à la survie de ses composantes étatiques. La SADCC qui fut longtemps considérée comme un modèle de coopération régionale débureaucratisée, n'échappe plus à cette critique : lors de la conférence consultative annuelle organisée à Windhøk en 1991, la tendance à faire passer pour régionaux des projets purement nationaux a conduit les bailleurs de fonds à refuser le financement de projets supplémentaires dans l'attente d'une véritable évaluation des programmes en cours.

Si le poids de l'extraversion tend à vider de tout dynamisme interne nombre de constructions et schémas de coopération inter-étatiques, leur pertinence demeure entière en tant que modes de positionnement dans des réseaux diplomatico-financiers. Les frontières de ces derniers peuvent, le cas échéant, dépasser celles du continent ainsi qu'en témoignent les nombreuses organisations régionales francophones qui se sont longtemps résumées à la projection horizontale des rapports entretenus avec la France dans le cadre d'accords de coopération fondés sur une proximité militaire et économique.

L'affiliation d'un Etat à plusieurs organisations régionales peut donc intervenir indépendamment de leur incompatibilité formelle, car il s'agit avant tout d'accéder à des ressources supplémentaires. L'un des cas les plus flagrants dans ce domaine est sans doute celui de la Mauritanie qui, après avoir adhéré à la CEAO et à la CEDEAO, est devenue membre de l'UMA lors de sa formation ¹¹. Pour les dirigeants mauritaniens, une telle affiliation s'insérait dans un projet plus global d'intensification des liens avec le monde arabe et de valorisation du pays en tant que périphé-

10. A. Niandou Souley : « Ajustement structurel et effondrement des modèles idéologiques : crise et renouveau de l'Etat africain », *Etudes internationales*, Québec, XXII, 2, juin 1991, p. 253-265.

11. Sur l'intégration maghrébine qui n'entre pas dans le cadre de cet article, S. Amrani et N. Lairini : « Le Maghreb dans le système régional et international : crises et mutations », *Etudes internationales*, XXII, 2, juin 1991, p. 339-256.

rie frontalière du Maghreb et du Moyen-Orient, les bailleurs de fonds marocains, kowétiens, saoudiens et irakiens étant sollicités avec une incontestable efficacité jusqu'à ce que la guerre du Golfe ne vienne perturber de tels calculs.

Toujours en Afrique de l'Ouest, la CEAO et l'Union du fleuve Mano (Guinée, Sierra Leone et Libéria) prétendent conserver au sein de la CEDEAO une identité spécifique, le cas échéant au prix de mesures discriminatoires pour les Etats non-membres : c'est ainsi qu'en octobre 1989, quelques mois après avoir donné leur accord au programme de relance de la libéralisation des échanges au sein de la CEDEAO, les chefs d'Etat de la CEAO ont décidé d'instaurer une nouvelle taxe de solidarité communautaire, applicable à toutes les importations extra-communautaires et donc discriminatoire à l'endroit des Etats de la CEDEAO non-membres de la CEAO ¹². De manière encore plus contradictoire, en Afrique australe, le Lesotho, le Swaziland et la Namibie sont devenus membres de la ZEP et de la SADCC tout en conservant des relations quasi-organiques avec l'Afrique du Sud dans le cadre d'une union douanière et monétaire. En Afrique centrale, enfin, ce sont les Etats membres de l'UDEAC (ex-colonies françaises) et de la CEPLG (ex-colonies belges) qui entendent conserver des identités spécifiques au sein de la CEEAC.

De tels chevauchements ne sont pourtant que rarement problématiques puisque les décisions prises dans le cadre des institutions régionales demeurent le plus souvent symboliques voire inappliquées. Constamment réaffirmée, la volonté de promouvoir une Afrique forte et solidaire participe d'abord d'un discours de présentation et de représentation du continent au monde extérieur. En cas de conflit d'affiliations, les Etats conservent toute latitude pour privilégier discrètement un cadre de positionnement sans que ceci exige la remise en question d'adhésions antérieures qui, pour être délaissées temporairement, n'en demeurent pas moins passibles d'une réactivation.

Pour les Etats les plus riches du continent africain, l'établissement d'organisations de coopération inter-étatique constitue aussi un moyen privilégié de structurer leur environnement international proche. En Afrique de l'Ouest, le *Conseil de l'Entente* (Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Burkina Faso et Niger) a constitué le fer de lance de la politique régionale de F. Houphouët-Boigny, durant les années soixante : conçu comme une réaction au projet avorté de fédération sénégal-malienne du Mali, le Conseil est devenu un outil informel mais particulièrement efficace de structuration de l'environnement extérieur de la Côte d'Ivoire, tant pour ce qui concernait l'accès à la main-d'œuvre burkinabé – indispensable au développement de l'agriculture ivoirienne de plantation – que pour la politique de cordon sanitaire pratiquée à l'endroit du Ghana de Nkrumah et de la Guinée de Sékou Touré. L'objectif de la Côte d'Ivoire n'ayant jamais été une intégration des espaces économiques concernés, seule l'intégration (à travers une nationalité commune) des marchés de la main-d'œuvre fut brièvement envisagée en 1965, avant d'être abandonnée sous la pression du parti unique ivoirien ¹³.

A compter du début des années soixante-dix, c'est la diplomatie nigériane qui tient les premiers rôles en Afrique de l'Ouest et œuvre dans le sens de l'établissement

12. ECOWAS, *op. cit.*, p. 7-8.

13. J.F. Médard et Y.A. Fauré, dir. : *Etat et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1981.

d'une communauté regroupant tous les Etats de la sous-région. Ce faisant, le Nigéria est soucieux de remédier à son isolement au milieu d'Etats francophones dont les rapports étroits avec la France sont jugés problématiques pour la sécurité de la fédération¹⁴. A maints égards, la signature de la charte de la CEDEAO à Lagos, en mai 1975, consacre l'influence croissante du Nigéria dans l'Ouest africain même si, très rapidement, des voix se feront entendre à l'intérieur même de la fédération, pour souligner les limites de la percée réalisée : le Nigéria ne contribue-t-il pas pour 32 % au budget de la communauté sans que ceci se traduise par une contrepartie politique, les décisions étant adoptées par les chefs d'Etat à l'unanimité ? Durant la seconde moitié des années soixante-dix, l'intensification des relations bilatérales entre le Nigéria et ses voisins puis l'amélioration spectaculaire des relations avec la France vont aller de pair avec un souci croissant de réduire les coûts de l'insertion régionale du pays. Alors que les revenus tirés de la rente pétrolière décroissent, les objectifs géo-politiques initialement assignés à la communauté deviennent caducs : la France est de plus en plus ouvertement traitée comme un allié dans la sous-région ; les rapports avec les Etats francophones voisins se sont banalisés et peuvent être maintenus sur une base bilatérale, à travers des canaux plus directs et moins onéreux ; le Nigéria est tenté de pratiquer une politique de repli sur ses frontières. Il en résulte des initiatives spectaculaires telle l'expulsion de plus d'un million d'étrangers (ouest-africains pour l'essentiel) jugés « en situation irrégulière » (en 1983 puis en 1985) ou encore la « fermeture » des frontières terrestres du pays durant 16 mois à la même époque.

En Afrique australe, le *Southern African Customs Union Agreement* (SACUA), renégocié en 1969, mais dont l'établissement initial remonte à 1910, constitue le seul mécanisme institutionnel d'intégration véritablement contrôlé par une puissance régionale : confrontée à la montée des pressions internationales contre sa politique d'apartheid, l'Afrique du Sud a tiré parti du SACUA pour s'assurer des Etats de sa proximité immédiate et tenter d'obtenir leur reconnaissance de « l'indépendance » des TVBC (Transkei, Venda, Bophutatswana et Ciskei) dans le cadre du projet de CONSAS¹⁵. Le SACUA, qui regroupe autour de l'Afrique du Sud les BLS (Botswana, Lesotho et Swaziland) ainsi que la Namibie (qui a demandé à en devenir membre après son indépendance) est de nos jours la seule union douanière véritablement opérationnelle au sud du Sahara. Elle repose sur la libre circulation des marchandises et un tarif extérieur commun. Les revenus, collectés par un pool douanier géré par l'Afrique du Sud, sont répartis selon une formule de péréquation qui fait dépendre les versements à chacun des Etats du niveau de ses importations intra et extra-communautaires¹⁶. Ces mécanismes sont le vecteur d'une intégration économique et financière (le Swaziland et le Lesotho appartiennent aussi à la zone Rand) dont l'Afri-

14. Durant la guerre civile du Nigéria, (1967-70), la Côte d'Ivoire et le Gabon ont reconnu le Biafra et servi d'intermédiaires dans les fournitures d'armements français au Biafra ; D. Bach : « Les frontières du régionalisme : le Nigéria en Afrique de l'Ouest », in D. Bach, J. Egg et J. Philippe, dir., *Le Nigéria, pouvoir en puissance*, Paris, Karthala, 1988, p. 195-218.

15. Davies et O'Meara, art. cit. ; voir également R. Davies : « Key issues in Reconstructing South-Southern African Economic Relations after Apartheid », *Southern African Perspectives*, a Working Paper Series, Centre for Southern African Studies, University of the Western Cape, n° 2, novembre 1990, multigr.

16. S.R. Lewis : *The Economics of Apartheid*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1990, p. 91-93.

que du Sud a, par exemple, tiré parti pour atténuer les effets de la montée des sanctions économiques internationales durant les années 1980 ¹⁷.

En dépit des ambitieux programmes annoncés par la CEDEAO et, plus récemment, la ZEP ¹⁸, les seules unions monétaires présentement opérationnelles sur le continent, demeurent la zone rand (Afrique du Sud, Namibie, Lesotho, Swaziland et, à travers un panier de monnaies, Botswana) et la zone franc (14 Etats africains et la France) qui, toutes deux, s'articulent autour d'un noyau dur, l'un interne au continent, l'autre extérieur ¹⁹. Dans le cadre de la CEDEAO comme dans celui de la ZEP, l'absence de base monétaire commune et les résultats décevants des mécanismes de compensation censés y pallier ²⁰ soulignent l'importance de la donnée monétaire pour la mise en œuvre de politiques d'intégration.

Les unions monétaires qui existent en Afrique occidentale (UMOA) et centrale (UDEAC) dans le cadre de la zone franc ne peuvent pas pour autant se prévaloir de résultats spectaculaires. Au sein de l'UMOA, constate une étude récente de la BCEAO, l'intégration monétaire n'a eu que des effets limités sur les échanges intra-communautaires et l'harmonisation des politiques économiques, faute d'une volonté des Etats-membres ²¹. Le commerce intra-UMOA ne représentait en 1982-1983 que 10 % des exportations totales – soit deux fois et demi le pourcentage encore plus modeste observé au sein de la CEDEAO. Le commerce intra-UMOA était également largement supérieur aux flux enregistrés au sein de l'UDEAC où, malgré l'appartenance à la zone franc, la part du commerce intra-communautaire dans les exportations a spectaculairement chuté de 4,1 % en 1980 à 0,9 % en 1987. Lynn Mytelka lorsqu'elle soulignait il y a quelques années le caractère ténu des résultats obtenus par l'UDEAC dans ce domaine, avait bien montré les effets désastreux de l'absence de coordination des politiques d'implantation industrielle ²². Si la zone franc présente des caractéristiques uniques de solidarité et de coopération monétaire, celles-ci sont d'abord dues au poids de mécanismes d'extraversion hérités de la période coloniale : à la fixité des taux de change entre le franc français et le franc CFA s'ajoute une garantie de convertibilité donnée par le Trésor français. La mise en commun des réserves de change des pays africains membres de la zone et la participation des autorités françaises à la définition de la politique monétaire des pays africains de la zone sont la contrepartie d'une relation, certes, dominée, mais aussi stabilisée par l'ancienne métropole ²³. Les mécanismes de la zone franc renvoient d'abord aux relations bilatérales entre la France et les Etats africains.

17. Les statistiques douanières détaillées sur la part de chaque Etat dans le commerce de la zone ne sont de ce fait pas rendues publiques par les autorités sud-africaines.

18. *Ibid.* et pour la ZEP voir *Afrique relance*, New York, octobre-décembre 1990, p. 48.

19. Voir sur la zone Rand, Lewis, *op. cit.* ; sur la zone franc, voir O. Vallée : *Le prix de l'argent CFA, heurs et malheurs de la zone franc*, Paris, Karthala, 1989.

20. Sur la modestie des progrès accomplis dans le cadre de la chambre ouest-africaine de compensation, cf. le rapport de la CEDEAO, *op. cit.*, p. 9

21. Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest : *Union monétaire et intégration économique et financière*, Direction centrale des études et de la prévision, 1991 multigr., p. 6.

22. L. Mytelka : « Competition, Conflict and Decline in the Union douanière et économique de l'Afrique centrale », in D. Mazzeo, dir., *African Regional Organisation*, Cambridge, Cambridge University Press 1984, p. 146 et suiv.

23. Voir l'excellente synthèse de J. Coussy : « La zone franc : logique initiale, infléchissements ultérieurs et crise actuelle », in D.C. Bach et A.H.M. Kirk-Greene, dir., *Les Etats d'Afrique francophone*, Paris, 1992, à paraître ; sur les récentes difficultés de la zone, voir aussi par le Centre Nord-Sud de l'entreprise : *L'avenir de la zone franc*, Paris, octobre 1990.

Le dynamisme des flux parallèles

La segmentation des espaces politiques du continent africain va de pair avec un processus de continentalisation de flux économiques, financiers et migratoires qui, pour l'essentiel, échappent à toute emprise de l'État et partant sont ignorés par les appareils statistiques.

Le statut et la signification des flux considérés sont sujets à des variations qui n'en facilitent guère l'appréhension : clandestins d'un côté de la frontière, les échanges peuvent être officiellement encouragés sur le territoire qui s'étend de l'autre côté, ainsi que l'illustrent parfaitement les rapports du Bénin avec le Nigéria²⁴, ceux entre la Gambie et le Sénégal ou entre le Zaïre et ses voisins. Quoiqu'il en soit, pour les États comme pour les acteurs privés, ces flux témoignent d'une fluidité et d'une versatilité qui rendent leur maîtrise particulièrement aléatoire.

Seule une appréciation superficielle de ces flux a pu les faire considérer comme l'expression de solidarités précoloniales entre des communautés séparées par des frontières dont le caractère arbitraire était, par là même, démontré. La nature, le volume et l'étendue des réseaux marchands soulignent que loin de constituer un obstacle aux échanges, les frontières politiques les suscitent et les nourrissent avec d'autant plus de vigueur que les écarts entre les espaces économiques et monétaires qui s'y rencontrent sont significatifs – en Afrique de l'Ouest, les transactions sont les plus intenses entre les pays de la zone franc et les pays à monnaie non-convertible²⁵. Les produits qui font l'objet de transactions, tout comme les termes de l'échange, se définissent sur des bases constamment réajustées en fonction de données monétaires (taux de change parallèles), douanières (politiques plus ou moins libre-échangistes), fiscales, ou encore en tenant compte de coûts d'acheminement, des prix payés aux producteurs (cultures de rente ou vivrières), voire des effets d'une insécurité chronique et d'une déconnexion de certaines zones au centre politique du pays.

Le Bénin des années 1970 a été l'objet d'études qui permettent de rendre compte avec minutie d'une expérience de branchement des circuits étatiques d'accumulation sur les « flux informels » qui existent avec le Nigéria et le Ghana. Jusqu'au début des années 1980, le commerce « parallèle » entre le Nigéria, le Ghana et leurs voisins a constitué une ressource vitale pour les États béninois et togolais dont les caisses ont été directement alimentées par les revenus de la contrebande et du trafic de la naira ou du cedi. Au Bénin, les réexportations vers le Nigéria de tabac et de produits textiles représentent durant cette décennie entre 35 et 80 % du chiffre d'affaires des sociétés commerciales et des commerçants individuels²⁶. Toujours au Bénin, c'est une société d'État qui dispose alors du monopole sur la commercialisation et l'exportation

24. J. Igué, « L'officiel, le parallèle et le clandestin : commerces et intégration en Afrique occidentale », *Politique africaine*, n° 9, 1983, p. 29-51.

25. J. Egg : « Disparités des politiques économiques et échanges agricoles régionaux en Afrique de l'Ouest », CILSS-OCDE, séminaire de Lomé, 6-11 novembre 1989, p. 5.

26. J. Igué : « Le Nigéria et ses périphéries frontalières », *art. cit.*

du cacao (dont le Bénin n'a jamais été producteur) qui va jusqu'à représenter 25 % des revenus à l'exportation du pays²⁷. Pour l'Etat, les ressources tirées de ces transactions sont importantes : elles permettent l'amélioration de la situation budgétaire du Bénin et favorisent une expansion du secteur public. Les dirigeants béninois sont de ce fait particulièrement soucieux d'éviter tout acte qui, en offusquant l'Etat nigérian, pourrait l'inciter à mettre un terme à des échanges transfrontaliers qui s'effectuent à ses dépens²⁸. En 1973, le ministre des Affaires étrangères du Bénin proclame ainsi son refus de signer le traité établissant la CEAO en expliquant haut et fort que le pays « ... ne pouvait entrer dans une communauté où le Nigéria serait absent »²⁹. Deux ans plus tard, le Bénin signe avec enthousiasme la charte de Lagos qui établit la CEDEAO. Pourtant, tout comme son voisin le Togo, le Bénin n'a aucun intérêt à la concrétisation des objectifs d'intégration de la nouvelle communauté : une union douanière et une monnaie commune auraient pour effet de tarir les flux clandestins dont ils tirent de substantiels revenus. Les réticences ne peuvent s'exprimer mais sont d'autant plus profondes à Cotonou que les pertes financières occasionnées ne pourraient faire l'objet d'aucune négociation, les flux concernés ne sont-ils pas officiellement clandestins ?

Avec la chute des flux transfrontaliers susceptibles d'être instrumentalisés par l'Etat béninois (conséquence du contre-choc pétrolier), puis la « fermeture » des frontières terrestres du Nigéria en 1983-85, les années 1980 deviennent pour le Bénin celle de la réactivation des relations avec les institutions et partenaires francophones : de la France, on sollicite en 1983 une subvention budgétaire pour la première fois depuis dix ans ; à la CEAO, le Bénin demande discrètement d'accepter son adhésion en 1985...

L'expérience béninoise illustre parfaitement, les flux informels ne sauraient fonder une « stratégie » de développement sur des bases durables. La capacité d'instrumentalisation des flux « informels » par les Etats demeure, en effet, limitée au regard de l'impossibilité de prévoir et de contrôler les termes de l'échange. Le développement des flux informels renvoie d'abord à un régionalisme par le bas pratiqué par les populations face à l'Etat, qu'il s'agisse de contester son autorité en traversant la frontière pour s'insérer *de facto* dans un autre espace (un phénomène déjà courant durant la période coloniale), de résister aux capacités de prédation de ses agents³⁰ ou, plus modestement, d'atténuer les effets sociaux de l'ajustement structurel en jouant sur les différentiels d'impact sur les économies et les produits.

Confrontés à une contraction des ressources disponibles (et donc redistribuables) depuis la fin des années 1970, les Etats africains disposent d'une moindre capacité de contrôle de l'accès au territoire national. Pour les agents de l'Etat postés le long de la

27. BCEAO ; *Notes*, Paris, octobre 1976, p. 8 ; J. Igué : « Evolution du commerce clandestin entre le Dahomey et le Nigéria depuis la guerre du Biafra », *Revue canadienne d'études africaines*, X, 2, 1976, p. 248-9.

28. En 1969, à la suite de la décision du Bénin d'autoriser la Croix Rouge internationale à organiser un pont aérien vers le Biafra à partir de Cotonou, la fermeture de la frontière par l'armée nigériane avait contraint au bout de quelques semaines les autorités béninoises à revenir sur leur autorisation.

29. Déclaration du ministre béninois des Affaires étrangères in *Daho-Express*, 19 avril 1973.

30. C'est ce qu'analyse, à travers le cas du Zaïre oriental, J. Macgaffey : *Entrepreneurs and parasites : the Struggle for Indigenous Capitalism in Zaïre*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 111 et suiv.

frontière, la « bonne gestion » du commerce transfrontalier devient une ressource plus vitale que jamais au regard des retards, du non paiement ou de l'effondrement du pouvoir d'achat de leurs salaires. En outre, l'afflux sur les marchés nationaux de produits importés « clandestinement » constitue un instrument de régulation socio-économique des effets de l'ajustement structurel que les décideurs politiques ne peuvent ignorer, qu'il s'agisse de la circulation de produits vivriers, d'essence ou de produits manufacturés achetés sur le marché mondial.

A travers les flux parallèles c'est la société civile qui monte à l'assaut de l'Etat et le désacralise en une négation souvent humiliante de sa capacité à contrôler l'accès au territoire national. Ce faisant, les activités frontalières participent à un mouvement général de déterritorialisation des Etats africains qui va de pair avec la continentalisation des flux marchands.

L'Afrique du Sud, le Nigéria... et la zone franc, pôles de structuration

Pour les Etats d'Afrique subsaharienne, l'intégration régionale semble offrir une ultime chance d'échapper au cercle vicieux d'une « déconnexion par défaut » du marché mondial ³¹. Devenus trop faibles pour s'y insérer individuellement, les Etats d'Afrique subsaharienne ne semblent pourtant guère en passe de restructurer leurs relations dans le cadre d'institutions régionales.

Jamais n'a été si présent le risque de voir investissements, flux d'échanges et croissance économique s'articuler de manière sélective autour de quelques espaces économiques jugés porteurs parce que d'une dimension suffisante. Les réflexions universitaires rejoignent celles des investisseurs pour tracer autour des espaces nigérian, sud-africain et du Maghreb les frontières d'une « Afrique utile » ³², entourée d'espaces dévalorisés parce que composés d'Etats peu solvables, dotés de faibles capacités d'exportation et/ou instables dans leur traitement de l'extraversion. Sous-jacente dans nombre de propos, la perspective d'une reconexion au marché mondial à travers les aires géo-politiques nigériane et sud-africaine n'en demeure pas moins empreinte d'incertitudes considérables.

Dans le cas du Nigéria, la dynamique de focalisation des échanges autour de son territoire est considérée comme un facteur de déstabilisation économique par l'Etat fédéral car elle procède avant tout de la croissance de flux informels marchands, monétaires et migratoires dont les coûts sont jugés trop lourds à supporter en période

31. D.C. Bach : « Avant propos » in *Etudes internationales* XXII, 2, juin 1991.

32. A. Mbembe : « l'Afrique noire va implorer », *Le Monde diplomatique*, avril 1990 ; voir aussi J.P. Prouteau : *Rapport patronal 1989 France-Afrique et pays en développement*, Paris, 1990, p. XXXVI-XXXVII.

de difficultés financières³³. En outre, le modèle de gestion des ressources nationales interne au Nigéria se révèle depuis le début des années 1980 d'une dysfonctionnalité croissante au regard de ses objectifs initiaux : en l'état actuel rien n'indique que la fédération nigériane ne deviendra pas un pôle de déstructuration et de déstabilisation de son environnement sous-régional au regard d'une ethnicisation du politique avivée par une politisation du fait religieux.

Traitée jusqu'en 1990 comme un Etat paria, l'Afrique du Sud réalise depuis l'accession de la Namibie à l'indépendance et le démantèlement de l'apartheid statutaire une spectaculaire percée économique et diplomatique sur le continent africain. En Afrique australe, ses représentants bénéficient d'ores et déjà du statut d'observateur lors des conférences de la ZEP ou de la SADCC, tandis que les projets de coopération se multiplient. Le magnétisme de Prétoria s'étend jusqu'en Afrique francophone où il semble renouer avec un mythe d'origine coloniale, celui d'une Afrique du Sud « métropole de substitution »³⁴ qui, de nos jours, serait à même de pallier les effets d'une restructuration à la baisse des engagements de l'Europe.

Pour les Etats voisins de l'Afrique australe, les déceptions risquent toutefois d'être vives au regard de l'importance des demandes internes que l'Afrique du Sud devra satisfaire, mais aussi du peu d'intérêt qui risque d'être accordé aux Etats jugés les moins porteurs en termes de marché, de fourniture de matières premières (pétrole, eau), ou encore de débouchés touristiques. Alors que 44 % de la population sud-africaine dispose de revenus inférieurs au seuil de pauvreté, le gouvernement d'une Afrique du Sud post-apartheid devra établir des priorités : les contrats des travailleurs immigrés qui comptent pour 40 % dans la main-d'œuvre du secteur minier pourraient ainsi ne pas être renouvelés afin de favoriser l'emploi à l'intérieur du pays³⁵. Plus généralement, ce sont les perspectives d'une intégration moins asymétrique à l'espace économique sud-africain qui semblent devoir rester lettre morte. Un espoir n'en existe pas moins, celui d'une Afrique du Sud à même de se révéler, pour les Etats de l'Afrique australe qui la joutent, une aire de reconnexion aux économies de l'Asie-Pacifique et de l'Europe.

L'Afrique du Sud bénéficie a priori d'un faible taux d'endettement (15 % des revenus à l'exportation) et dispose de potentiels théoriques d'intégration et de croissance à la mesure d'une insertion internationale qui en fait un Etat semi-industrialisé atypique³⁶. Aux contraintes liées à la nouvelle donne politique et sociale en Afrique du Sud, s'en ajouteront d'autres, tout aussi pesantes, qui tiennent à une indispensable reconversion de l'appareil productif sud-africain afin de dépasser l'économie de rente sur laquelle la croissance et l'amélioration des conditions d'insertion internationale du pays se sont fondées. De la capacité de l'appareil industriel sud-africain à se diversi-

33. D.C. Bach : « Les frontières du régionalisme... », « le Nigéria en Afrique de l'Ouest », in D.C. Bach, J. Egg et J. Philippe, dir., *Le Nigéria, un pouvoir en puissance*, Paris, Karthala, 1988.

34. J. Fremigacci et L. Rabearimanana : « Du mythe au miroir : Madagascar colonie française et l'Afrique du Sud », in D.C. Bach, dir., *La France et l'Afrique du Sud : histoire, mythes et enjeux*, Paris, Karthala, 1990, p. 145-72.

35. D. Anglin : « L'Afrique du Sud : politique extérieure et rapports avec le continent », *Etudes internationales*, XXII, 2 juin 1991, p. 369 et suiv.

36. L.J. Grégoire : « Les modalités d'appréciation du risque sud-africain et d'engagement des agents économiques », in *Ibid.*, p. 314-19. B. Weimer, « New Deal Economics », *Indicator SA (Durban)*, vol VIII, 3 (hiver 1991), p. 33-35.

fier et à se densifier dépendront, en fin de compte, l'amélioration ou la régression des termes de son insertion dans les échanges mondiaux.

Dans le cadre des débats sur les modalités d'une relance de la coopération régionale en Afrique la question du devenir de la zone franc mérite une attention toute particulière. Les débats sur les avantages d'une dévaluation du franc CFA ³⁷ semblent avoir trop longtemps détourné l'attention de l'échéance beaucoup plus fondamentale que constitue pour l'avenir de la zone la perspective d'une unification économique et monétaire de l'Europe.

Au fil des dix dernières années, la zone franc n'a fait que voir décroître son intérêt en tant qu'instrument spécifiquement français de structuration et d'encadrement des relations commerciales et financières avec les pays d'Afrique subsaharienne ³⁸ : si les 14 Etats-membres (tous francophones hormis la Guinée équatoriale) effectuent toujours près de la moitié de leur commerce extérieur avec la France, leur part dans les exportations françaises est devenue inférieure à celle des départements et territoires d'outre-mer. En outre, conséquence de la coordination de plus en plus serrée des politiques monétaires nationales européennes, un arrimage de la zone franc aux pays de la communauté est déjà *de facto* en vigueur ³⁹. De ce fait, si le franc CFA venait à se fondre dans une monnaie unique, le rattachement formel à l'ECU aurait des coûts modestes au regard de la discipline rétablie dans la zone durant les années 1980 ⁴⁰ et d'une masse monétaire des Etats africains membres de la zone inférieure à 1 % de celle de la France.

Plus fondamentalement, l'acceptation par les Etats européens d'une telle évolution soulèverait inévitablement la question des contours de la nouvelle zone au regard des candidatures à l'adhésion qui ne manqueraient pas de se manifester en Afrique subsaharienne. Le partage de la souveraineté monétaire avec un noyau dur extra-africain n'y est plus un sujet tabou à n'aborder que toutes portes closes lors des discussions privées entre chefs d'Etat ou ministres des finances. Conséquence de dix années d'ajustement et de mise sous tutelle financière, l'importance longtemps attachée à la souveraineté monétaire n'a plus guère de sens dans la majorité des Etats de l'Afrique subsaharienne : certains d'entre eux, tel le Ghana, ont déjà été discrètement candidats à une adhésion à la zone franc.

Peut-on en conséquence suggérer que, dans un contexte d'essoufflement général des initiatives et programmes concernant l'Afrique, la constitution d'une zone monétaire eurafricaine, complétée par une institution bancaire à vocation supranationale, pourrait conjuguer rigueur, souplesse et cohérence dans le traitement des situations particulières d'un continent ? L'Europe ne peut en effet s'en désintéresser car elle sera la première affectée par une montée de sa « capacité de nuisance » si rien ne vient

37. L.J. Grégoire : « Les difficultés récentes de la zone franc et l'opportunité d'une dévaluation du franc CFA » et T. Vittin, « L'impensé de la zone franc : éléments pour des approches alternatives » in CEAN ; CREPAO, *Année africaine 1987-1988*, Bordeaux, CEAN, 1990, pp. 39-88 et 89-110 ; voir également « Crisis in the franc zone », *ODI Briefing paper*, juillet 1990, p. 1-4.

38. Sur cette fonction héritée de la période coloniale voir Vallée, *op. cit.*

39. M. Lelart : « L'avenir de la zone franc dans la perspective de la construction européenne », *Revue d'économie financière*, n° 8-9, mars-juin 1989.

40. Coussy, *art. cit.*

enrayer les dynamiques en cours. Avec l'émergence d'une zone ECU, la Communauté européenne disposerait d'un instrument susceptible de contribuer à une reconnexion du continent dans les échanges internationaux.

Le substrat monétaire commun qui découlerait d'une zone ECU eurafricaine ne serait pas nécessairement un facteur initial d'intensification du commerce intra-régional : les potentiels sont dans ce domaine limités au regard de la similitude des productions. C'est d'abord au regard des perspectives de relance de l'investissement que l'intérêt de l'intégration monétaire et économique peut s'avérer considérable en Afrique subsaharienne comme dans les pays en développement en général ⁴¹. Plus fondamentalement, la mise en place en Afrique subsaharienne d'une union monétaire eurafricaine à même de dépasser les frontières coloniales s'inscrirait dans une optique prioritaire de réhabilitation des appareils d'Etat et des capacités de production nationales. Pour les Etats africains actuellement membres de la zone franc, sa transformation devrait aller de pair avec la levée du tabou sur des réajustements de parité en fonction des différentiels de développement. La zone une fois mise en place, les politiques d'ajustement demeureraient conçues sur des bases nationales, mais pourraient être mieux suivies grâce à une maîtrise accrue des interférences régionales qui découlent actuellement de la coexistence de zones monétaires différentes. Certes, la prime qu'offre la zone franc aux importations de biens destinés aux élites africaines demeurerait, mais ne serait-il pas temps de l'accepter comme un moyen d'éviter une accélération désastreuse de l'exode des cerveaux qui tend déjà à vider de leurs cadres et formateurs les Etats qui, tel le Nigéria ou le Ghana, ont pratiqué des dévaluations massives sans que les résultats soient toujours probants ⁴² ?

A travers l'ouverture d'un débat sur les perspectives d'évolution de la zone franc, c'est, en fin de compte, une vision plus globale des rapports avec l'Afrique que les douze chefs d'Etat européens devront préciser lors des discussions sur l'Union économique et monétaire européenne. Au fil des années quatre-vingt, l'Europe a fourni au continent africain une part croissante de l'aide publique au développement qu'il reçoit ⁴³. Les effets de ces engagements demeurent toutefois minimes ; l'instrument d'intervention communautaire que voulait être le modèle de Lomé – qui ne compte que pour 13 % dans les engagements d'APD des Etats membres – n'a guère répondu aux espoirs qu'il suscitait. L'avenir dira si la zone franc peut être aménagée pour fournir à l'Europe cet instrument d'intervention qui lui fait défaut pour contribuer à la relance d'une politique de solidarité eurafricaine fondée sur des liens d'interdépendance très forts.

41. C. Lancaster : « The Lagos three : Economic Regionalism in Sub-Saharan Africa », in *Africa in World Politics*, D. Rothschild et J. Harbeson, ed., Westview, Boulder, 1991.

42. A. Bing : « Ghana : une dévaluation sans grand effet », *Afrique relance*, juin 1991, p. 14-17.

43. Entre 1983 et 1989 la part des pays européens dans les versements d'APD à l'Afrique sub-saharienne est passée de 29,7 % à 56,4 %. D.C. Bach : « Europe-Afrique : des acteurs en quête de scénarios », *Etudes internationales*, XXII, 25 juin 1991.

Conclusion

Deux dynamiques conflictuelles de l'intégration s'affrontent présentement en Afrique subsaharienne : l'une inter-étatique, l'autre trans-étatique. En dépit des interprétations précédemment soulignées, ces deux dynamiques tendent à devenir mutuellement exclusives avec la montée des difficultés financières des Etats et la crise de légitimité qui en résulte.

Le premier courant procède par *adjonction* d'espaces territoriaux et, loin de contribuer à un dépassement des modes de gestion propres à chaque Etat, a eu tendance à rechercher leur *reproduction élargie*. L'expérience des quelque 200 organisations régionales du continent reflète largement une telle évolution.

Les Etats sont devenus d'autant plus réticents en matière de transferts de souveraineté qu'ils sont quotidiennement confrontés au développement d'un régionalisme trans-étatique qui procède par négation et déstructuration des cadres de référence étatiques au profit d'ensembles dont la géométrie spatiale demeure inévitablement fluide, parce que fonction de l'évolution quotidienne des avantages comparatifs le long des frontières. Ce faisant, le régionalisme transfrontalier s'avère porteur d'une ambivalence fondamentale que ne peuvent ignorer les politiques destinées à soutenir la coopération inter-étatique : si les phénomènes d'osmose transfrontaliers sont source d'affaiblissement financier et de contestation de l'autorité étatique, ils contribuent aussi à freiner ses capacités de prédation et à alléger les effets socio-économiques de l'ajustement structurel sur la population. Le régionalisme trans-étatique ne doit toutefois susciter aucune illusion quant à ses effets d'entraînement : loin de traduire une dynamique auto-centrée, il est d'abord l'expression d'un échec gestionnaire des Etats qu'il tend à accentuer à travers la constitution d'espaces régionaux sur la base de flux qui « canibalisent » les territoires pénétrés.

Le développement de l'intégration régionale en Afrique passe par la capacité et la volonté des acteurs étatiques à mettre en œuvre des politiques d'intégration interne, seules capables de transformer en logiques vertueuses les effets déstructurants de l'intégration régionale par le bas. Il convient de reconstruire l'Etat avant d'en rechercher le dépassement.

