

# Rapport sur le développement en Afrique 2014

L'intégration régionale au service de la croissance inclusive



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT



# Rapport sur le développement en Afrique 2014

L'intégration régionale au service de la croissance inclusive

**Rapport sur le développement en Afrique 2014**  
**L'intégration régionale au service de la croissance inclusive**

Copyright © 2014 Banque africaine de développement  
Immeuble du Centre de commerce International d'Abidjan CCIA  
Avenue Jean-Paul II  
01 BP 1387  
Abidjan 01, Côte d'Ivoire  
Tel: (225) 20 26 10 20  
Email: [economic-research@afdb.org](mailto:economic-research@afdb.org) / [afdb@afdb.org](mailto:afdb@afdb.org)

Droits et licences  
Tous droits réservés.

Le texte et les données de cette publication peuvent être reproduits à condition que leur source soit citée. La reproduction à des fins commerciales est interdite.

Le Rapport sur le développement en Afrique 2014 est produit par le Département recherche et développement de la Banque africaine de développement.

Les constats, interprétations et conclusions présentés dans les publications de la Banque africaine de développement sont ceux de l'auteur ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Banque, de son Conseil des gouverneurs ou des pays qu'ils représentent.

Les appellations employées dans ce rapport n'impliquent aucune prise de position de la part de la Banque africaine de développement quant au statut juridique de tout pays ou territoire ou au tracé de ses frontières.

Les documents de travail peuvent être consultés en ligne à l'adresse [www.afdb.org](http://www.afdb.org)



Conception, mise en page et impression par Phoenix Design Aid A/S, Danemark, société à bilan neutre en CO<sub>2</sub>, certifiée et approuvée ISO 14001/ISO 9000  
Imprimé sur du papier respectant l'environnement (sans chlore) avec des encres végétales. L'ouvrage est recyclable.

# Avant-propos

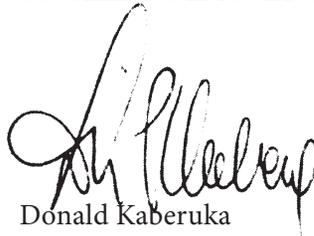
« L'intégration régionale au service de la croissance inclusive » : le thème du **Rapport sur le développement en Afrique 2014** reconnaît que l'intégration régionale n'est pas une fin en soi, mais un outil pour renforcer la croissance économique et l'inclusion, à la fois dans et entre les différents pays. Après des décennies de stagnation relative, les performances de l'Afrique ne cessent de s'améliorer depuis une quinzaine d'années : la croissance avoisine 5 % en moyenne et la valeur des échanges infra-africains a été multipliée par quatre au cours de la dernière décennie pour atteindre 130 milliards de dollars. Le présent rapport analyse les opportunités régionales qui accompagnent cette dynamique de croissance, notamment l'expansion des réseaux d'approvisionnement régionaux et le commerce des produits intermédiaires au sein des chaînes de valeur mondiales et régionales dans lesquelles l'Afrique est présente. Il s'intéresse également à l'infrastructure matérielle et « immatérielle » qui est nécessaire pour connecter les marchés, améliorer la compétitivité, renforcer et approfondir les systèmes financiers et positionner ce continent pour qu'il accueille des activités mondiales.

Cette publication examine ainsi en détail les opportunités qui s'offrent aux pays et aux communautés économiques régionales pour parvenir à une croissance forte et à une prospérité partagée. Elle n'en oublie pas pour autant les problèmes auxquels l'Afrique est confrontée. Ce rapport note qu'une croissance reposant sur l'extraction des ressources naturelles, qui génère peu de valeur ajoutée, ne permettra pas de créer la dynamique et les facteurs d'inclusion requis sur la durée. La croissance à venir doit s'appuyer sur un modèle qui générera des opportunités d'emploi, qui accroîtra la productivité, qui encouragera le transfert de technologies et qui réduira les inégalités. De son côté, la Banque considère qu'à l'heure où la mondialisation s'accélère, l'Afrique doit poursuivre son intégration économique dans le cadre de sa stratégie de développement globale. L'intégration produira les économies d'échelle dont

l'Afrique a besoin pour bénéficier pleinement de l'essor des chaînes de valeur mondiales.

En outre, ce rapport se penche sur les obstacles institutionnels auxquels se heurtent les communautés économiques régionales et sur les moyens d'y remédier. Il faudra redoubler d'efforts pour que les stratégies et la planification soient effectivement mises en œuvre. Notons toutefois que les communautés économiques régionales sont déjà en train d'adopter des mécanismes fondés sur des règles de droit afin d'améliorer la mise en œuvre via le renforcement du suivi et de l'évaluation, des dispositifs de règlement des différends et des capacités.

Je recommande la lecture de cette publication à tous ceux qui s'intéressent aux problèmes d'intégration économique régionale en Afrique et aux opportunités découlant de cette intégration. Le présent rapport adopte un angle d'analyse beaucoup plus large que les études précédentes : il cherche en particulier à déterminer comment l'intégration régionale peut permettre à la récente croissance enregistrée par l'Afrique d'être durable, inclusive et in fine propice à une transformation structurelle. La Banque va continuer de jouer un rôle de premier plan en soutenant l'intégration économique de l'Afrique tout en aidant les communautés économiques régionales à créer des marchés régionaux dynamiques et attractifs, ainsi que tous les pays de la région, notamment ceux qui sont enclavés et fragiles, à bénéficier des interactions avec les marchés mondiaux et du commerce intra-africain.



Donald Kaberuka

Président

Groupe de la Banque africaine de développement

# Remerciements

Le Rapport sur le développement en Afrique 2014 a été préparé par le personnel du Groupe de la Banque africaine de développement sous la direction du Professeur Mthuli Ncube (alors économiste en chef et vice-président et actuellement en congé), de Gilbert Mbeshherubusa (ancien vice-président du complexe Infrastructures, Secteur privé et Intégration régionale), de Steve Kayizzi-Mugerwa (directeur du Département de la recherche sur le développement et actuellement économiste en chef et vice-président par intérim), d'Alex Rugamba (directeur, ONEC, ancien directeur du Département NEPAD, Intégration régionale et Commerce), d'Issa Faye (chef de la division de la recherche) et de Moono Mupotola (chef de la division de l'intégration régionale et du commerce). Le Rapport est le fruit de la collaboration entre les Départements Recherche sur le développement et NEPAD, Intégration régionale et Commerce.

L'équipe principale du Rapport comprenait Issa Faye (chef de la division de la recherche), Ralf Krüger (chargé de projet), Audrey Verdier-Chouchane (chargée de projet), Christian Kingombe, Gabriel Mougani, Emelly Mutambatsere, Thierry Kangoye, Ilan Strauss, Rebecca Dadzie, Brennan Hodgkinson, Qingwei Meng, Mark Pearson et Anne Sofie Westh Olsen. Ce rapport a été considérablement enrichi par les informations et les commentaires des experts de la Banque africaine de développement, ainsi que par les consultations organisées avec certaines communautés économiques régionales à Abidjan et à Lusaka en mars 2014. Ines Hajri et Nadia Lamari ont apporté un précieux soutien administratif et logistique à ce travail. Charlotte Karagueuzian, Andrew Lawday et David Short ont assuré l'appui éditorial. Le rapport a été traduit en français par la société Architexte (Paris).

Les documents de référence ont été élaborés par Bruce Byiers, Jan van Heukelom et Quentin de Roquefeuil, du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), par Jane Kennan et Christopher Stevens, de l'Overseas Development Institute (ODI), par Gerhard Erasmus et Trudi Hartzenberg, du Trade Law Centre (TRALAC), et par Sophie van Hullen, du SOAS (Université de Londres).

Lors des consultations et de la préparation du Rapport, de précieuses suggestions ont été faites par les experts suivants : Ibrahima Amadou Dia (Université de Genève), Jason Gagnon (OCDE), Jodie Keane et Sheila Page (ODI), Issouf Soumaré (Université de Laval), Kathleen van Hove (ECDPM), Fliiss Liwaeddine, Treasure Maphanga et Bonkougou Zouli (Commission de l'Union africaine), Imed Ben Hadj Hamouda (Union du Maghreb arabe), Abu Sufian Dafalla (Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale), Joseph Birungi et Philip Wambugu (Communauté de l'Afrique de l'Est), Augustin Ndabihore (Communauté économique des États de l'Afrique centrale), Sédiko Douka (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), Mwathi Kungu (Autorité intergouvernementale pour le développement), Lovemore Bingandadi et Cassius Chuma (Communauté de développement de l'Afrique australe), Adama Deen (Agence de planification et de coordination du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), Lynette Chen Jules (NEPAD Business Foundation), Andrew Sinyangwe (Walvis Bay Corridor Group), Anthony Mougameli Mehlwana (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique), Joseph Amihere et Cyril Okoye (Association des institutions africaines de financement du développement), Kara Diallo (Borderless Alliance) et Dotun Ajayi (African Business Roundtable).

# Table des matières

Avant-propos.....	v
Remerciements.....	vi
Liste des encadrés.....	x
Liste des figures.....	xi
Liste des tableaux.....	xi
Liste des acronymes.....	xii
<b>Synthèse.....</b>	<b>xv</b>
<b>Chapitre 1 : Introduction: L'intégration régionale, un impératif pour la croissance inclusive.....</b>	<b>1</b>
Références.....	6
<b>Chapitre 2 : Renforcer les institutions régionales.....</b>	<b>7</b>
2.1 Introduction.....	8
2.2 L'intégration grâce aux instruments commerciaux.....	9
2.2.1 <i>Le programme d'intégration africain</i> .....	9
2.2.2 <i>La libéralisation de la politique commerciale régionale</i> .....	10
2.3 L'institutionnalisation de l'intégration régionale.....	15
2.3.1 <i>Les structures décisionnelles</i> .....	15
2.3.2 <i>La question de la multi-appartenance</i> .....	16
2.4 Renforcement de la conformité et de la mise en œuvre.....	20
2.4.1 <i>Des systèmes fondés sur des règles de droit</i> .....	20
2.4.2 <i>Des ressources financières et techniques supplémentaires</i> .....	23
2.4.3 <i>Les systèmes de suivi et d'évaluation</i> .....	25
Références.....	27

<b>Chapitre 3 : Développer l'infrastructure régionale.....</b>	<b>29</b>
3.1 Introduction.....	30
3.2 La mise à profit de l'infrastructure régionale.....	33
3.2.1 L'infrastructure au service de la croissance.....	33
3.2.2 Une contribution à la croissance inclusive.....	34
3.3 L'élaboration et le financement des projets.....	42
3.3.1 L'élaboration insuffisante des projets.....	43
3.3.2 Le financement augmente.....	45
3.4 Recommandations.....	49
3.4.1 L'accélération de la coopération régionale.....	49
3.4.2 Plus d'inclusion.....	50
Références.....	51
<b>Chapitre 4 : Gérer la migration régionale.....</b>	<b>53</b>
4.1 Introduction.....	54
4.2 Une migration restrictive.....	56
4.2.1 La migration comme stratégie de subsistance.....	56
4.2.2 Les politiques régionales.....	60
4.3 L'absence de gestion de la migration.....	63
4.3.1 Une mutualisation des compétences limitée.....	64
4.3.2 Les obstacles structurels.....	64
4.4 Du contrôle à la gestion de la migration.....	67
4.4.1 Les bénéfiques en matière de développement.....	68
Références.....	70
<b>Chapitre 5 : Tirer parti de l'intégration financière régionale.....</b>	<b>75</b>
5.1 Introduction.....	76
5.2 Tendances et évolutions récentes de l'intégration financière régionale et croissance inclusive.....	78
5.2.1 Activités bancaires transfrontières.....	78
5.2.2 Développement des marchés des capitaux.....	82
5.2.3 Infrastructure financière.....	86
5.3 Les obstacles à une croissance inclusive.....	89
5.3.1 Il faut poursuivre les efforts.....	89
5.3.2 Des progrès insuffisants.....	95
5.3.3 Des principes remis en cause.....	97
5.3.4 De mauvaises conditions de départ.....	99
5.4 Surmonter les problèmes.....	100
5.4.1 Principes d'inclusion.....	100
5.4.2 Activités bancaires transfrontières.....	100
5.4.3 Marchés des capitaux.....	101
5.4.4 Systèmes d'information et de paiement.....	101
Références.....	102

<b>Chapitre 6 : Mobiliser les chaînes de valeur africaines.....</b>	<b>105</b>
6.1 Introduction.....	106
6.2 Les opportunités offertes aux entreprises locales.....	107
6.2.1 La compétition, moteur de l'industrialisation.....	107
6.2.2 Les chaînes d'approvisionnement.....	108
6.2.3 Des chaînes de valeur « plus longues ».....	111
6.2.4 Les pôles de croissance.....	112
6.2.5 De nouveaux marchés finals.....	114
6.3 La mobilisation des chaînes de valeur.....	115
6.3.1 Les normes sociales et économiques.....	115
6.3.2 Les règles d'origine et les coûts de transport.....	116
6.3.3 L'accès aux capitaux étrangers.....	118
6.4 Des politiques régionales.....	120
6.4.1 L'approfondissement de l'intégration.....	120
6.4.2 Les normes de travail régionales.....	121
6.4.3 La facilitation des échanges.....	123
6.4.4 La coopération sur l'investissement.....	125
Références.....	126
<b>Index .....</b>	<b>129</b>



# Liste des encadrés

**Encadré 2.1** Le calendrier pour la mise en œuvre du Traité d'Abuja

**Encadré 2.2** Les négociations d'un accord de libre-échange tripartite

**Encadré 2.3** Des considérations d'économie politique pèsent lourdement sur l'intégration régionale

**Encadré 2.4** La paix et la sécurité : une priorité pour les CER africaines

**Encadré 2.5** Le cas du tribunal de la SADC

**Encadré 2.6** L'importance de la Cour de justice du COMESA

**Encadré 2.7** Les mécanismes d'ajustement

**Encadré 2.8** L'approche programmatique de l'UE

**Encadré 3.1** Qu'est-ce que l'infrastructure régionale ?

**Encadré 3.2** L'infrastructure minière au service du développement

**Encadré 3.3** Les échanges d'électricité dans le cadre du SAPP

**Encadré 3.4** Les achats et le transfert de savoir au niveau local chez Transnet

**Encadré 3.5** La ligne ferroviaire entre le Kenya et l'Ouganda

**Encadré 3.6** La stratégie « ressources contre infrastructure » de la Chine en Angola

**Encadré 4.1** Les tensions liées aux politiques d'immigration en Afrique du Sud et en Sierra Leone

**Encadré 4.2** Tirer des enseignements de la politique de migration libérale du Rwanda

**Encadré 5.1** La stratégie "Bank of Banks" de Mauritius Commercial Bank

**Encadré 5.2** Les lacunes des dispositifs collaboratifs

**Encadré 5.3** AfricInvest, un fonds de capital-investissement panafricain

**Encadré 5.4** Les obligations d'infrastructure en Afrique du Sud

**Encadré 5.5** Les services eWallet de FNB

**Encadré 6.1** Nampak et le commerce des produits intermédiaires

**Encadré 6.2** Le secteur du cacao au Ghana

**Encadré 6.3** Les normes de travail de la SADC

**Encadré 6.4** La BAD intègre la facilitation des échanges à ses activités de projet

## Liste des figures

- Figure 2.1** Les structures de décision des CER et de l'UA
- Figure 2.2** L'appartenance aux structures africaines d'intégration régionale
- Figure 3.1** Comment le développement de l'infrastructure influe sur la croissance ?
- Figure 3.2** Les tarifs sociaux inférieurs aux coûts de production dans les pays d'Afrique
- Figure 3.3** Le financement extérieur de l'infrastructure africaine
- Figure 4.1** Stratégie de mobilité de la population pour des raisons d'insécurité alimentaire et de famine
- Figure 4.2** Dans la plupart des régions africaines, les règles d'obtention d'un visa sont plus strictes que la moyenne mondiale
- Figure 4.3** En Sierra Leone, des secteurs essentiels sont confrontés à un déficit de main-d'œuvre qualifiée
- Figure 5.1** Expansion des groupes bancaires africains
- Figure 5.2** Les banques et leurs actifs dans les pays d'accueil, en 2011 (%)
- Figure 5.3** Banques transfrontières et transferts de fonds intrarégionaux
- Figure 5.4** Capitalisation boursière totale et sociétés cotées
- Figure 5.5** Volume total de bons du Trésor à moyen et long terme
- Figure 5.6** Paiements sortant des régions africaines, contreparties financières/contreparties commerciales
- Figure 5.7** Indice de gouvernance dans diverses régions
- Figure 6.1** Les coûts d'exportation en Afrique

## Liste des tableaux

- Tableau 2.1** Trois sphères de l'économie politique
- Tableau 2.2** L'avancement de la mise en œuvre et le degré d'ambition des accords varient d'une CER à l'autre
- Tableau 3.1** Les effets de l'infrastructure régionale sur l'inclusion
- Tableau 4.1** Les 10 pays d'Afrique d'où partent et où arrivent le plus grand nombre de migrants, par taux de migration (%), 2010
- Tableau 4.2** Dispositions de droit primaire sur la libre circulation des personnes dans les CER
- Tableau 4.3** Les facteurs influençant l'impact de la migration sur le développement
- Tableau 5.1** Principales banques internationales présentes en Afrique
- Tableau 5.2** Vue d'ensemble de quelques marchés financiers en Afrique (1er trimestre 2014)
- Tableau 5.3** Places boursières africaines dotées d'une plateforme secondaire pour les PME
- Tableau 5.4** Flux monétaires commerciaux depuis les régions d'Afrique
- Tableau 6.1** Intégration régionale et croissance : approche traditionnelle et approche par les chaînes de valeur
- Tableau 6.2** Les destinations d'IDE intra-africain finançant les projets nouveaux
- Tableau 6.3** Les projets nouveaux financés par de l'IDE intra-africain
- Tableau 6.4** Les 10 premiers biens intermédiaires échangés en Afrique, en millions de dollars américains et en pourcentage du total (2012)

# Liste des acronymes

<b>ABCA</b>	Association des banques centrales africaines	<b>ECDPM</b>	Centre européen de gestion des politiques de développement
<b>AGCS</b>	Accord général sur le commerce des services	<b>ECOMOG</b>	Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO
<b>AGOA</b>	Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique	<b>FAD</b>	Fonds africain de développement
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement	<b>FESARTA</b>	Federation of Eastern and Southern Africa Road Transport Association (Fédération des associations de transports routiers de l'Afrique de l'Est et australe)
<b>BMCE</b>	Banque marocaine du commerce extérieur	<b>FOB</b>	Franco à bord
<b>BMD</b>	Banque multilatérale de développement	<b>FOMUC</b>	Force multinationale en Centrafrique
<b>BRVM</b>	Bourse régionale des valeurs mobilières	<b>FSDRP</b>	Financial System Development and Regionalisation Project (Projet de développement et de régionalisation du secteur financier)
<b>BVMAC</b>	Bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale	<b>GTT</b>	Groupe de travail technique
<b>CAMES</b>	Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur	<b>ICA</b>	Consortium pour les infrastructures en Afrique
<b>CAN</b>	Communauté andine des Nations	<b>ICP</b>	Partenaire de coopération internationale
<b>CEEAC</b>	Communauté économique des États de l'Afrique centrale	<b>IDA</b>	Association Internationale de Développement
<b>CEA</b>	Communauté économique africaine	<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>CECA</b>	Communauté européenne du charbon et de l'acier	<b>IGAD</b>	Autorité intergouvernementale pour le développement
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	<b>IGADD</b>	Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement
<b>CEMAC</b>	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale	<b>IMC</b>	Institution de micro-crédit
<b>CEN-SAD</b>	Communauté des États sahélo-sahariens	<b>IPPF</b>	Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure
<b>CEPGL</b>	Communauté économique des pays des Grands Lacs	<b>KRC</b>	Kenya Railway Company (Compagnie ferrovière du Kenya)
<b>CER</b>	Communauté économique régionale	<b>LBC/CFT</b>	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
<b>CFA</b>	Communauté financière africaine	<b>MCB</b>	Mauritius Commercial Bank (Banque commerciale de Maurice)
<b>CMT</b>	Cut Make and Trim (coupe, couture et finition)	<b>MERCOSUR</b>	Marché commun du Sud
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	<b>MIGA</b>	Agence multilatérale de garantie des investissements
<b>COI</b>	Commission de l'océan Indien	<b>MPME</b>	Micro, petites et moyennes entreprises
<b>COMESA</b>	Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale	<b>NEPAD</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>COPAX</b>	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale	<b>NPF</b>	Nation la plus favorisée
<b>CoSSE</b>	Committee of SADC Stock Exchanges (Comité des Bourses de la SADC)	<b>NTB</b>	Non-Tariff Barriers (Obstacles non-tarifaires)
<b>CPS</b>	Conseil de paix et de sécurité de l'UA		
<b>CSBA</b>	Communauté des superviseurs bancaires africains		
<b>CVM</b>	Chaîne de valeur mondiale		
<b>DCT</b>	Dépositaire central de titres		
<b>EAC</b>	Communauté d'Afrique de l'Est		

<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques	<b>SAPP</b>	Pool énergétique d'Afrique australe
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute (Institut de développement de l'Outre-Mer du Royaume-Uni)	<b>SE</b>	Suivi et évaluation
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail	<b>SPS</b>	Sanitaire et phytosanitaire
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du Commerce	<b>TBT</b>	Technical Barriers to Trade (Obstacles techniques au commerce)
<b>OSBP</b>	One-Stop Border Post (poste frontière à guichet unique)	<b>TEC</b>	Tarif extérieur commun
<b>OUA</b>	Organisation de l'Unité africaine	<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>PAIE</b>	Programme accéléré d'intégration économique	<b>TIWG</b>	Tax Incentives Working Group (groupe de travail sur les incitations fiscales)
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut	<b>TTNF</b>	Tripartite Trade Negotiating Forum (Forum tripartite de négociations commerciales)
<b>PIDA</b>	Programme pour le développement des infrastructures en Afrique	<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>Plkt</b>	Par kilotonne	<b>UA</b>	Union africaine
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés	<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>PME</b>	Petite et moyenne entreprise	<b>UMA</b>	Union du Maghreb Arabe
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement	<b>UNECA</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
<b>PPIAF</b>	Partenariat public-privé pour les infrastructures en Afrique	<b>URC</b>	Uganda Railway Commission (Commission des chemins de fer de l'Ouganda)
<b>PSC</b>	Sans participation au capital	<b>WACMIC</b>	West African Capital Markets Integration Council (Conseil de l'intégration des marchés de capitaux ouest-africain)
<b>RCA</b>	République centrafricaine	<b>WEF</b>	World Economic Forum (Forum économique mondial)
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo	<b>ZLE</b>	Zone de libre-échange
<b>SACU</b>	Union douanière d'Afrique australe	<b>ZMAO</b>	Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest
<b>SADC</b>	Communauté de développement de l'Afrique australe		
<b>SADCC</b>	Southern African Development Coordination Conference (Conférence sur la coordination du développement de l'Afrique australe)		





# Synthèse



# Synthèse

L'intégration régionale de l'Afrique est la principale aspiration économique et politique de la plupart des pays africains depuis les indépendances dans les années 60 – il y a une cinquantaine d'années. Elle constitue également un pilier important dans la stratégie décennale de la Banque africaine de développement qui célèbre, en 2014, son 50ème anniversaire en tant que première institution financière de développement de l'Afrique. Il convient donc pour le Rapport sur le développement en Afrique 2014 d'examiner à nouveau l'impératif de l'intégration régionale pour le développement de l'Afrique, d'observer ce qui a changé sur le terrain ces cinquante dernières années, dans les déclarations et les faits, et de déterminer dans quelle mesure la réalisation d'une intégration économique et politique plus approfondie est toujours d'actualité pour le continent. Le Rapport comprend six chapitres qui traitent de la pertinence de l'intégration régionale dans un contexte mondial changeant ; de l'importance et du rôle des communautés économiques régionales ; de l'impact de l'infrastructure régionale ; des enjeux de la migration intrarégionale des facteurs de production, notamment du travail ; de l'intégration financière régionale et des plateformes nécessaires pour développer le commerce régional et la croissance économique ; et de la meilleure manière d'intégrer l'Afrique dans la production mondiale et le commerce par les chaînes de valeur.

La principale conclusion du Rapport est que l'intégration régionale constitue toujours un pilier pertinent pour le développement de l'Afrique, bien que le contexte mondial ait changé de manière significative depuis l'établissement de l'objectif continental dans les années 60. Le défi de sa réalisation n'est pas lié à la formulation de nouvelles politiques mais plutôt à la mise en œuvre effective des politiques formulées ces dernières années, ce qui nécessite une volonté politique et des capacités institutionnelles

accrues. Les recommandations politiques et les principaux messages du Rapport sont résumés ci-dessous.

## L'intégration régionale et la croissance inclusive

Pour les pays africains, l'intégration régionale peut constituer un moyen important de stimuler une croissance soutenue et inclusive. De nombreux pays du continent ont un marché intérieur étroit et fragmenté, sont souvent enclavés et parfois affectés par un conflit. En situation de conflit, certains pays sont en fait souvent considérés comme doublement enclavés. L'intégration régionale n'offre pas seulement des économies d'échelle qui permettent un meilleur accès aux marchés de capitaux, y compris à l'investissement direct étranger, elle permet également aux pays d'unir leurs ressources pour réaliser de grands projets « qui changent la donne », dans les secteurs du transport et de l'énergie. De plus, l'intégration régionale favorise le commerce intrarégional qui peut être, dans de nombreuses régions, un moteur important de croissance et à la base de l'émergence d'un secteur manufacturier et de la diversification économique. L'intégration régionale a aussi des implications sur l'emploi régional et le renforcement des capacités techniques, et plus généralement, sur la manière dont la migration et la mutualisation des compétences peuvent améliorer la compétitivité de l'Afrique.

Au niveau sous-régional, les communautés économiques régionales (CER) peuvent jouer un rôle essentiel en incitant les États membres à mener des politiques et à prendre des mesures d'intégration régionale inclusive. Les CER peuvent être les promoteurs majeurs du développement de l'infrastructure, de la matérialisation des bénéfices d'une intégration financière régionale plus poussée et de la mobilisation du commerce, de l'investissement et des chaînes de valeur. Certaines CER poursuivent de manière

active des programmes destinés à réduire les coûts du commerce transfrontalier, à faciliter le commerce et à supprimer les barrières non-tarifaires. En recourant à un dialogue politique bien ciblé et des approches consultatives, ces programmes aboutissent à l'harmonisation des politiques et des normes. Par ailleurs, les CER promeuvent aussi l'importance du rôle du secteur privé et des acteurs non étatiques, notamment des organisations représentant des groupes d'intérêt particuliers, comme les petites et moyennes entreprises, les femmes d'affaires et les jeunes entrepreneurs. Les expériences passées montrent que les autorités politiques ont toujours été enthousiastes pour adopter des politiques d'intégration régionale, mais ces politiques n'étaient pas pour autant mise en oeuvre au niveau national. Il serait avisé de rompre avec ce phénomène pour mener à bien le plan d'action de l'intégration régionale en Afrique.

## Les institutions régionales

La lenteur du processus d'intégration de l'Afrique n'est pas due à l'absence d'initiatives majeures comme le démontrent le Plan d'action de Lagos de 1980, le Traité d'Abuja de 1990 et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique de 2000. De manière générale, le principal obstacle a été le décalage entre les orientations des politiques nationales et régionales. Plus précisément, la plupart des initiatives régionales exigent de céder une partie de la souveraineté nationale à des organismes régionaux et continentaux mais cela s'est avéré trop difficile à mettre en oeuvre en raison des problèmes de coordination, de l'importance accordée aux intérêts nationaux et du manque de ressources. En fait, les avantages d'une meilleure coordination et planification des projets d'intégration sont manifestes comme le prouve l'accord de libre-échange tripartite entre le Marché commun d'Afrique



australe et oriental (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) qui est devenu une étape importante du programme d'intégration de l'Afrique. L'approche par étape permet de corriger les idées fausses à un niveau d'intégration moins avancé et de réduire les divergences politiques sur les questions d'échanges de biens et de services et de circulation des hommes et des femmes d'affaires.

Pour que les CER mènent des politiques d'intégration régionale inclusive, il faut que les États membres s'engagent davantage dans la mise en œuvre de ces politiques au niveau national. Le fait que l'intégration régionale soit discutée et planifiée à l'échelle régionale alors que sa mise en œuvre se fait à l'échelle nationale entraîne des situations délicates comme par exemple, demander aux parlements de céder une partie de la souveraineté nationale sur les

questions commerciales. En conséquence, il est nécessaire que les politiques nationales et régionales soient cohérentes et harmonisées entre elles. Pour accélérer le rythme de l'intégration régionale, un système de gouvernance crédible fondé sur des règles de droit serait de rigueur ainsi qu'une architecture institutionnelle qui puisse sanctionner le non-respect des obligations au niveau national. Cependant, le système ne doit pas seulement être coercitif, il doit également aider les États membres à renforcer leurs capacités dans la planification et le financement des programmes et à considérer les questions de croissance inclusive dans le renforcement des institutions.

Bien que la multi-appartenance des pays africains à plusieurs communautés économiques régionales soit souvent appréhendée comme un obstacle majeur à l'avancement du programme d'intégration, ce n'est pas nécessairement le cas dans la pratique. Des adhésions multiples peuvent coûter cher aux États membres en termes techniques et financiers mais la multi-appartenance peut être avantageuse dans la mesure où les États membres peuvent bénéficier des programmes d'intégration offerts dans chaque CER. L'existence de structures formelles fonctionnelles reste cependant l'élément essentiel, garantissant que les relations régionales ont un sens réel et ne sont pas poursuivies sur une base ad hoc.

### Les infrastructures régionales

En matière de développement des infrastructures, l'Afrique est partie de loin. La situation s'améliore même si le continent n'a pas encore trouvé de modèle efficace pour développer des infrastructures multimodales fondées sur des partenariats public-privé, pourtant répandues ailleurs. En Afrique, le déficit en matière de développement des infrastructures contribue largement aux faibles niveaux de compétitivité et de productivité, à la faible part des exportations dans le total des exportations mondiales et au faible niveau du commerce intrarégional. Afin de remédier à ces contraintes, une approche régionale du développement des infrastructures doit être adoptée, notamment dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports et des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les pays africains doivent être mieux connectés entre eux par les routes, les chemins de fer, les TIC, les réseaux électriques et les ports.



Cependant, le mode observé de développement des infrastructures n'est pas nécessairement inclusif. Il faciliterait la croissance inclusive uniquement dans la mesure où il contribuerait à la création d'emplois productifs, à l'atténuation de la pauvreté et à la réduction des inégalités. Un grand nombre de pays africains – près de 25 % – est enclavé, avec des coûts de conduite des affaires relativement élevés. Des infrastructures régionales bien conçues peuvent ainsi aider les populations marginalisées à s'intégrer et à accroître leur participation économique. À cet égard, les infrastructures régionales peuvent même délibérément cibler les zones rurales ou les pays confrontés à d'importants déficits d'infrastructure.

Une approche inclusive du développement des infrastructures régionales doit également répondre aux objectifs d'accessibilité et de viabilité financière par une politique de prix et de subventions pour que les ménages pauvres ne soient pas indûment pénalisés. En outre, pendant la phase de construction des infrastructures, les pays africains doivent activement promouvoir les initiatives à « contenu local », et les accompagner d'une législation qui fixe le niveau de participation locale, notamment pour accroître l'emploi des populations locales.

## La migration régionale

En moyenne, l'Afrique connaît une plus grande migration annuelle des populations que de nombreuses autres régions du monde. En Afrique sub-saharienne, les personnes migrent généralement vers des régions voisines de leur pays d'origine. Cependant, alors que les situations de conflit constituaient d'importants facteurs d'incitation dans le passé, les questions de changement climatique et d'« explosion » démographique de la jeunesse sont devenues des causes de migration tout aussi importantes. Une part considérable de cette migration n'est ni recensée, ni formelle, et certains déplacements ont lieu dans des régions traditionnellement désavantagées au plan économique, causant encore plus de défis au plan humain.

Une approche fondée sur une « coalition des pays volontaires » doit être encouragée pour faire progresser la gestion de la migration régionale, plutôt qu'une approche qui s'appuie simplement sur un contrôle de l'immigration.

Les CER devraient reconnaître les compétences au niveau régional, encourager la mutualisation régionale des compétences et coordonner les quotas d'immigration annuels en fonction des besoins en compétences sur les marchés du travail nationaux. Ces mesures permettraient aux Africains de pouvoir trouver un emploi sur l'ensemble du continent, palliant ainsi aux déficits de main d'œuvre et de compétences entre les pays. De plus, les politiques régionales devraient garantir aux migrants un accès équitable à des services publics de qualité dans la santé et dans l'éducation et en faire une disposition essentielle de l'intégration régionale. Les flux des transferts de fonds en provenance d'Afrique et à l'intérieur du continent africain se sont considérablement accrus au cours des dernières années, mais le coût élevé des transactions est préoccupant. La réduction de ce coût ouvrirait de nouvelles perspectives pour les économies bénéficiaires et les personnes restées au pays, souvent les femmes, les enfants et les personnes âgées.

## L'intégration financière

L'intégration financière régionale peut contribuer au développement du secteur financier et favoriser la croissance inclusive. Le développement des activités bancaires transfrontières, des marchés de capitaux et des autres infrastructures financières régionales pourrait permettre des économies d'échelle et conduire à une mutualisation plus importante des ressources et à un plus grand partage des risques. Compte tenu du fait que les marchés financiers sur le continent sont encore étroits et peu profonds, les possibilités de mettre à profit les effets bénéfiques de l'intégration financière régionale sont probablement plus grandes en Afrique que partout ailleurs dans le monde. Cependant, le Rapport met en lumière les nombreux obstacles empêchant les pays d'engranger de tels bénéfices. Parmi ces obstacles, les principes élémentaires de l'inclusion financière sont fortement remis en cause dans le processus de l'intégration financière régionale. Ils concernent l'adhésion et la conformité à un ensemble de règles uniques et acceptables, l'égalité d'accès à toute la gamme des instruments et des services financiers ainsi que l'égalité de traitement lors de leur utilisation. De plus, il y a une tendance à reproduire les mêmes comportements et les mêmes techniques d'intermédiation, ce qui a conduit par le passé à la concentration des prêts bancaires sur quelques clients et à l'exclusion de

ceux qui sont mal desservis, aussi bien au niveau micro (les petites entreprises, les ménages et certains secteurs) que macro (les pays africains pauvres, fragiles ou sortant d'un conflit). Le Rapport identifie les principaux enjeux, les mauvaises conditions de départ telles que les institutions inadéquates, la mauvaise gouvernance dans les secteurs privé et public et le sous-développement des marchés financiers ainsi que le manque de politiques nationales d'inclusion financière qui soient compatibles avec un programme d'intégration financière inclusive.

Le Rapport souligne également l'importance pour les pays d'Afrique de renforcer les cadres réglementaires et de supervision des activités bancaires transfrontières, d'harmoniser ces cadres à l'échelle régionale et d'adopter des normes internationales pour instaurer la stabilité et la confiance dans le secteur financier. Ces mesures réduiraient les coûts de transaction et renforceraient l'efficacité des acteurs présents sur le marché. Par ailleurs, le renforcement des réglementations ne doit pas compromettre la capacité des institutions financières à innover et à servir les marchés situés en bas de l'échelle et les secteurs mal desservis. De plus, le Rapport affirme que l'intégration financière régionale inclusive nécessite de mobiliser à l'échelle régionale des financements à long terme. Ceci pourrait être réalisé de différentes manières, en renforçant le dynamisme et la liquidité des marchés boursiers, en encourageant les plateformes régionales plutôt que nationales, en aidant les CER à établir des systèmes régionaux de paiement et d'information ainsi que des registres de crédit, en développant les marchés obligataires et en favorisant les financements en monnaie locale et l'émission d'obligations d'infrastructure.

### Les chaînes de valeur régionales

La nature de la production mondiale a changé : les entreprises et les pays ne sont plus à la recherche d'avantages comparatifs dans des chaînes de production complètes et préfèrent poursuivre des stratégies de niches qui

adressent seulement une partie de la demande mondiale de biens et services. Cependant, l'Afrique n'est pas encore au stade où elle profite pleinement des chaînes de valeur mondiales. En effet, compte tenu de sa dépendance à la production de matières premières, les questions relatives à la création de valeur ajoutée jouent encore un rôle important. Pour intégrer les chaînes de valeur mondiale, le continent doit composer avec la petite taille des marchés nationaux et régionaux, la mise en commun limitée des capitaux et des compétences, l'insuffisance des infrastructures dans les télécommunications, le transport, le stockage et l'énergie. En revanche, l'intégration aux chaînes de valeur régionales est en train de devenir un objectif plus réaliste.

À la lumière de la forte croissance récente de l'Afrique, un certain nombre d'opportunités a permis aux entreprises locales d'accroître leur offre de matières premières dans les chaînes d'approvisionnement régionales de commerce de détail et de vente alimentaire. Les entreprises régionales sont avantagées par leur proximité avec les consommateurs et les producteurs régionaux, ce qui les aide à respecter les délais, surtout lorsque le transport et la logistique sont difficiles. Les investissements transfrontaliers sont des facteurs importants de développement de la capacité de production et de promotion du commerce transfrontalier en offrant un accès aux marchés pour les biens et les matières premières. La croissance du commerce génère par effet de ricochet des emplois à l'échelle nationale.

Par ailleurs, les chaînes de valeur régionales peuvent être un facteur essentiel de la croissance inclusive en Afrique. Les innovations économiques dans un pays peuvent avoir des retombées régionales positives en augmentant la demande de produits et de services régionaux, en créant des systèmes commerciaux autofinancés dans lesquels les partenaires étrangers apportent d'importantes sources de capitaux et créent des marchés pour les entreprises régionales émergentes.



CHAPITRE 1

# Introduction : L'intégration régionale, un impératif pour la croissance inclusive



# Une revue des débats

Les économies d'Afrique ont aujourd'hui une occasion sans précédent de mettre à profit l'intégration régionale pour parvenir à une croissance inclusive. En effet, l'élargissement de l'accès aux marchés financiers et aux sources de financement internationales, la vigueur de la demande de matières premières africaines, une plus grande ouverture à l'investissement direct étranger (IDE) dans le secteur manufacturier, la montée en puissance d'une classe moyenne et l'amélioration de la gouvernance engendrent de nouvelles opportunités pour la coopération et l'intégration régionales. Bien qu'étant une fin en soi, l'intégration régionale offre également un moyen de promouvoir la croissance économique, de créer des opportunités de croissance et de rendre cette croissance plus inclusive.

L'intégration régionale est particulièrement importante pour l'Afrique. Une majorité d'Africains vit dans des pays dont le marché intérieur est trop petit et trop fragmenté pour pouvoir réaliser les économies d'échelle nécessaires à la compétitivité sur le marché international. L'infrastructure reste un important frein à la croissance sur ce continent. Nombre de pays d'Afrique sont fragiles et aux prises avec un conflit, ce qui est susceptible de menacer la stabilité sociale, économique et politique dans la région, et seize sont enclavés, une proportion sans équivalent dans les autres régions. L'intégration régionale est donc plus nécessaire en Afrique que partout ailleurs pour faire avancer la croissance et le développement et pour améliorer la stabilité politique. Il est fondamental que l'Afrique surmonte ces obstacles si elle veut tirer parti de son attractivité économique grandissante pour le reste du monde. Les progrès accomplis au cours de la dernière décennie par les communautés économiques régionales (CER) se révèlent encourageants, et ils montrent que les États membres des CER sont de plus en plus conscients que l'intégration régionale est essentielle pour la croissance inclusive.

Au niveau des entreprises, le commerce africain repose sur des chaînes de valeur toujours plus sophistiquées, qui sont contrôlées par des multinationales et régies par les normes et les stratégies de gestion de la chaîne d'approvisionnement de ces grands groupes.<sup>1</sup> Les accords commerciaux régionaux doivent en tenir compte, car la complexité des produits fabriqués et échangés en Afrique est appelée à s'accroître au fil du temps. Le commerce intrarégional pourrait être une source de croissance pour un plus large éventail de biens manufacturés : le fait que ce sont moins des hydrocarbures que des produits transformés qui sont échangés entre pays d'Afrique est le signe qu'il existe une forte demande locale pour ces produits et que les fournisseurs africains sont en mesure d'y répondre.<sup>2</sup> Dans le même temps, les partenaires commerciaux de l'Afrique ont changé, ce qui facilite une diversification sur les marchés destinataires des produits africains. La Chine était le premier partenaire commercial de l'Afrique en 2012, et, ensemble, les pays émergents représentent aujourd'hui une part substantielle du commerce de l'Afrique. À l'inverse, les marchés traditionnels comme le Japon ou les États-Unis sont devenus moins importants pour l'Afrique.

Ce sont principalement les marchés extérieurs qui tirent l'expansion économique de l'Afrique, mais les marchés régionaux commencent eux aussi à dynamiser les échanges sur ce continent. En valeur absolue, après avoir plutôt stagné durant plusieurs décennies, les échanges intra-africains formels ont été multipliés par près de cinq entre 2001 et 2012, alors même que leur part relative restait constante, à environ 12 %, <sup>3</sup> et

1 Voir Krüger & Strauss, « New Opportunities for intra-African trade? A value chain perspective ». *African Development Bank Working Paper Series* (à paraître).

2 AfDB, sur la base des données provenant de la plateforme UNCTADStat (consultée en janvier 2014).

3 Calculs de la Banque africaine de développement d'après la base de données UNCTADStat (consultée en février 2014).

inférieure à celle d'autres régions. Ainsi, en pourcentage des entrées d'IDE entièrement nouveaux en Afrique, les projets d'IDE intra-africains ont quasiment triplé entre 2003 et 2013 : leur part est passée de 7 % à plus de 21 % sur cette période, à la faveur d'une hausse continue de l'IDE venant d'Afrique du Sud et, depuis 2008, d'une augmentation considérable des flux d'IDE intrarégionaux en provenance du Kenya et du Nigéria. De 2003 à 2013, les entreprises de ces trois pays ont été à l'origine de près de 60 % des sorties de capitaux destinés à la réalisation de projets en Afrique<sup>4</sup> qui, très souvent, ont pour objectif de desservir les marchés régionaux. Sur la même période, ce fut le cas pour plus d'un tiers des projets d'IDE intra-africains entièrement nouveaux.

Sur la dernière décennie, l'IDE intra-africain s'est également accéléré au sein des CER. Par rapport à la période 2003-2005, la part de l'IDE intra-régional (projets entièrement nouveaux + fusions et acquisitions) dans la valeur totale des projets d'investissement étrangers a plus que doublé (passant de 4 % à 10 %) sur la période 2009-2011 pour la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), elle a été multipliée par sept (de 2 % à 14 %) pour la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et par huit (de 1 % à 8 %) pour le Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (COMESA), bien que partant de niveaux extrêmement bas (UNCTAD, 2012). Cependant, d'après la base de données du *Financial Times* sur les investissements entièrement nouveaux (*op. cit.*), les entreprises des puissances économiques régionales ne cherchent pas toujours à investir dans leur voisinage immédiat. Ainsi, celles du Nigéria et de l'Afrique du Sud ont aujourd'hui tendance à investir plus loin en Afrique. Pour ces entreprises compétitives, l'expansion géographique est à la fois inévitable et nécessaire pour passer à une échelle d'activité supérieure et pour accroître leur compétitivité. Cela montre à quel point les négociations en cours pour la création d'une zone de libre-échange tripartite sont importantes pour permettre aux entreprises africaines de profiter des effets bénéfiques qui découlent des marchés régionaux.



Les entreprises sud-africaines jouent un rôle pivot dans l'essor des échanges et des investissements régionaux, mais on constate à maints égards un grave déséquilibre. Ainsi, en 2010, l'Afrique du Sud a réalisé environ un quart de l'ensemble des exportations intra-africaines en 2010, mais n'a représenté que 10 % des importations (AfDB, 2012). Ce pays étant le marché de consommation le plus vaste et le plus sophistiqué d'Afrique, son accès est vital pour les producteurs, mais il est largement protégé. L'influence de l'Afrique du Sud s'exerce à la fois au niveau régional et à l'échelle du continent. La SADC est le deuxième partenaire commercial de l'Afrique du Sud, derrière l'Union européenne : les produits manufacturés qu'elle exporte vers ce pays entrent pour 22,3 % dans le total de ses exportations (National Treasury South Africa, 2013).<sup>5</sup> L'Afrique du Sud commerce également avec toute l'Afrique subsaharienne. Elle représente plus de 90 % des importations des pays de cette sous-région, pour plus de 1 000 combinaisons pays/produits. On dénombre 3 287 combinaisons pays/produits (hors pays membres de l'Union douanière d'Afrique australe – SACU) dont plus de la moitié des importations proviennent d'Afrique du Sud. L'Afrique du Nord est la seule région du continent dans laquelle l'Afrique du Sud n'est pas un important fournisseur (Stevens & Kennan, 2013).

4 AfDB, d'après la base de données du Financial Times sur les IDE, consultable à l'adresse : <http://www.fdiintelligence.com/>

5 Ce chiffre ne tient probablement pas compte du fait que l'Afrique du Sud réexporte dans la région une part relativement substantielle de ces produits manufacturés.

S'agissant de l'intégration financière, on a constaté un essor de l'activité bancaire transfrontière en Afrique au cours de la dernière décennie. Cet essor peut s'expliquer par une multitude de facteurs, notamment par la libéralisation financière et les réformes de la réglementation dans les pays d'origine et d'implantation, ainsi que, plus largement, par les opportunités croissantes sur les marchés d'Afrique (Beck, 2014). L'activité bancaire transfrontière joue un rôle majeur dans l'élargissement de l'accès aux services financiers pour une forte proportion de la population des pays et de la région. La taille et la capacité des banques à effectuer des opérations à grande échelle sont essentielles pour que les segments de marché sous-desservis bénéficient d'un meilleur accès aux services financiers. Les banques qui se développent à l'international sont souvent à même de s'appuyer sur le savoir-faire de leur société mère, ce qui leur permet d'abaisser les coûts de transaction et de faire face aux pénuries de compétences. Cependant, pour que les innovations puissent être pleinement mises à profit, il faut une bonne coopération entre les autorités de contrôle financier, dans tous les pays concernés (Alade, 2011).



Les banques présentes dans la région sont souvent les plus à même de financer les chaînes de valeur en mettant en relation les différentes parties (acheteurs, fournisseurs et vendeurs) à une transaction qui vise à réduire les coûts de financement. Grâce à leur exposition plus large, elles disposent d'un avantage comparatif pour gérer les risques associés aux chaînes de valeur des secteurs agroalimentaire et manufacturier, en particulier dans le cas de prêts aux petits exploitants agricoles et aux petites entreprises. L'intégration des marchés financiers de l'Afrique a dynamisé le financement des chaînes de valeur grâce aux fonds de capital-investissement (*private equity*) qui investissent dans divers secteurs : agroalimentaire, transports, mines et production manufacturière.

L'innovation financière et la concurrence sont deux facteurs importants pour la croissance. L'innovation financière permet de proposer de nouveaux produits via les guichets automatiques, Internet ou la banque mobile. Elle peut aussi introduire des technologies entièrement nouvelles pour la prestation de services. Par exemple, à la suite du succès du service de paiement mobile M-Pesa au Kenya, c'est désormais sur la banque mobile que reposent essentiellement les services bancaires régionaux destinés aux bas revenus et aux populations rurales. Cette expérience a montré que le développement des services financiers mobiles peut permettre d'élargir les systèmes financiers et d'accroître leur potentiel pour faire naître une croissance inclusive. Cependant, la banque mobile dépend généralement de la taille et de la rentabilité des opérateurs de télécommunications, qui ne sont pas toujours désireux de promouvoir pleinement l'inclusion financière quand la banque mobile fait concurrence à d'autres services.

En Afrique, pour que la croissance soit inclusive, il faut cibler les domaines d'action dans lesquels les CER jouent un rôle unique et indispensable pour faire avancer la croissance et l'inclusion. Ces domaines d'action ont le plus souvent d'importantes répercussions à l'échelle de la région, ce qui nécessite une coordination à ce niveau. Il s'agit, par exemple, des interventions pour la paix et la sécurité, ou de la politique des migrations, ainsi que des incitations économiques ou des normes, telles que des normes de travail, en vue d'empêcher un « nivellement

par le bas ». Le renforcement de la capacité des États membres des CER à faire avancer la mise en œuvre peut passer par des mesures qui améliorent la gouvernance et la transparence dans ces pays. Les politiques qui stimulent directement la croissance, par exemple en élargissant le marché via une réduction des obstacles aux échanges, peuvent requérir des approches à géométrie et à vitesse variables dans le processus d'intégration, de manière à tenir compte de la situation des États plus fragiles.

Malgré ces opportunités, l'intégration régionale ne pourra pas être propice à une croissance inclusive si sa mise en œuvre n'est pas efficace, c'est-à-dire si elle ne s'accompagne pas d'effets bénéfiques pour l'économie et la société. À l'heure actuelle, en Afrique, l'agenda d'intégration régionale est ambitieux, mais il n'est pas encore pleinement mis en œuvre. Le grand nombre de protocoles, de traités et d'accords témoigne de la volonté politique et de l'aspiration des pays africains à l'intégration régionale, mais les pays membres ne se conforment pas tous aux règles définies et ne se trouvent pas tous au même stade du processus d'intégration. Les progrès sont entravés par des politiques difficiles à appliquer ou qui risquent de ne pas pouvoir être mises à profit par le secteur privé. De plus, l'absence de gestion des migrations au niveau régional pèse sur la compétitivité de l'Afrique et, plus généralement, sur les marchés du travail ainsi que sur les coûts socioéconomiques.

Les pays qui font partie des CER sont confrontés à de nombreux problèmes qui les empêchent d'honorer leurs obligations de membres. Tout d'abord, les accords d'intégration régionale peuvent avoir un coût élevé. À court terme, la création d'une zone de libre-échange fait diminuer les recettes en raison de l'abaissement des droits de douane, ce qui peut largement réduire les recettes publiques de nombreux pays d'Afrique dont l'assiette fiscale est étroite. De plus, l'appartenance à plusieurs CER ou le chevauchement des mandats des CER peuvent être une source de coûts supplémentaires et entraîner une grande diversité de politiques, ainsi que des doublons et un gaspillage des ressources pour les pays. Ils peuvent également compliquer les procédures et renchérir la pratique des affaires (Tralac & Sida, 2012). D'un autre côté, l'appartenance à

plusieurs CER peut produire des effets positifs pour les opérateurs et les pays, et faciliter la mise en place d'une zone de libre-échange sur le continent africain.

Les carences institutionnelles, en particulier, font obstacle au déploiement des mesures d'intégration régionale. Les accords relatifs aux CER n'avancent pas toujours suffisamment à cause du manque de capacités techniques de suivi et de mise en œuvre des initiatives formelles, mais aussi de l'absence d'institutions fondées sur des règles de droit. C'est ce qui explique pourquoi des considérations d'économie politique et des intérêts particuliers peuvent influencer sur les accords régionaux, et pourquoi certains accords formels ne sont pas pleinement appliqués au niveau national. Une analyse sous l'angle de l'économie politique permet de comprendre comment les exemptions sont accordées, comment les listes de produits sensibles sont établies et pourquoi les règles d'origine risquent d'avoir des effets dommageables sur les zones de libre-échange.

Au vu de tous ces obstacles, le *Rapport sur le développement en Afrique 2014* propose à l'intention des CER un ensemble de mécanismes reposant sur des règles, qui visent à améliorer le déploiement des mesures d'intégration régionale via des programmes axés sur le suivi et l'évaluation, le règlement des différends, le renforcement des capacités et la mise en œuvre. Ces dispositifs sont évoqués au Chapitre 2 (Appui aux institutions régionales). Les Chapitres 3 à 6 traitent des principaux facteurs « modernes » qui entravent l'intégration lorsque les CER cherchent à créer des marchés régionaux fonctionnellement intégrés, capables d'accueillir des chaînes de valeur régionales et mondiales compétitives. Pour éliminer ces obstacles, il faut développer l'infrastructure (Chapitre 3), gérer les migrations et la circulation des personnes dans la région (Chapitre 4), mettre à profit l'intégration financière régionale (Chapitre 5) et s'appuyer sur le commerce, l'investissement et les chaînes de valeur (Chapitre 6). Chaque chapitre met en évidence les opportunités qui s'offrent pour intensifier l'intégration régionale dans l'objectif de soutenir la croissance et le développement, et présente les blocages et les goulets d'étranglement qui compromettent les avancées. Les chapitres se terminent en décrivant de manière détaillée comment les efforts régionaux peuvent

mettre fin à ces obstacles. Il recommande des mesures essentielles pour faire avancer l'intégration régionale et pour promouvoir une croissance plus inclusive.

## Références

AfDB (2012), *Intra-African Trade and Investment*, Statistics Department, AfDB.

Alade, S. (2011), *Cross-border expansion of Nigerian banks: has it improved the continent's regulatory and supervisory frameworks?*, Paper no 76, Bank for International Settlements (BIS).

Beck, T. (2014), *Cross-border banking and financial deepening: The African experience*, Case Business School, London.

National Treasury South Africa (2013), *Medium Term Budget Policy Statement*. Available from: <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2013/mtbps/MTBPS%202013%20Full%20Document.pdf>

Stevens, C. and J. Kennan (2013), *Inputs for Chapter 7 of the African Development Report 2013*, London: Overseas Development Institute (ODI).

Trade Law Centre for Southern Africa (Tralac) and Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) (2012), *The Tripartite Free Trade Area: Towards a New African Integration Paradigm?*, Stellenbosch, Tralac and Sida.

UNCTAD (2012), *Regional integration and foreign direct investment in developing and transition economies*, Note prepared by the UNCTAD secretariat in Geneva, December 3, 2012 for First Session of the Trade and Development Board, January 28-30, 2013.



CHAPITRE 2

# Renforcer les institutions régionales



## 2.1 Introduction

Ce chapitre affirme que des institutions régionales solides et transparentes sont nécessaires en Afrique pour que l'intégration régionale puisse promouvoir la croissance inclusive. Il analyse les raisons pour lesquelles le processus d'intégration a été plus lent que les ambitions des décideurs politiques africains, tout en montrant les progrès significatifs qui ont été réalisés dans certains domaines. L'inclusion du secteur privé et des groupes insuffisamment desservis – tels que les Petites et Moyennes Entreprises, les femmes d'affaires et les jeunes entrepreneurs - a été mise en avant par un grand nombre de CER. Cependant, une intégration régionale inclusive exige la rationalisation des accords institutionnels afin de garantir une mise en œuvre effective. A ce sujet, la question de la multi-appartenance est souvent considérée comme un obstacle majeur à l'intégration régionale et au développement inclusif de la région.

Cependant, elle pourrait représenter une opportunité dans certains cas, puisqu'elle permet aux États membres de tirer profit de différentes approches, ces dernières étant de toute façon amenées à converger dans le moyen terme. Ce chapitre souligne également l'importance de mécanismes d'application efficaces pour la bonne mise en œuvre des traités, des protocoles et des accords d'intégration régionale. Une structure institutionnelle régionale est donc nécessaire pour promouvoir une gouvernance fondée sur des règles de droit et pour montrer que le non-respect des obligations au plan national a des implications. Le respect et la mise en œuvre des engagements pris par les États membres à l'échelle régionale détermineront au final la réussite du projet d'intégration de l'Afrique.



## 2.2 L'intégration grâce aux instruments commerciaux

### 2.2.1 Le programme d'intégration africain

En Afrique, l'intégration régionale a été rendue nécessaire par l'héritage colonial : à la fin de l'ère coloniale, ce continent était en effet fragmenté et se composait d'États-nations étendus mais relativement peu peuplés, et il se caractérisait par des distances considérables entre les agglomérations. Par sa superficie, l'Afrique pourrait contenir la Chine, les États-Unis d'Amérique, l'Inde, l'Europe et le Japon, et pourtant, la population africaine ne représente qu'environ un quart de celle de ces pays et région réunis (*The Economist*, 2010).

Après l'indépendance, afin de remédier aux économies d'échelle et au développement économique insuffisants, la priorité a été donnée à l'unification économique et politique de toute l'Afrique. Cette unification devait passer par la création de communautés économiques régionales (CER) qui devaient œuvrer en faveur de l'intégration continentale. L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a opté pour une approche progressive de l'union du continent. L'Union africaine (UA), qui lui a succédé, reconnaît

désormais huit CER, lesquelles forment les piliers de l'intégration continentale :

- L'Union du Maghreb Arabe (UMA)
- Le Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (COMESA)
- La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)
- La Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)
- La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)
- L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)
- La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

La direction et la coordination de ces huit CER, ainsi que des instruments nécessaires pour y parvenir, devaient être assurées depuis le « centre », c'est-à-dire par l'OUA, puis par l'UA. C'est ce que précisait le Plan d'action de Lagos

#### Encadré 2.1 Le calendrier pour la mise en œuvre du Traité d'Abuja

La mise en œuvre du Traité d'Abuja est un processus qui doit se déployer en six étapes échelonnées sur 34 ans, et qui doit s'achever en 2028 :

ÉTAPE 1 : Renforcement des CER existantes et création de CER nouvelles si nécessaire (cinq ans).

ÉTAPE 2 : Stabilisation des droits de douane et des autres obstacles au commerce régional et renforcement de l'intégration sectorielle, en particulier dans les domaines du commerce, de l'agriculture, de la finance, des transports et communications, de l'industrie et de l'énergie, ainsi que coordination et harmonisation des activités des CER (huit ans).

ÉTAPE 3 : Instauration d'une zone de libre-échange et d'une union douanière au niveau de chaque CER (dix ans).

ÉTAPE 4 : Coordination et harmonisation des systèmes tarifaires et non tarifaires entre les CER, dans la perspective de la mise en place d'une union douanière continentale (deux ans).

ÉTAPE 5 : Instauration d'un marché commun africain et adoption d'une politique commune (quatre ans).

ÉTAPE 6 : Intégration de tous les secteurs, mise en place d'une banque centrale africaine et d'une monnaie unique africaine, instauration d'une union économique et monétaire africaine et mise en place puis élection du premier Parlement panafricain (cinq ans).

Source : OAU (1991).

pour le développement économique de l'Afrique 1980–2000, adopté par les chefs d'État africains en avril 1980. Les engagements énoncés ont pris une forme concrète avec le Traité d'Abuja en juin 1991, lorsque les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OUA instituèrent la Communauté économique africaine (CEA) (OAU, 1991). Conformément à l'article 88 du Traité d'Abuja, l'UA est tenue de participer à la coordination et à l'harmonisation des activités d'intégration des CER qui forment les piliers

de l'intégration continentale, dans la perspective de l'instauration de la CEA.

Le Protocole sur les relations entre la CEA et les CER (entré en vigueur en 1998) prévoit la coordination et l'harmonisation des politiques et programmes destinés à favoriser une intégration efficiente des CER dans un marché commun africain, la promotion d'une coopération plus étroite entre les CER et la mise en place d'un cadre

## Encadré 2.2 Les négociations d'un accord de libre-échange tripartite

En février 2014, les structures requises pour la négociation de l'accord de libre-échange tripartite COMESA-EAC-SADC sont devenues entièrement opérationnelles. Le Forum tripartite de négociations commerciales (TTNF) a bien avancé vers la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange tripartite. Depuis son lancement en 2011, le TTNF se réunit régulièrement et a tenu au total neuf sessions formelles de négociation. Le TTNF a créé quatre groupes de travail techniques (GTT), chargés de l'aider dans l'étude des domaines thématiques techniques spécialisés. Le GTT sur les règles d'origine s'intéresse au pays d'origine, aux restrictions et aux obligations du commerce des produits ; celui travaillant sur les obstacles techniques au commerce, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles non tarifaires (TBT/SPS/NTB) étudie les barrières non tarifaires visant à réguler et protéger les marchés nationaux ; le GTT sur la coopération douanière, la documentation et les procédures et les instruments de transit vise à faciliter le commerce par le partage des ressources et la coopération aux frontières et le dernier GTT travaille sur les recours commerciaux et le règlement des différends. Un comité technique distinct a été mis en place pour négocier les aspects relatifs à la circulation des femmes et des hommes d'affaires.

La Feuille de route pour la mise en œuvre de cet accord de libre-échange prévoit un délai de 24-36 mois, à compter de la date de l'ouverture des négociations (le 12 juin 2011), pour l'achèvement des négociations et la conclusion d'un accord sur le commerce des marchandises et la circulation des femmes et des hommes d'affaires. A cette fin, des progrès significatifs ont été réalisés :

- À la suite d'un premier examen, la sixième réunion du GTT sur les règles d'origine a validé et adopté des règles communes aux trois CER, constituant une base satisfaisante qui permettra de traiter plus rapidement les aspects techniques complexes de la détermination des critères conférant l'origine. Les règles d'origine sont primordiales dans l'élaboration d'un accord de libre-échange qui pourra effectivement être appliqué.
- Les travaux sur les obstacles non tarifaires sont presque achevés.
- Les travaux sur la normalisation, la métrologie, l'évaluation de la conformité et l'accréditation sont achevés. Ces réglementations techniques portent sur la mesure, la performance et la conformité des produits et constituent de fait des obstacles techniques au commerce (TBT). Les travaux sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont terminés.
- Les travaux sur les annexes consacrées à la coopération douanière, à la simplification et l'harmonisation de la documentation et des procédures commerciales, ainsi qu'au commerce de transit et à la facilitation du transit ont été achevés et adoptés par le TTNF.
- Les discussions se poursuivent sur la possibilité d'introduire de la flexibilité au niveau des mesures liées aux recours commerciaux.
- Les avis des États membres/partenaires divergent encore considérablement sur le règlement des différends.
- 20 des 26 États membres de l'accord tripartite élaborent et s'échangent des propositions relatives aux droits de douane.

Jusqu'ici, lors des discussions du Comité technique sur la circulation des femmes et des hommes d'affaires, les participants s'efforcent surtout de s'entendre sur les questions de conception, sur les conséquences juridiques et sur les questions opérationnelles pratiques qui devraient être prises en compte pour la négociation d'une annexe à l'accord qui soit viable et pertinente, de nature à faciliter la circulation des femmes et des hommes d'affaires dans la région concernée par l'accord tripartite. Des progrès relativement satisfaisants ont été réalisés à ce jour, certaines idées fausses ont été corrigées et le nombre des points de divergence a été réduit.

Le rythme des négociations s'était accéléré au cours des derniers mois, ce qui a abouti à des avancées notables dans la négociation de l'accord de libre-échange tripartite. Même si les négociations ne respectent pas complètement le calendrier défini dans la Feuille de route initiale, le TTNF a rattrapé le temps perdu, si bien qu'il est désormais possible d'achever les négociations de l'accord de libre-échange tripartite dans les délais impartis. Cependant, les questions relatives aux règles d'origine, y compris la méthode de mesure et le degré de sévérité des règles, pourraient néanmoins retarder la fin des négociations.

Source : Auteurs.

institutionnel pour la coordination de ces relations (voir Encadré 2.1).

Malgré la création des huit CER, la signature du Traité d'Abuja et l'entrée en vigueur du Protocole sur les relations entre la CEA et les CER, l'approfondissement de l'intégration continentale ne progresse que lentement. Cette lenteur des avancées peut s'expliquer en partie par le fait que le centre ne donne pas suffisamment d'orientations, car les traités et les protocoles énoncent ce qu'il faudrait faire, mais sans indiquer comment ; par la réticence de certains États africains à renoncer à une part de leur souveraineté au profit des structures régionales et continentales ; par le faible degré de coordination entre l'UA et les CER, entre les CER elles-mêmes, ainsi qu'entre les États membres au sein de leurs CER, ainsi que par le manque de moyens.

Les efforts déployés pour faire avancer l'harmonisation et la coordination entre les CER ont bénéficié de l'élan insufflé par les négociations de l'accord de libre-échange tripartite entre le COMESA, l'EAC et la SADC (voir Encadré 2.2).

## 2.2.2 La libéralisation de la politique commerciale régionale

Les CER ont réalisé des avancées considérables vers l'intégration régionale, même si chacune s'est engagée sur sa propre voie du fait d'une coordination minimaliste. Les différentes CER n'ont pas progressé au même rythme. Les accords de libre-échange qui requièrent un consensus sur les règles d'origine pour que des droits de douane nuls soient appliqués aux marchandises originaires de la zone de libre-échange (ZLE), sont dans une large mesure effectifs. Néanmoins, ils restent sous-utilisés, en raison des difficultés administratives et techniques rencontrées par les entreprises du secteur privé pour démontrer qu'elles se conforment aux règles d'origine en vigueur dans la ZLE. Certains États membres n'ont pas transposé les protocoles applicables dans leur droit national ou utilisent des équivalents non tarifaires pour mettre un frein aux échanges régionaux de certains biens spécifiques. Ce chapitre analyse comment on peut recourir à des mécanismes institutionnels pour surmonter ces problèmes, tout en tenant compte

### Encadré 2.3 Des considérations d'économie politique pèsent lourdement sur l'intégration régionale

L'économie politique est à la fois un facteur faisant obstacle à l'intégration régionale en Afrique et un outil analytique qui peut constituer un moteur pour sa mise en œuvre. Cette approche de la politique économique peut permettre d'identifier les freins institutionnels, structurels et externes (voir Tableau 2.1) à la mise en œuvre des négociations et des accords régionaux, de déterminer quels intérêts nationaux sont menacés par le processus régional et pourquoi, de repérer des sources importantes de pouvoir et d'influence et d'apporter des informations utiles en vue d'un dialogue élargi et des mesures qui seront adoptées pour résoudre ces problèmes.

Ce sont souvent les puissances régionales ou « hégémoniques » qui tirent l'intégration régionale. Dans le contexte de l'intégration régionale, une puissance hégémonique est un État fort, tant sur le plan économique qu'institutionnel, qui joue un rôle central dans l'adhésion d'autres pays à une structure économique régionale. Une puissance hégémonique régionale peut « supporter les coûts du maintien du régime » (Drafer, 2010) et favoriser le ralliement à certaines conceptions de l'intégration par des moyens non violents. En Afrique, il est peu probable qu'une puissance perçue comme hégémonique soit capable de supporter les coûts de l'intégration régionale. Les plus grandes économies africaines, dont l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Égypte, l'Angola, le Soudan et le Kenya, se caractérisent aussi par une forte incidence de la pauvreté, et ne peuvent pas financer le développement de pays voisins moins bien lotis dans leurs groupements régionaux. Cependant, au sein de leurs groupements, ces grandes économies peuvent jouer un rôle hégémonique dans le processus d'intégration.

Un autre enjeu relevant de l'économie politique consiste à déterminer comment gérer les intérêts acquis profondément enracinés qui s'opposent au changement, à la réforme et à la libéralisation. Même si les avantages d'un régime commercial libéralisé bénéficieront à l'économie nationale et régionale dans leur ensemble, le processus fera des gagnants et des perdants. Or, l'attention pourrait surtout se porter sur les perdants.

Le processus d'intégration régionale et de croissance économique peut créer dix fois plus d'emplois qu'il n'en détruit, mais bien souvent, la perte d'un petit nombre d'emplois qu'entraîne la libéralisation est politiquement inacceptable. Les pays souhaitent souvent bénéficier de l'accès aux marchés mais rechignent à ouvrir les leurs en contrepartie. Pour pouvoir introduire des réformes économiques et commerciales et les transposer dans la législation du pays, il faut souvent un gouvernement disposant d'une majorité forte et agissant à la faveur d'une période de croissance économique soutenue.

Source : Auteurs, d'après ECDPM (2013).

du fait que l'économie politique requiert des solutions techniques qui doivent être possibles (Encadré 2.3).

Le COMESA a lancé son accord de libre-échange en 2000 et, actuellement, 14 des 19 États membres le mettent en œuvre (ce qui signifie qu'ils appliquent des droits de douane nuls à leurs échanges). Quatre autres ont substantiellement réduit leurs droits de douane et un (le Swaziland) bénéficie d'une dérogation car il a besoin de se conformer au régime du tarif extérieur commun de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), dont il est membre (UNECA, 2013). L'accord de libre-échange du COMESA part du principe que la transformation substantielle (les produits agricoles et miniers étant entièrement produits et ne nécessitant pas de transformation substantielle doivent être considérés comme d'origine) s'opère sur la base du critère de la création de valeur ajoutée, sauf disposition contraire spécifique. Cela signifie que la règle par défaut est le critère de la création de valeur ajoutée et qu'elle s'applique à moins ou jusqu'à ce qu'une règle spécifique ne soit renégociée. Cette disposition a permis d'éviter que les négociations des règles d'origine n'entraînent un report du lancement de l'accord de libre-échange du COMESA.

Au sein de la SADC, le processus d'adoption d'un accord de libre-échange a été engagé en 2001 avec l'introduction d'un programme de suppression progressive des droits de douane. Ce programme était achevé à 85 % en août 2008, lorsque l'accord de libre-échange de la SADC a été lancé. Les 15 % restants, correspondant à la suppression des droits de douane sur les produits sensibles, ont été achevés en janvier 2012. Le Mozambique devrait parvenir au terme de son programme de suppression progressive des droits de douane en 2015, tandis que l'Angola, la République démocratique du Congo et les Seychelles ne proposent aucune réduction de leurs droits de douane dans le cadre des accords commerciaux préférentiels de la SADC.

En février 2012, le Zimbabwe a introduit une surtaxe de 25 % sur les biens importés depuis les autres États membres de la SADC, décision qui pourrait être contraire à ses obligations de membre de la SADC. Si le Protocole sur le commerce de la SADC prévoit des dérogations à certaines obligations assorties d'un délai, ces dérogations

nécessitent de respecter des conditions spécifiques, ce qui semble faire défaut dans ce cas.

Des huit REC, c'est l'EAC qui accomplit les progrès les plus réguliers en direction de l'établissement d'une union économique et qui témoigne de la plus grande ambition. L'EAC dispose d'un accord de libre-échange pleinement opérationnel et s'efforce de mettre en œuvre l'union douanière de manière plus complète depuis juillet 2009, lorsqu'elle a accueilli le Rwanda et le Burundi. Elle a mis en place un marché commun en juillet 2010, mais le laxisme vis-à-vis des exemptions et des interdictions ainsi que le recours à des équivalents non tarifaires entravent néanmoins considérablement le développement de ce marché commun (World Bank et al., 2014). Sa plus récente réalisation en vue de l'établissement d'une union économique a été l'adoption d'un protocole en 2013 visant à instaurer dans les dix prochaines années une union monétaire.

Sous l'impulsion du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC), la zone de libre-échange de la CEDEAO se caractérise essentiellement par la libre circulation des moyens de transport, des marchandises et des personnes et la suppression de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges. Selon une analyse des écarts effectuée en 2010 (ECOWAS Commission & USAID West Africa Trade Hub, s.d.), les États membres de la CEDEAO ont des difficultés à mettre en œuvre les protocoles sur la libre circulation des marchandises et sur le transport. Lorsqu'elles essaient de faire franchir les frontières de la région à leurs marchandises, les entreprises se heurtent encore à des obstacles tarifaires et non tarifaires significatifs (par exemple des restrictions quantitatives, des contingents et des restrictions saisonnières) qui renchérissent la pratique des affaires et, dans certains cas, l'entravent complètement.

S'agissant des autres REC, la CEN-SAD, l'UMA et la CEEAC prévoient toujours d'appliquer un accord de libre-échange, mais n'ont pas encore engagé de démarches dans ce sens. L'IGAD n'envisage pas de mettre en œuvre son propre accord de libre-échange. En outre, très peu de CER ont atteint l'étape de la mise en œuvre complète d'une union douanière. Il arrive que les États membres des CER

cherchent à freiner la libéralisation de la politique commerciale ou à retarder la formation d'une union douanière tout en continuant de se conformer aux directives des chefs d'État et de gouvernement.

Les CER manquant de volonté et dotées de capacités limitées pourraient abandonner les programmes visant l'établissement d'une union douanière, cherchant plutôt à encourager la facilitation des échanges et la suppression des obstacles non tarifaires. Le problème avec cette approche, c'est que les programmes qui engagent les États membres sur la voie d'une union douanière ne les empêchent nullement de s'intéresser à la suppression des obstacles non

tarifaires et aux mesures de facilitation des échanges ni de les financer. De plus, le processus d'établissement d'une union douanière peut en lui-même être considéré comme utile, car il favorise la modernisation de l'administration douanière et l'harmonisation des tarifs extérieurs communs ainsi que de la nomenclature tarifaire, ce qui permet *in fine* d'aboutir à un tarif extérieur commun et à une nomenclature tarifaire commune.

Le traitement des complexités du recouvrement des recettes douanières et du tarif extérieur commun impose un certain nombre d'obligations qui pourraient ne pas convenir à tous les pays.

**Tableau 2.1** Trois sphères de l'économie politique

<p><b>Facteurs structurels</b></p> <p>Il est difficile de transformer les facteurs structurels, à moyen et même à long terme. Ces facteurs influencent les processus régionaux d'intégration, que ce soit au niveau des vastes négociations régionales ou à celui de la coopération fonctionnelle entre les parties prenantes des pays voisins.</p>	<p><b>Sous-facteurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Histoire de la formation de l'État</li> <li>- Géographie</li> <li>- Dotations économiques</li> <li>- Taille de l'économie et niveau de revenu</li> <li>- Concentration de l'activité économique</li> <li>- Sources de revenu</li> </ul>
<p><b>Institutions</b></p> <p>Les institutions façonnent et gouvernent le comportement individuel. Il convient d'appréhender les institutions formelles en relation avec les institutions informelles. Dans les pays en développement, ces dernières sont susceptibles d'avoir encore plus d'influence et des circuits de pouvoir encore plus puissants, et donc potentiellement de soutenir ou au contraire de menacer (plus fortement) les règles et les institutions formelles.</p>	<p><b>Acteurs et sous-facteurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutions formelles : législation, réglementation, traités et accords écrits</li> <li>- Institutions informelles : culture, traditions et normes</li> </ul>
<p><b>External factors</b></p> <p>Des facteurs mondiaux et régionaux façonnent les institutions, les incitations ainsi que les options de développement et leurs résultats à l'échelle nationale.</p>	<p><b>Acteurs et sous-facteurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Puissances et alliances mondiales</li> <li>- Sources de rente</li> <li>- Pressions sur la réputation des élites</li> <li>- Aide</li> <li>- Investissements étrangers</li> <li>- Menaces sur la sécurité mondiale et régionale et ripostes</li> <li>- Mesures et sanctions juridiques internationales</li> </ul>

Source : Auteurs, d'après ECDPM (2013).

La SADC et le COMESA ont convenu de poursuivre leurs travaux dans la perspective de la mise en œuvre d'une union douanière, mais pas selon le calendrier précédemment défini. L'union douanière de l'EAC est pleinement opérationnelle depuis janvier 2010 et les États membres ont publié la nomenclature tarifaire commune et le tarif extérieur commun (TEC).

L'union douanière de l'EAC collecte ses recettes douanières au point de destination, mais elle peine à maximiser ses gains d'efficacité. Les avantages d'une union douanière proviennent en partie de la libre circulation des marchandises à l'intérieur d'un territoire douanier unique dès lors que les marchandises y sont entrées. Cependant, l'EAC a choisi de collecter les taxes sur les échanges au point de destination plutôt qu'au point d'entrée et sans adopter de clé de répartition des recettes. Par conséquent, les marchandises doivent être contrôlées à l'entrée et à la sortie des pays membres de l'EAC, ce qui alourdit le coût des opérations commerciales, alors que ce coût disparaît normalement lorsqu'un pays adhère à une union douanière. Les États membres de l'EAC doivent par conséquent abandonner leur souveraineté fiscale sans pour autant bénéficier d'une réduction du coût des transactions.

En octobre 2013, après 10 années de négociations, un accord a été conclu concernant le tarif extérieur commun de la CEDEAO, lequel devrait entrer en vigueur en janvier 2015. Les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) – l'UEMOA est un sous-ensemble de la CEDEAO – appliquent un tarif extérieur

commun de quatre bandes tarifaires : 0 % pour les biens sociaux essentiels, 5 % pour les biens de première nécessité et les matières premières, 10 % pour les intrants et les produits intermédiaires et 20 % pour les biens de consommation. Dans les faits, la CEDEAO a adopté ce régime en ajoutant une cinquième bande, de 35 % pour les biens contribuant au développement économique. Cet ajout a été effectué sur l'insistance du Nigéria et avec l'appui des producteurs agricoles de la région et a été réduit de 50 % suite aux négociations. Les pays membres de la CEDEAO pourront bénéficier d'une période de transition de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du TEC.

Parmi les autres programmes destinés à promouvoir une croissance inclusive via l'intégration régionale, on peut citer les programmes de réduction des coûts du commerce transfrontière, notamment les programmes de facilitation des échanges, ainsi que les programmes visant la suppression des obstacles non tarifaires aux échanges. Ces programmes sont considérés comme revêtant une importance primordiale par toutes les CER et leurs États membres. Avec l'abaissement des droits de douane qui a déjà été opérée, la facilitation des échanges et la suppression des obstacles non tarifaires contribueront davantage à promouvoir une croissance inclusive qu'un nouvel abaissement des droits de douane (voir Chapitre 6). Afin que les CER puissent mener avec succès une politique d'intégration régionale inclusive, les États membres doivent s'engager et vouloir mettre en œuvre à l'échelle nationale des politiques favorisant la croissance inclusive.

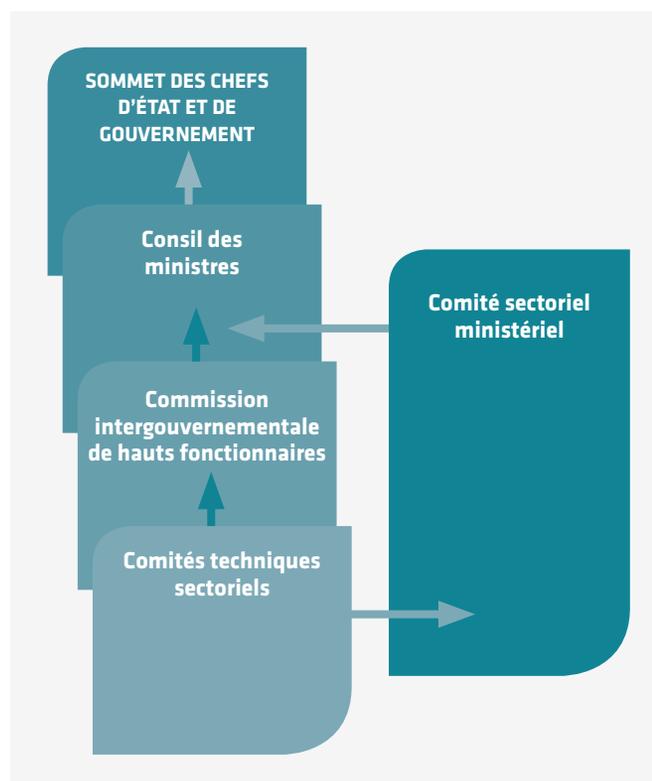
## 2.3 L'institutionnalisation de l'intégration régionale

### 2.3.1 Les structures décisionnelles

Les CER se sont déjà dotées de la plupart des structures requises pour faire progresser la mise en œuvre régionale des accords de libre-échange. Ces structures permettent de rationaliser la prise de décision, avec la participation des États membres et sous l'égide du secrétariat des CER (qui fait office d'organe administratif et non exécutif). Pour que ces institutions débouchent sur des résultats plus concrets au niveau régional, il convient d'instaurer des mécanismes au fonctionnement optimisé, des instruments et des processus supplémentaires.

Les structures et les processus de décision des CER et de l'Union africaine présentent un certain nombre de points communs. En général, le Sommet qui réunit tous les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'organisation, détient le degré d'autorité le plus élevé (Figure 2.1). Le conseil des ministres des États membres se situe un échelon en dessous du Sommet. Les ministres composant le conseil dépendent de l'organisation, mais il s'agit souvent des ministres du Commerce ou des Affaires étrangères ou régionales. Un échelon en dessous du conseil des ministres se trouve une commission de hauts fonctionnaires, avec habituellement des représentants au niveau du secrétariat permanent ou équivalent. Chaque État membre est représenté par un haut fonctionnaire.

Figure 2.1 Les structures de décision des CER et de l'UA



Source : Auteurs.

Les organes délibérants<sup>1</sup> se réunissent en général une à deux fois par an, la première réunion étant celle de la commission des hauts fonctionnaires. Cette dernière formule des recommandations de décisions à l'intention du conseil des ministres et le conseil demande ensuite la validation par les chefs d'État et de gouvernement, les décisions étant prises sur la base du consensus à tous les niveaux.

Chaque CER ainsi que l'UA sont également dotées d'une structure similaire au niveau sectoriel, avec des comités techniques comme ceux traitant des questions commerciales et douanières, de l'infrastructure, de l'industrialisation, de l'égalité des sexes, de la paix et de la sécurité. Ces comités se réunissent à intervalles réguliers, par exemple deux à trois fois par an, et débattent des aspects techniques. Ainsi, le comité chargé des affaires commerciales et douanières peut

1 Le terme « organe délibérant » désigne toutes les assemblées, depuis la sous-commission administrative et budgétaire, jusqu'à la commission intergouvernementale des hauts fonctionnaires, au conseil puis au Sommet.

réviser des règles d'origine spécifiques prévues dans l'accord de libre-échange d'une CER. Une fois qu'une décision est prise au niveau technique, soit elle remonte jusqu'à une commission de ministres compétents dans le domaine concerné (par exemple, une décision sur la paix et la sécurité remontera jusqu'aux ministres de la justice) puis sera soumise au conseil des ministres pour approbation, avant que le conseil ne la transmette aux chefs d'État et de gouvernement, soit elle est adressée à la commission des hauts fonctionnaires, qui la fera remonter aux échelons de décision supérieurs.

Dans toutes les structures d'intégration africaines, tant au niveau régional que continental, les États membres de l'institution déterminent la politique, le rythme et l'orientation du programme d'intégration. Les secrétariats de l'UA et des CER peuvent influencer sur les décisions des organes délibérants, mais n'ont aucun rôle à jouer dans la prise des décisions définitives et contraignantes. Les fonctions des secrétariats se bornent à formuler des avis techniques, stratégiques et de politique à l'intention des États membres et à coopérer avec ces derniers à la mise en œuvre des décisions prises par le Sommet. Chaque État dispose d'un siège à la table des négociations et aucun d'entre eux n'a dû céder une partie de sa souveraineté à une autre instance, contrairement aux États membres de l'Union européenne, qui ont abandonné leur souveraineté nationale sur toutes les questions commerciales au profit de la Commission européenne, si bien que c'est la Commission européenne qui représente désormais tous les États membres de l'UE auprès de l'Organisation mondiale du Commerce.

L'alliance tripartite COMESA-EAC-SADC dispose d'une structure similaire à celle décrite ci-dessus. Au départ, il fallait commencer par faire avaliser et ratifier chaque décision tripartite par chacune des CER (COMESA, EAC et SADC) individuellement. Le Sommet tripartite de 2011 a établi les trois piliers du processus d'intégration (accès aux marchés, infrastructure et industrialisation) et a lancé les négociations de la zone de libre-échange au titre du pilier de l'accès aux marchés, en fixant un délai de trois ans pour l'achèvement de la première phase.

Dès lors qu'une décision est avalisée au niveau du Sommet, elle devient contraignante et chaque État membre est tenu,

en vertu des traités et protocoles en vigueur, de prendre des mesures pour faire appliquer ces décisions au niveau national. Chaque État membre est contraint, si nécessaire, de publier la décision du Sommet et, le cas échéant, de transposer la décision dans son droit national.

Le cadre institutionnel comporte des dispositions facilitant la participation du secteur privé et des acteurs non étatiques. Des conseils d'entreprises ont été mis en place au niveau régional, ainsi que des organes défendant des groupes d'intérêts particuliers, comme les petites et moyennes entreprises (PME), les femmes d'affaires et les jeunes entrepreneurs. Cependant, à moins que ces groupes n'aient un intérêt et un objectif communs (comme c'est le cas de l'East African Business Council, c'est-à-dire le conseil des entreprises d'Afrique de l'Est), ces groupes influencent rarement la définition et l'amélioration des politiques. Davantage d'efforts sont nécessaires au niveau institutionnel pour faire entendre les voix des femmes d'affaires et des jeunes entrepreneurs.

Le secteur privé et des groupes d'intérêts particuliers ont également cherché à être associés aux négociations commerciales, en demandant à siéger à la table des négociations. Or, en principe, les intérêts du secteur privé, des acteurs non étatiques et des groupes d'intérêts particuliers sont défendus par les négociateurs représentant les États membres au même titre que les intérêts des citoyens de chaque pays. Les groupes de pression du secteur privé exercent davantage d'influence sur les politiques adoptées dans le domaine de la facilitation des échanges et de la suppression des barrières non tarifaires. En témoigne par exemple le rôle joué par la Fédération des associations de transport routier de l'Afrique orientale et australe (FE-SARTA) dans l'identification des obstacles dans le cadre du système de suivi, de notification et de suppression des barrières non tarifaires de l'alliance tripartite COMESA-EAC-SADC.

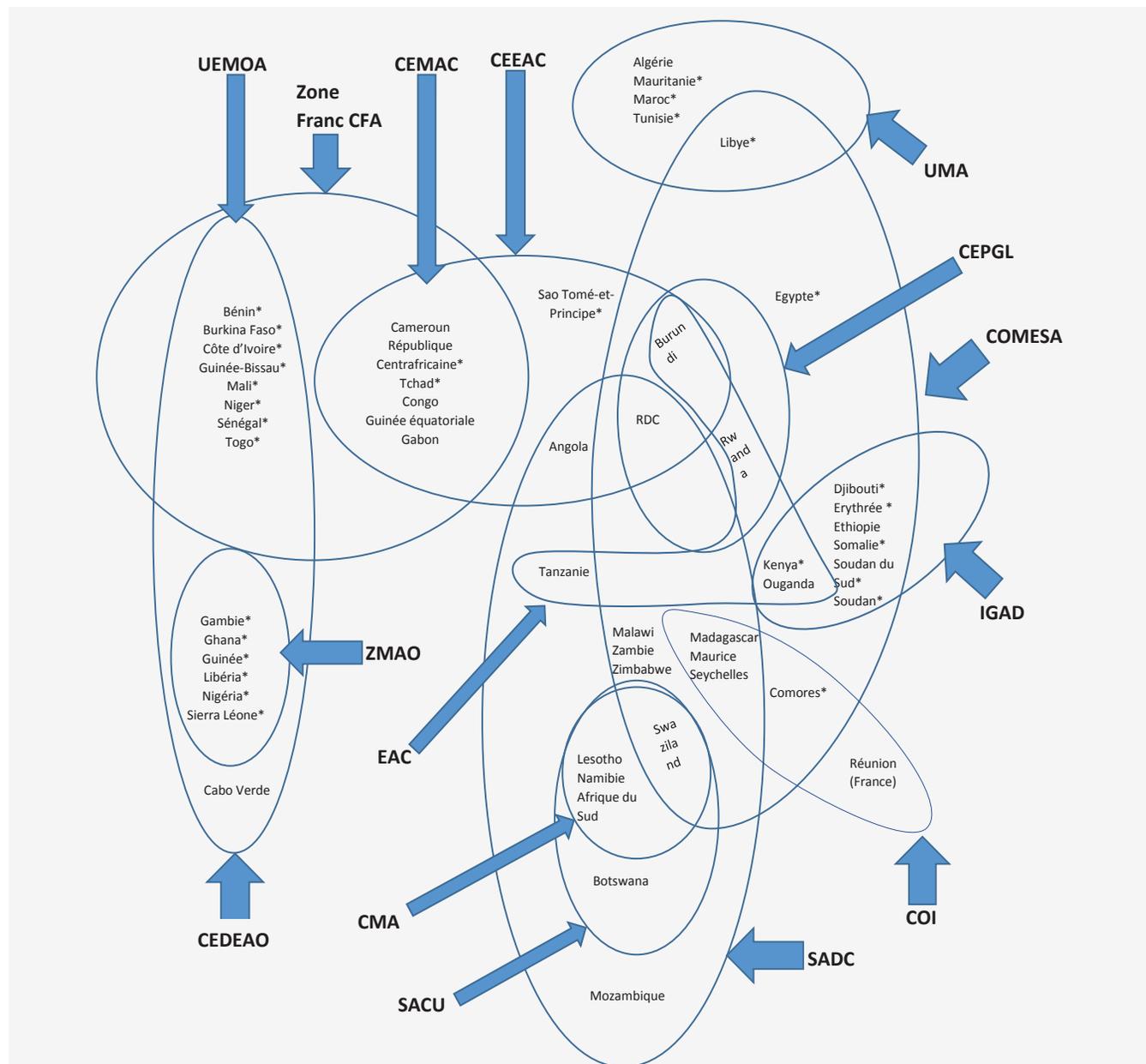
### 2.3.2 La question de la multi-appartenance

À quelques exceptions près, les pays africains appartiennent à plusieurs organisations d'intégration régionale (OIR) à la fois. On dénombre 17 accords d'intégration régionale en Afrique (Figure 2.2), seuls l'Algérie, Cabo

Verde et le Mozambique ne sont parties qu'à un seul de ces accords. En revanche, quatorze pays ont adhéré à deux CER/OIR, 19 à trois CER/OIR et 16 à quatre CER/OIR. La Côte d'Ivoire est membre de cinq organisations régionales (UNCTAD, 2012).

Ce constat de la multi-appartenance vaut pour les ZLE, mais pas pour les unions douanières. Un territoire douanier (c'est-à-dire un pays ou un groupe de pays au sein d'une union douanière) peut appartenir à plusieurs ZLE étant donné que cette configuration permet à chaque

**Figure 2.2** L'appartenance aux structures africaines d'intégration régionale



Note : \* membres de la CEN-SAD. Abréviations de CER et des sous-ensembles de CER non mentionnés précédemment : CEMAC – Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; CEPGL – Communauté économique des pays des Grands Lacs ; CFA – Communauté financière africaine ; CMA – Aire monétaire commune ; COI – Commission de l'océan Indien ; UEMOA – Union économique et monétaire ouest-africaine ; ZMAO – Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest.

Source : Auteurs, adapté de UNCTAD (2012).

Etat membre de garder ses propres tarifs extérieurs. En revanche, un territoire ne peut pas appartenir à plusieurs unions douanières puisque tous les membres d'une union douanière sont tenus d'adopter des tarifs extérieurs communs. Par exemple, l'union douanière de l'EAC peut être membre de plusieurs ZLE en tant qu'union douanière, mais elle-même et ses membres ne peuvent pas appartenir à une autre union douanière. Ainsi, si le COMESA instaurait une union douanière, le Kenya ne pourrait pas y adhérer tout en appartenant également à l'union douanière de l'EAC, à moins que l'union douanière du COMESA et celle de l'EAC ne soient identiques. Par conséquent, les Etats membres de plusieurs ZLE devront choisir l'union douanière à laquelle ils souhaitent appartenir afin de tirer pleinement partie d'une intégration plus approfondie.

Si les adhésions multiples peuvent coûter cher, elles comportent également des avantages. La plupart des CER ont été créées pour d'autres objectifs que celui de servir de pilier institutionnel à la CEA. Par exemple, la Zone d'échanges préférentiels (ZEP) pour les États d'Afrique de l'Est et australe a été créée au départ pour étayer la CEA et ses activités se concentraient sur la mise en place d'une ZEP destinée à promouvoir l'expansion du commerce infra-africain. La Southern African Development

Coordination Conference (SADCC) a été établie en 1980 par les « États de la ligne de front » dans le but principal de coordonner des projets de développement visant à atténuer la dépendance économique vis-à-vis de l'Afrique du Sud, qui pratiquait alors l'apartheid. La Zone Economique Préférentielle (ZEP) de l'Afrique de l'Est et du Sud a été créée pour servir, en premier lieu, de pilier à la CEA. Lorsque cette ZEP s'est transformée en COMESA et que la SADCC est devenue la SADC, leurs activités<sup>2</sup> se sont tendues, et elles sont parvenues à une situation où elles comptaient plusieurs mandats actifs qui se recoupaient. De même, lorsque l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD) est devenue l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), elle a élargi son mandat et le nombre de ses États membres pour couvrir des questions d'intégration économique. Les huit CER sont des piliers de la CEA, mais elles s'acquittent d'obligations et de fonctions pour leurs États membres qui pourraient encore s'avérer nécessaires une fois que la CEA sera en place.

2 Les mandats effectifs de ces deux organisations sont définis dans leurs traités et protocoles et englobent un grand nombre d'aspects, mais initialement, chaque organisation régionale ne couvrait qu'une infime partie du mandat décrit dans son traité, si bien que les différents mandats ne se chevauchaient pas sur le plan fonctionnel.

**Tableau 2.2** L'avancement de la mise en œuvre et le degré d'ambition des accords varient d'une CER à l'autre

CER	Date de création	ZLE	Union douanière	Marché commun	Union monétaire	Fédération politique
UMA	1989					
CEN-SAD	1998					
COMESA	1994					
EAC	2000 <sup>a</sup>					
CEEAC	1983					
CEDEAO	1975					
IGAD	1998					
SADC	1992					

Notes : Réalisé (vert), en cours (orange), planifié (bleu) et non planifié (blanc).  
<sup>a</sup>L'EAC a été la première CER à être créée, en 1967. Elle a ensuite été démantelée en 1977 en raison de querelles intestines entre les pays membres, puis reformée en 2000.

Source : Auteurs.

L'appartenance à plusieurs CER mobilise des ressources supplémentaires. Les Etats membres doivent participer à différents ateliers, activités, réunions et conférences au niveau des CER, ce qui peut engendrer des doublons et des chevauchements. Les ressources nécessaires pour participer correctement aux programmes de deux CER sont de nature à la fois technique et financière. Un pays pourrait donc y allouer grosso modo le double du montant en ressources administratives et autres que requiert l'appartenance à une seule organisation régionale.

Cependant, cette allocation de ressources peut se révéler rentable et l'appartenance à deux organisations régionales peut rapporter davantage qu'elle ne coûte. Par exemple, le Kenya peut tirer avantage d'une plus grande intégration à une union économique grâce à son adhésion à l'EAC, tout en bénéficiant aussi d'un accès au vaste marché que lui offre son appartenance au COMESA. Cette situation



peut également se révéler intéressante pour l'institution, lorsqu'elle profite de l'expérience d'une autre CER qui est parvenue au terme d'un processus donné via ses membres. Cela peut être le cas pour les droits de douane, par exemple avec l'élaboration et la mise en œuvre d'une nomenclature tarifaire commune ou d'un processus de suppression progressive des droits de douane, pour un plan, comme un plan directeur régional d'infrastructure, ou encore pour un instrument, par exemple la conception et la mise en œuvre de contrôles des surcharges ou des limites de charge à l'essieu. Ainsi, les règles d'origine et l'accord de libre-échange de l'EAC s'inspirent de ceux du COMESA et sa législation régionale sur les contrôles des surcharges s'appuie sur les travaux effectués par la SADC et le COMESA, tandis que le prélèvement communautaire de la CEDEAO est calqué sur celui appliqué par l'UMEOA.

Dans le même temps, la double appartenance offre aux États membres des méthodes multiples et différentes pour approfondir l'intégration régionale. L'intégration simultanée via plusieurs CER requiert des approches à géométrie et à vitesse variables (voir Tableau 2.2). Un pays ayant adhéré à deux accords de libre-échange sera tenu de mettre en œuvre les deux accords, mais ceux-ci comporteront des règles d'origine différentes et des calendriers de suppression des droits de douanes différents. Toute la difficulté consiste à mettre en place un système administratif permettant au secteur privé d'utiliser les deux systèmes et aux négociants et aux producteurs de choisir le régime commercial qui les avantage le plus.

Pour les pays membres de plusieurs CER dont les mandats ne se recourent pas, cette multi-appartenance peut donner un élan à l'élaboration d'un accord de libre-échange continental. Par exemple, l'IGAD ne caresse pas l'ambition de devenir une ZLE, mais tous les États membres (à l'exception de la Somalie) ont adhéré à d'autres organisations régionales qui ont déjà mis en place une ZLE. Ainsi, grâce à cette multi-appartenance, la réalisation d'une ZLE continentale progresse et l'IGAD n'a pas besoin d'adopter un programme visant la création d'une ZLE régionale. De plus, ces chevauchements aident les États membres des CER dont le processus d'intégration régionale et continentale avance lentement.

## 2.4 Renforcement de la conformité et de la mise en œuvre

### 2.4.1 Des systèmes fondés sur des règles de droit

Les systèmes fondés sur des règles de droit transposent le droit dans la pratique via des mécanismes de contrôle de la conformité et de règlement des différends et des procédures transparentes et démocratiques. Les paragraphes suivants traitent de plusieurs composantes, dont le suivi et l'évaluation, les mécanismes de règlement des différends et le renforcement des capacités. Ils attirent également l'attention sur l'importance de l'indépendance financière et des processus qui peuvent classer par ordre de priorité

les dispositions des traités des CER et de l'UA qui doivent être mises en œuvre.

Pour approfondir l'intégration régionale, les États membres doivent améliorer leur degré de conformité aux décisions qu'ils ont prises à l'échelon continental ou régional. L'intégration régionale est planifiée à l'échelon régional, mais doit être mise en œuvre au niveau national. On observe un écart important entre ce qui est officiellement décidé à l'échelon régional et ce qui est concrètement appliqué au niveau national. Ainsi, le programme d'intégration affiche un degré d'ambition

#### Encadré 2.4 La paix et la sécurité : une priorité pour les CER africaines

La paix et la sécurité constituent le fondement d'un environnement institutionnel stable. Le développement d'institutions compétentes prend en effet appui sur le socle de la stabilité sociale et politique. En l'absence de paix et de sécurité, le gouvernement central n'est pas en mesure de faire respecter l'état de droit. En l'absence de paix et de sécurité, il est très difficile d'augmenter l'investissement. Les flux de capitaux étrangers ralentissent et les ressources sont dilapidées dans la destruction des personnes et des biens. Des activités de services essentiels, comme le tourisme, peuvent en souffrir pendant de nombreuses années.

Les organisations régionales ont un rôle à jouer dans l'instauration d'un environnement pacifique et sûr, à trois niveaux : la prévention des conflits ; les interventions militaires de maintien de la paix lorsqu'un conflit éclate ; et les activités post-conflit visant à réduire la probabilité que le conflit ne s'étende. Le mandat initial des CER visait en premier lieu à instaurer un environnement propice à la paix et à la sécurité en favorisant la prospérité grâce à une croissance économique inclusive. Cependant, au fil du temps, la prédominance d'États fragiles et en conflit ont amené les pays africains à prendre part à des activités de prévention des conflits et de maintien de la paix menées sous l'égide des CER et de l'Union africaine. La SADC, la CEDEAO et les CER d'Afrique centrale se sont toutes dotées de mécanismes destinés à assurer la sécurité régionale, dont certains sont plus actifs que d'autres. L'introduction de ces mécanismes a précédé la création officielle du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine en 2004. Les mécanismes d'intervention pour la sécurité régionale de la CEDEAO ont été utilisés pour la première fois dans le conflit au Libéria à la fin des années 90, dans le cadre de la mission de la Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG) (Haysom, 2014).

La CEMAC et la CEEAC ont fait de la paix et de la sécurité un axe de plus en plus important de leur programme d'intégration. La CEMAC a mis en place une force régionale de maintien de la paix de manière à pouvoir prendre l'initiative en cas de conflit touchant ses membres (surtout la République centrafricaine), dont la direction a ensuite été reprise par la CEEAC (Meyer, 2011). Plusieurs institutions ont été créées à cette fin, dont le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX), mis en place en février 1999, de même que trois organes techniques : une force de maintien de la paix permanente, un système d'alerte avancée pour les conflits, ainsi qu'un organe réunissant le personnel de sécurité essentiel de chaque membre de la CER.

Du fait de la dépendance des opérations vis-à-vis des financements extérieurs, apportés par la France et par l'UE dans le cas de la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC), ces organes ne peuvent pas intervenir quand et comme ils le souhaitent. Ils rencontrent également d'autres problèmes tenant à la taille inadéquate ainsi qu'au manque de discipline et de formation des forces régionales, au chevauchement des mandats et à l'absence de coopération entre les organes des CER et de l'UA dans certaines situations de conflit.

Source : Auteurs.

politique élevé, mais le rythme de sa mise en œuvre laisse fortement à désirer.

Un système fondé sur des règles de droit et une architecture institutionnelle sont nécessaires afin qu'il soit juridiquement possible de sanctionner le non-respect des obligations qui accompagnent les droits ou toute dérogation aux règles. Pour que les CER puissent accélérer le rythme de l'intégration, cette mise en œuvre doit s'inscrire dans une architecture juridique imposant aux États d'accepter la légitimité et la nécessité des recours judiciaires dans le cadre d'une gouvernance fondée sur des règles de droit. Les tribunaux régionaux ou les procédures d'arbitrage se heurtent dans certains cas à des obstacles qui peuvent toutefois être levés par un ajustement des structures, et à condition que les États membres soient plus en plus nombreux à reconnaître l'importance de ces dispositifs. Un mécanisme de conformité fondé sur des règles peut aussi revêtir d'autres formes et introduire un élément de certitude dans le programme d'intégration. Grâce à cet outil, les États ne signeront que les protocoles et les traités qu'ils sont sûrs de pouvoir appliquer dans les délais convenus. Cet outil peut également inciter les secrétariats des CER à instaurer les dispositifs nécessaires pour aider les États à résoudre ces problèmes de mise en œuvre.

Dans le contexte africain, pour être efficace, un système fondé sur des règles de droit recourant aux tribunaux régionaux et à des groupes spéciaux d'examen des différends doit pouvoir être saisi par le secteur privé et les particuliers. Les États africains n'ont pas la réputation d'engager des recours les uns contre les autres. De ce fait, réserver aux États la capacité de saisir les tribunaux érode l'efficacité et l'utilité des instruments juridiques. Nul ne sait véritablement pourquoi un grand nombre de pays africains perçoit un recours comme une atteinte à leur souveraineté, dans la mesure où ces derniers ont l'habitude d'engager des recours sur des questions plus sensibles, comme les différends frontaliers.

Dans les autres régions, les pays en développement règlent leurs différends commerciaux par un arbitrage (Chase *et al.*, 2013)<sup>3</sup>, ce qui leur permet d'avancer dans leurs affaires régionales. Supprimer le droit du secteur privé et des particuliers à saisir le tribunal de la SADC a constitué dans les faits un moyen de faire disparaître ce tribunal de

3 La décision de l'organe d'appel de l'OMC dans l'affaire *Colombie - Prix indicatifs et restrictions relatives aux bureaux d'entrée*, WT/DS366/R, 27 avril 2009, portait sur un différend commercial entre États d'Amérique latine.

## Encadré 2.5 Le cas du tribunal de la SADC

Le Traité de la SADC prévoit des sanctions à l'encontre des membres qui « *persistent à manquer, sans bonnes raisons, à leurs obligations au titre du présent Traité* », ou qui « *mettent en œuvre des politiques qui portent atteinte aux principes et aux objectifs de la SADC* »<sup>5</sup>. Le Sommet devrait faire exécuter ces dispositions, puisque les procédures formelles n'ont encore jamais suivi. Le Secrétariat de la SADC n'étant pas habilité à engager des poursuites à l'encontre des États membres, le tribunal de la SADC constitue potentiellement un dispositif essentiel pour permettre de demander des comptes aux États membres.

La suspension du tribunal de la SADC en 2010 témoigne des difficultés rencontrées pour faire appliquer une gouvernance fondée sur des règles de droit via les institutions régionales. Le Sommet de la SADC a suspendu le tribunal après que ce dernier a rendu une décision observant que le Zimbabwe avait manqué à ses obligations au titre du Traité, à la suite de requêtes introduites par des ressortissants zimbabwéens. Lors du Sommet suivant, le Zimbabwe a pris part à la décision de suspendre le tribunal, ce qui met en évidence les limites d'un système de tribunal lorsque l'indépendance institutionnelle vis-à-vis des États membres n'est pas garantie dans les décisions disciplinaires<sup>6</sup>. Par conséquent, aucun litige nouveau portant sur l'application ou sur l'interprétation de tout instrument juridique de la SADC ne peut être tranché.

En 2013, le Sommet de la SADC a décidé d'adopter un nouveau protocole, lequel a considérablement amoindri l'efficacité du tribunal. Selon ce protocole, les procédures « *devraient se limiter à l'interprétation du Traité et des Protocoles de la SADC en lien avec les différends entre les États membres*.<sup>7</sup> ». Le tribunal ne pourra donc trancher que des différends entre États, à condition qu'il en soit saisi. Tous les instruments juridiques existants de la SADC seront désormais révisés afin de recevoir des amendements corrélatifs. Il faudra pour cela examiner les aspects institutionnels et juridiques essentiels de cette organisation, ce qui offrira l'opportunité d'éclaircir certains problèmes de gouvernance sous-jacents.

Cependant, un problème systémique se pose, car l'exécution des décisions rendues par le tribunal dépend en fin de compte des décisions du Sommet. Or, le Sommet prend ses décisions sur la base du consensus<sup>8</sup>, qui est compris comme comportant un droit de veto pour chaque membre. Dans la pratique, il s'agit là d'un défaut de conception majeur qui porte atteinte à l'état de droit.

Source : Auteurs.

manière à protéger les intérêts de certains États membres (Encadré 2.5). Le règlement des différends sur la protection des droits du secteur privé<sup>4</sup> et des particuliers est dès lors tributaire de la volonté des gouvernements nationaux à engager des poursuites en leur nom, ce qui ne s'est jamais produit jusqu'ici en Afrique. Par conséquent, les procédures de règlement des différends prévues dans d'autres protocoles soit ont peu de chances d'être activées, soit doivent forcément passer par un organisme international, faute de mécanisme régional.

Au sein du COMESA, le droit de saisine par le secteur privé constitue l'une des raisons expliquant pourquoi la Cour de justice continue d'offrir des possibilités d'agir en cas de défaut de mise en œuvre des accords (Encadré 2.6).

4 De tels litiges entre entités privées peuvent découler d'un traitement discriminatoire, de restrictions nationales injustifiées ou d'obstacles non tarifaires aux échanges.

5 Article 33(1), Traité de la SADC.

6 Les décisions du Sommet sont prises par consensus.

7 SADC/SM/1/2013/1A.

8 Article 10(9), Traité de la SADC.

9 *Polytol Paints & Adhesives Manufacturers Co. Ltd v. la république de Maurice*, Cour de justice du COMESA (Chambre de première instance), requête n° 1 de 2012, 31 août 2013.

Au sein de la CEDEAO, la Cour de justice de la CEDEAO est chargée de régler les différends relatifs au traité, aux protocoles et aux conventions de la Communauté. Outre la formulation d'avis consultatifs sur l'interprétation du droit de la Communauté, la Cour est compétente pour les affaires portant sur une allégation de manquement au droit de la Communauté à l'encontre d'un État membre, pour les litiges sur l'interprétation et l'application des textes de loi de la Communauté, pour les litiges entre institutions de la Communauté et leurs responsables et pour les affaires portant sur la responsabilité de la Communauté, les violations des droits de l'homme et la légalité des lois et politiques de la Communauté. Aucune obligation n'exige d'épuiser préalablement toutes les voies de recours nationales, si bien que des particuliers ne sont pas tenus d'engager un recours devant les tribunaux nationaux avant d'introduire une requête auprès de la Cour de justice de la CEDEAO. La principale règle, c'est que la requête ne doit pas être anonyme et qu'un autre tribunal international n'ait pas aussi été saisi de l'affaire.

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que certaines CER se sont déjà dotées de dispositifs d'exécution fondés sur des règles de droit. Ces dispositifs devraient revisiter les décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement

## Encadré 2.6 L'importance de la Cour de justice du COMESA

Le COMESA montre bien comment on peut utiliser avec une certaine efficacité une institution fondée sur des règles de droit pour exercer des pressions sur les membres des CER afin de les pousser à mettre en œuvre les protocoles, tout en protégeant les intérêts des entités privées et en instaurant la transparence, la redevabilité et la certitude juridique (Erasmus, 2013). Les articles 28(1) du Traité de la CAE/EAC et 24(1) du Traité du COMESA précisent que :

*« Tout État membre qui estime qu'un autre État membre, un organe ou une institution de la Communauté a manqué à une obligation prévue par le présent traité, ou a violé une disposition de ce dernier, peut saisir la Cour de cette affaire. »*

Les entreprises, quelle que soit leur taille, sont habilitées à poursuivre les États membres du COMESA devant la Cour de justice. Cette possibilité résulte de la décision prise par la Cour de considérer comme recevable l'action engagée à l'encontre de l'État mauricien par une entreprise privée immatriculée à Maurice à propos du règlement de taxes à l'importation sur des produits fabriqués dans le COMESA<sup>9</sup>. Cette décision a permis aux entreprises de se prévaloir du droit pour le règlement de leurs conflits commerciaux. Les États membres seront ainsi encouragés à honorer leurs obligations au titre du COMESA avec davantage de conviction, étant donné qu'ils devront veiller à ce que tous les protocoles de la CER soient correctement transposés dans leur droit et dans leur architecture institutionnelle nationaux, sous peine de risquer des poursuites.

Ce jugement a joué un rôle déterminant : il a clarifié la nature des obligations internationales qui sous-tendent les CER et la question de la mise en œuvre des protocoles par les États membres ; il a également noté que les régimes juridiques au niveau des CER constituent bien plus que des accords qui se contenteraient d'engendrer des obligations entre les États membres, et confèrent au contraire aussi des droits aux citoyens résidant dans ces États membres, droits qu'ils peuvent faire appliquer. Il reste à savoir si ce jugement peut servir de référence pour les autres CER.

Source : Auteurs, d'après Erasmus (2013).



et les hiérarchiser par ordre de priorité. Dans la pratique, il est peu probable qu'un secrétaire général engage des poursuites pour non-application à l'encontre d'un État membre si la plupart des États membres s'abstiennent de mettre en œuvre un protocole ou un traité. Par exemple, l'article 17.8(h) du Traité du COMESA précise que « le Secrétaire général, sous réserve des dispositions du présent Traité, saisit la Cour au sujet de la violation présumée de toute obligation relevant du présent Traité dans le cadre du Marché commun, ou sur toute autre action ou omission touchant le Marché commun. » Il pourrait sembler que cette disposition autorise le Secrétaire général à poursuivre un État membre devant la Cour de justice du COMESA si, par exemple, ledit État membre n'a pas transposé dans son droit national une décision prise par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement du COMESA. Cependant, dans la pratique, l'exercice de son droit sans discrimination reviendrait à poursuivre chaque membre du COMESA devant la Cour de justice, car aucun État membre ne peut à ce jour se prévaloir d'une entière conformité aux dispositions du Traité du COMESA<sup>10</sup>. Une telle mesure serait difficile à mettre en œuvre.

Avant qu'un mécanisme de règlement des différends fondé sur des règles de droit ne soit mis en place, il faut qu'un dispositif permette aux CER et à l'UA de revoir les

décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement. Cela nécessiterait de classer les décisions devant être appliquées par ordre de priorité et de renforcer les capacités dans les États membres afin que ces derniers puissent effectivement mettre en œuvre les décisions sur lesquelles ils se sont engagés.

Dans l'immédiat, on pourrait instaurer des forums ad hoc compétents sur les questions techniques, ainsi qu'un système de groupes spéciaux dans le cadre des protocoles commerciaux régionaux<sup>11</sup>. Ces derniers pourraient être analogues à ceux utilisés dans le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, qui opère d'État membre de l'OMC à État membre de l'OMC, comme l'envisage actuellement l'alliance tripartite (Jere, 2013). Contrairement à un système de tribunal, l'objectif est toutefois de régler les différends par voie de consultation, plutôt que par des jugements, et avant qu'il ne soit nécessaire d'appliquer des sanctions. En tant que système fondé sur des règles, le mécanisme de règlement des différends occupe une place centrale au sein de l'OMC et du système commercial multilatéral, dont il renforce la sécurité et la prévisibilité. Ce système repose sur un ensemble de règles et de procédures clairement définies aux termes desquelles les décisions sont tout d'abord prises par un groupe spécial, puis approuvées (ou rejetées) par l'ensemble des membres de l'OMC, avec possibilité d'appel. La sphère de compétence des cours de justice des CER va bien au-delà du traitement des litiges commerciaux régionaux, puisque ces tribunaux sont en général conçus pour interpréter et faire appliquer le traité de la CER concernée. Lorsque l'affaire arrive devant un tribunal régional, c'est qu'il est nécessaire de prendre une décision judiciaire car la voie de la consultation a échoué.

## 2.4.2 Des ressources financières et techniques supplémentaires

Disposer d'un mécanisme de recours ne suffit pas, car il est impossible de faire exécuter une décision tant qu'il n'est pas prouvé qu'un État membre a violé une disposition d'un traité, qu'un litige a été déclaré, que ce litige ne peut être

<sup>10</sup> Voir : [http://www.comesa.int/attachments/article/28/COMESA\\_Treaty.pdf](http://www.comesa.int/attachments/article/28/COMESA_Treaty.pdf)

<sup>11</sup> La SADC a opté pour la procédure de groupe spécial, mais ce dernier reste inactif.

tranché que par une cour de justice, et que, si une décision est rendue à l'encontre d'un pays, les moyens d'assistance nécessaires seront en place pour que l'État membre puisse se mettre en conformité. Il est par conséquent important de renforcer les capacités financières et techniques dans les CER afin de mener à bien les tâches énumérées ci-dessus et d'aider les États membres à respecter les décisions et les protocoles.

### *Ressources financières*

La mise en œuvre du Traité d'Abuja selon le calendrier fixé constitue un objectif ambitieux qui nécessitera des ressources non négligeables, tant techniques que financières. Or, l'accès des CER aux moyens financiers est limité, étant donné que les États membres financent le personnel essentiel pour le secrétariat, habituellement *via* une cotisation annuelle. Les projets et programmes plus coûteux menés par la CER pour approfondir l'intégration sont principalement financés par les dons des partenaires de coopération internationaux (ICP). Les secrétariats des CER rencontrent souvent des difficultés pour se tenir à un calendrier donnant la priorité aux programmes établis par ses États membres. Si un programme d'intégration est financé par un ICP, ce dernier doit s'assurer que les intérêts de ses contribuables sont satisfaits, notamment au moyen d'une bonne rentabilité. Ces dernières années, sous l'effet de la crise économique qui a frappé les pays européens, qui sont les donateurs traditionnels de l'Afrique, on a assisté à une multiplication des contraintes sur la manière d'utiliser, et surtout de ne pas utiliser, les dons aux CER, sur le mode de calcul de la rentabilité et sur les méthodes de mesure des résultats. Dégager une bonne rentabilité pour l'argent des contribuables des donateurs constitue à l'évidence une nécessité, mais elle ne sert pas nécessairement le programme d'intégration des CER et de l'UA.

À long terme, pour avoir la pleine maîtrise de leur programmation et de leurs processus de mise en œuvre, les États membres et les secrétariats des CER devront financer eux-mêmes les programmes au lieu de compter sur les donateurs ou sur les bailleurs de fond extérieurs. Diverses propositions sur les moyens de lever des fonds pour financer les programmes d'intégration régionale et continentale ont été envisagées – prélèvements sur

les importations, sur les polices d'assurance, les voyages internationaux, les exportations, les exportations d'hydrocarbures, les transactions financières et le tourisme – mais le seul prélèvement actuellement en vigueur est effectué sur les importations, par la CEEAC, la CEDEAO et l'UEMOA. Les prélèvements sont difficiles à mettre en œuvre et les litiges doivent encore être tranchés sur ce qu'ils doivent couvrir ou non. Néanmoins, la plupart des autres CER (dont l'EAC, la SADC et le COMESA), de même que l'UA, étudient comment appliquer de tels prélèvements afin de financer les programmes d'intégration.

Parallèlement au financement par les CER de leurs propres programmes d'intégration, les États membres doivent couvrir le coût financier de l'intégration à court terme. Par exemple, si un pays met en œuvre un accord de libre-échange au début de son cycle budgétaire annuel, il subira très probablement un recul de ses recettes, du moins dans un premier temps, sous l'effet d'un repli des taxes sur les échanges commerciaux. Cet effet peut être temporaire, car cette baisse des recettes pourrait être compensée par une amélioration du degré de conformité et du rendement d'autres taxes, par exemple de la taxe sur la valeur ajoutée. Cependant, le gouvernement devra pallier ce manque à gagner initial, à supposer qu'il ne puisse pas recourir au déficit budgétaire. Il existe des dispositifs financés par les donateurs pour aider les pays à libéraliser leurs échanges (comme les Mécanismes d'appui à l'intégration régionale financés par le Fonds européen de développement, Encadré 2.7). Cependant, il reste difficile de trouver comment combler ce manque à gagner budgétaire à court terme.

### *Ressources humaines et renforcement des capacités*

D'autres obstacles à l'approfondissement de l'intégration régionale ont trait aux compétences techniques et professionnelles des secrétariats des CER. Ces compétences dépendent en partie des services rendus par les secrétariats, en partie des modalités et conditions d'emploi offertes par les CER et en partie de la politique de recrutement. Les services rendus par les secrétariats des CER varient. Certains secrétariats sont censés apporter un appui d'un bon degré de technicité, et notamment de fournir des documents techniques qui orienteront les discussions des États membres, tandis que d'autres sont simplement

tenus d'organiser les sites et la logistique des réunions des experts des États membres, lesquels apportent leurs propres contributions techniques. Le niveau d'appui attendu varie également en fonction des secteurs. Certains secrétariats rencontrent des difficultés pour recruter du personnel présentant les compétences requises en raison du système de quotas en place, parce que les conditions d'emplois sont devenues moins intéressantes. Ces difficultés s'expliquent également par le fait que le personnel recruté dans la plupart des CER doit au préalable recevoir l'aval des autorités nationales et parce que les secrétariats des CER exigent habituellement 10 à 15 ans d'expérience. Les candidatures des jeunes professionnels plus énergiques et avides de travailler dans le domaine de l'intégration en début de carrière sont ainsi rejetées.

Les compétences des secrétariats des CER dépendent également de l'efficacité avec laquelle les responsables seniors du secrétariat sauront neutraliser la volonté de domination des puissances hégémoniques. Dans la mesure où l'essentiel du travail formel des CER s'accomplit principalement lors des réunions des organes délibérants, il importe que le personnel senior des secrétariats aide les présidents de réunion à veiller à ce que les membres des CER les plus puissants ne dominent pas les débats et le processus de décision.

Le renforcement des capacités au sein des CER est important non seulement pour maximiser l'efficacité des processus, mais aussi pour aider les États membres à honorer leurs obligations régionales. Les secrétariats des CER peuvent aider les États membres en accroissant les niveaux d'appui et d'assistance, et celui de l'UA peut leur apporter un concours pour la mise en œuvre. À titre d'exemple, les États membres de l'Union européenne reçoivent une assistance substantielle pour la planification et le financement de la mise en œuvre des programmes destinés à approfondir l'intégration régionale (Encadré 2.8). Cet exemple montre une fois de plus que l'Afrique dispose d'une multitude de traités, de protocoles et de directives sur l'intégration régionale, mais de peu de moyens et d'orientations effectifs pour aboutir à cet objectif.

### 2.4.3 Les systèmes de suivi et d'évaluation

Idéalement, les systèmes de suivi et d'évaluation des CER devraient remplir deux fonctions : mesurer le niveau de conformité aux décisions et mesurer avec quelle efficacité un programme en cours atteint ses objectifs. Traditionnellement, les CER ne disposent pas de systèmes internes de suivi et d'évaluation. On mesure en général le degré de conformité en demandant aux États membres d'indiquer si telle ou telle décision a été transposée dans le droit national et de déposer auprès du secrétariat une copie de

#### Encadré 2.7 Les mécanismes d'ajustement

Les mécanismes d'ajustement constituent un moyen pratique de remédier aux obstacles à une pleine application de la libéralisation des droits de douane au sein des ZLE africaines. Ils pourraient revêtir la forme d'un fonds destiné à aider les pays à faire face à certains des effets négatifs immédiats de la libéralisation, comme la perte des recettes douanières résultant de l'intégration (Walkenhorst, 2006). Sur le plan budgétaire, les économies africaines dépendent dans une large mesure des recettes issues des taxes sur les échanges commerciaux, lesquelles contribuent à plus de la moitié de leur budget annuel (McCarthy, 2013b).

À long terme, la libéralisation devrait avoir pour effet d'augmenter les recettes publiques, toutes choses étant égales par ailleurs, car elle pourrait entraîner une augmentation plus forte des flux commerciaux. Il est moins probable que cet effet se manifeste à court et moyen terme, ce qui souligne l'importance des mesures transitoires visant à lisser la consommation et les soldes budgétaires. Pour tout fonds d'ajustement, il convient d'étudier attentivement les critères de rentabilité et les méthodes de mobilisation des ressources. S'ils veulent que leurs fonds d'ajustement soient pérennes, les pays doivent leur verser des rémunérations. Du fait du recul des recettes résultant de la libéralisation, les pays se préparant à prendre ce chemin doivent bénéficier d'une assistance technique avancée afin d'améliorer leurs capacités de recouvrement à l'échelon intérieur.

Le COMESA a mis en place un fonds comportant une facilité d'ajustement à l'appui des réformes économiques générales favorisant l'intégration, ainsi qu'un fonds pour l'infrastructure venant en aide aux projets d'infrastructure régionaux liés au commerce. Le Rwanda et le Burundi en ont été les premiers bénéficiaires et ont reçu respectivement 10,3 millions d'euros et 4,4 millions d'euros, « soit l'équivalent de 65 % des pertes de recettes anticipées pour la période juin 2009 – juillet 2010 sous l'effet de l'alignement de leur grille tarifaire sur celle du tarif extérieur commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est au sein de l'union douanière » (UNECA, 2012).

Source : Auteurs.

l'instrument, comme un texte réglementaire ou un texte de loi voté par le Parlement. Cependant, un instrument peut être déposé auprès du secrétariat, sans toutefois être appliqué au niveau national dans le sens de la conformité requise.

Cela peut par exemple être le cas si un pays appartient à une ZLE qui autorise la libre circulation des marchandises originaires de la ZLE, mais qui applique ensuite des restrictions à l'exportation de produits agricoles vers les pays voisins. Pour remédier à ces faiblesses, les CER adoptent des systèmes de suivi et d'évaluation « actifs » qui ne s'appuient pas sur les informations relayées uniquement par les communications des États membres. Elles n'ont ainsi plus besoin d'attendre que ces informations soient transmises sur une base volontaire.

Les systèmes de suivi et d'évaluation jouent également un rôle essentiel pour faire progresser l'intégration régionale. Le programme d'intégration africaine définit très clairement ce qu'il faut faire pour avancer de manière linéaire

le processus d'intégration, par étapes successives, mais reste très succinct sur les méthodes d'évaluation et les ressources nécessaires. Un système de suivi et d'évaluation efficace devrait être en mesure d'effectuer des analyses d'écart, par le biais d'une enquête de référence qui fait le point dans chaque pays sur les institutions, les structures, la législation et autres instruments et mécanismes en place. On peut sur cette base établir un plan d'action et un budget pour chaque pays afin de lui permettre de progresser plus facilement vers le prochain niveau d'intégration régionale. Le processus de suivi et d'évaluation permettrait de suivre les progrès et donnerait un retour d'information en continu facilitant les ajustements et l'évaluation des programmes à leur achèvement. Ainsi, avec son nouveau système de suivi et d'évaluation en ligne, le COMESA extrait plus facilement les données de base et peut rendre compte de la mise en œuvre de facto de tous ses programmes. Il s'agit là d'un bon point de départ pour le développement des capacités de suivi et d'évaluation des CER.

---

### Encadré 2.8 L'approche programmatique de l'UE

L'Europe a accompli des avancées considérables vers l'intégration régionale depuis la déclaration de Robert Schuman, en mai 1950, et la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), avec la signature du Traité de Paris, un an plus tard, en 1951. Robert Schuman, le ministre français des affaires étrangères, a déclaré alors que son objectif était que « toute guerre entre la France et l'Allemagne devien[ne] non seulement impensable, mais matériellement impossible », ce qui devait passer par l'intégration régionale, la CECA en constituant la première étape.

L'Union européenne n'est pas née spontanément de la déclaration de Robert Schuman et de l'instauration de la CECA. Il a fallu énormément de temps, de planification et de mise en œuvre rigoureuse pour créer tout d'abord une union douanière, puis un marché commun et une Union européenne. Ce processus a imposé de sacrifier la souveraineté nationale au profit d'une autorité supérieure, qui allait devenir la Commission européenne.

La mise en œuvre par les États membres a été planifiée et financée méticuleusement. Chaque État membre devait suivre un plan d'action précis pour réussir à appliquer les mesures nécessaires. En janvier 1985, Jacques Delors, alors président de la Commission, a déclaré que pour atteindre l'objectif principal du Traité CEE, il faudrait avoir créé un marché unique et aboli toutes les frontières intérieures européennes à la fin de 1992. Conformément à ce calendrier, la Commission Delors a envoyé au Conseil européen un « livre blanc » sur l'achèvement du marché intérieur en juin 1985. Les propositions de la Commission pour un « cadre unique » en vue de l'amendement du Traité CEE et de la coopération politique ont été finalisées sous la forme d'un Acte unique européen qui, non seulement est parvenu à abolir les obstacles techniques au commerce, créant ce faisant le Marché unique, mais a également eu d'importantes retombées sur de nombreuses politiques communes, comme celles du transport, de la fiscalité et de la protection de l'environnement.

La leçon que l'on doit en tirer pour l'intégration africaine et que le « livre blanc » de Delors a analysé l'ensemble des règles et de la réglementation des marchés de l'époque et a formulé des propositions chiffrées sur les mesures à appliquer, les agences à établir et les règles et réglementations à revoir ou à introduire dans chaque État membre, pour que chaque pays puisse, à partir de sa situation, devenir un membre à part entière du marché intérieur. La Commission européenne a également veillé à ce qu'il y ait un budget pour financer cette transformation.

Source : Auteurs.

## Références

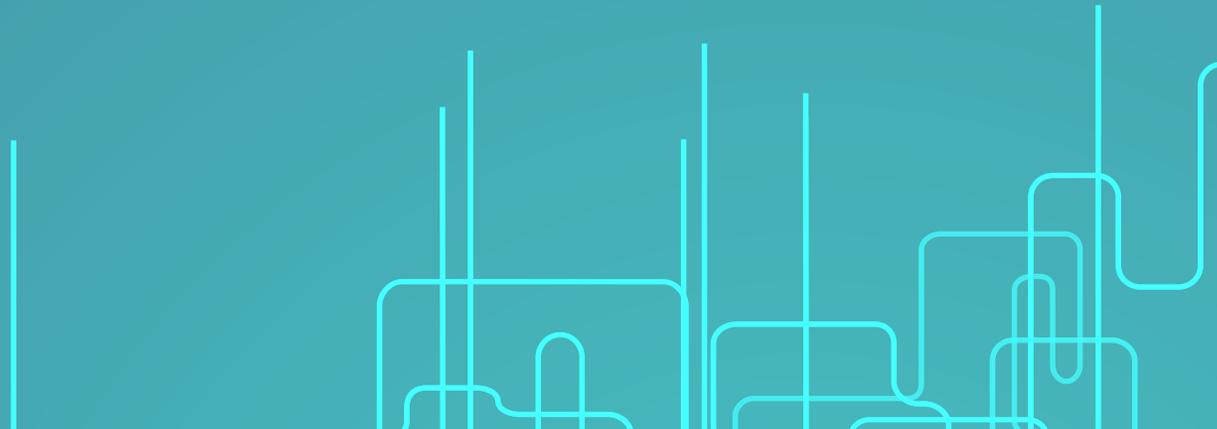
- Chase, C., A. Yanovich, J.-A. Crawford & P. Ugaz (2013), *Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements – Innovative or Variations on a Theme?*, Working Paper ERSD-2013-07, World Trade Organization.
- Draper, P. (2010), *Rethinking the Foundations of Sub-Saharan African Regional Economic Integration: A Political Economy Essay*, Working Paper no. 293, OECD Development Centre, Paris.
- ECOWAS Commission & USAID West Africa Trade Hub (no date), *Gap Analysis of the ECOWAS Trade Liberalization Scheme (ETLS)*, ECOWAS Commission & USAID West Africa Trade Hub. Available at: ECOWAS Commission & USAID West Africa Trade Hub, accessed on April, 2014.
- ECDPM (2013), *Arguing a Political Economy Approach to Regional Integration*, Background paper written for African Development Report 2013/14.
- Erasmus, G. (2013), *The COMESA Court of Justice: Regional Agreements Do Protect Private Parties*, Trade Law Centre (Tralac) Trade Brief no. S13TB09/2013, Tralac, Stellenbosch.
- Haysom, S. (2014), *Security and Humanitarian Crisis in Mail: the role of regional organisations*, ODI. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8829.pdf>
- Jere, K. (2013), *The Tripartite Free Trade Area Dispute Settlement Mechanism – A Need for Further Analysis*, Tralac, July 3. <http://www.tralac.org/2013/07/03/the-tripartite-free-trade-area-dispute-settlement-mechanism-a-need-for-further-analysis/>, accessed on April, 2014.
- Meyer, A. (2011), *Peace and Security Cooperation in Central Africa: Developments, Challenges and Prospects*, Discussion Paper 56, Nordiska Afrikaninstitutet, Uppsala.
- Organization of Africa Unity (OAU) (1981), *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*, The International Institute of for Labour Studies, Geneva.
- OAU (1991) *Treaty Establishing the African Economic Community*, OAU. [http://www.au.int/en/sites/default/files/TREATY\\_ESTABLISHING\\_THE\\_AFRICAN\\_ECONOMIC\\_COMMUNITY.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/TREATY_ESTABLISHING_THE_AFRICAN_ECONOMIC_COMMUNITY.pdf), accessed on April, 2014.
- The Economist (2010), 'The True Size of Africa,' *The Economist*, November 10. <http://www.economist.com/blogs/daily-chart/2010/11/cartography>, accessed on April, 2014.
- UN Economic Commission for Africa (UNECA) (2013), *Domestication and Mainstreaming of Regional Integration Process, Instruments and Decisions into National Policies, Legal and Regulatory Frameworks: Issues, Challenges and Opportunities*, Sub-Regional Office for Eastern Africa Report, Kigali.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2012), *Regional integration and foreign direct investment in developing and transition economies*, Note prepared by the UNCTAD Secretariat, Geneva, December 3, for First Session of the Trade & Development Board, January 28–30, 2013.
- Walkenhorst, P. (2006), *Compensating Lost Revenue in Regional Trade Agreements*, Trade Note 28, International Trade Department, World Bank, Washington, DC.
- World Bank, International Finance Corporation (IFC) & the East African Community (EAC) (2014), *East African Common Market Scorecard 2014: Tracking EAC compliance in the movement of capital, services, and goods*, The World Bank, IFC & EAC, Arusha.





CHAPITRE 3

# Développer l'infrastructure régionale



## 3.1 Introduction

En Afrique, le développement de l'infrastructure doit impérativement s'accélérer pour que les pays de cette région progressent significativement dans la réalisation des objectifs de développement économique et d'atténuation de la pauvreté. Tous les secteurs de l'économie qui revêtent une importance stratégique doivent y participer : l'énergie, l'eau, les transports et les TIC, notamment. Cette accélération

nécessite un plan d'action collectif, qui permettra à l'infrastructure d'être mise en place de façon efficiente.

Le développement de l'infrastructure est nécessaire pour réaliser d'ambitieux objectifs de développement économique. L'infrastructure régionale, entraînant des coûts et/ou des effets positifs dans au moins deux pays participants,



requiert l'intervention de tous les pays participants et contribue visiblement à l'intégration économique régionale et à la fourniture de biens publics régionaux (AfDB, 2014). L'intégration de l'infrastructure peut permettre des économies d'échelle dans la production et promouvoir l'intégration spatiale, favoriser l'efficacité des marchés, les échanges commerciaux et la mobilité des facteurs de production, notamment du capital et des compétences. L'accroissement de la base de production facilite également la participation des économies d'Afrique aux chaînes de valeur mondiales, soutenant ainsi le développement des chaînes de valeur régionales (Chapitre 6). De surcroît, elle permet l'intégration des populations marginalisées et élargit les possibilités de participation au processus de développement.

La coopération régionale pour le développement de l'infrastructure encourage directement la mise en place des institutions de coopération. Ces institutions régionales économiques, sociales ou politiques permettent d'exploiter les économies d'agglomération qui doivent résulter de la coopération régionale. Et, d'une manière générale, elles favorisent la diffusion de modèles de développement plus inclusifs dans les pays membres, ainsi qu'entre ces pays.

Même si l'infrastructure en Afrique s'améliore le continent africain peine à trouver le bon modèle qui lui permettra de développer son infrastructure. L'intégration des pays d'Afrique reste faible : l'infrastructure routière, l'infrastructure ferroviaire, l'infrastructure des TIC et les réseaux d'électricité régionaux sont encore insuffisants, les capacités portuaires sous-développées et les dessertes aériennes limitées. Et même lorsque l'infrastructure « de base » est en place, les possibilités d'accès ne sont pas toujours maximisées car la conception des équipements exclut les populations marginalisées. L'utilisation sous-optimale de l'infrastructure existante s'explique aussi par des problèmes liés à ce que l'on appelle « l'infrastructure immatérielle ». Dans le secteur des TIC, la réglementation inadéquate des monopoles et les pratiques de collusion du côté des pouvoirs publics se traduisent par une offre de services à un coût inabordable et peu compétitive, ce qui pèse sur le volume des échanges commerciaux (Raballand *et al.*, 2012 ; AfDB, 2011a).

L'insuffisance des infrastructures dans les pays africains est en partie responsable du manque de compétitivité de ces pays par rapport à d'autres économies en développement. Cette insuffisance explique aussi les faibles taux de productivité, ainsi que la maigre part des exportations africaines dans le total des exportations mondiales et des échanges intrarégionaux en Afrique (World Economic Forum *et al.*, 2013).

Néanmoins, les pays africains investissent davantage dans leur infrastructure car leur accès au financement

### Encadré 3.1 Qu'est-ce que l'infrastructure régionale ?

- Les **réseaux régionaux de transport terrestre** incluent les routes, les voies ferrées et les corridors reliant l'arrière-pays aux ports et les axes interurbains.
- Les **ports**, généralement considérés comme des actifs nationaux, produisent des effets importants sur l'intégration régionale. C'est notamment le cas des « ports à sec » dont se dotent les pays enclavés voisins de pays côtiers. Il s'agit de terminaux terrestres connectés à des ports maritimes qui servent de points de transbordement pour les marchandises venant de la mer.
- Les **aéroports internationaux** accueillent le trafic régional, mais, comme les ports, ils sont en général considérés comme des actifs nationaux.
- Les **systèmes de logistique** et les **cadres de réglementation qui régissent l'accès** composent l'infrastructure immatérielle régionale qui supporte les réseaux de transport physique.
- Les **systèmes d'interconnexion électrique** et les **centrales électriques nationales disposant d'une capacité d'exportation** sont des actifs régionaux qui permettent la réalisation de programmes d'accès à l'énergie en Afrique.
- Les **réseaux de TIC à haut débit** sont reliés via les câbles sous-marins et les satellites internationaux, ou via les réseaux d'interconnexion terrestres entre pays voisins.
- Grâce aux **barrages** et aux **tunnels**, les utilisateurs situés dans un pays déficitaire en eau peuvent accéder aux ressources hydriques d'un pays voisin mieux pourvu.
- L'**infrastructure de distribution multinationale** permet d'utiliser des ressources hydriques régionales pour proposer une eau améliorée et pour alimenter en eau la population de plusieurs pays.
- Les **institutions de gestion collective** des ressources hydriques partagées dans l'intérêt mutuel des pays participants constituent une partie de l'infrastructure immatérielle régionale qui soutient le secteur de l'eau.

Source : Auteurs.

s'améliore et parce qu'ils adoptent le cadre de référence commun proposé par le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA). Le PIDA est une initiative lancée à l'échelle du continent africain par la Commission de l'Union africaine (CUA), en partenariat avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), la Banque africaine de développement (BAD) et l'Agence de planification et de coordination du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), afin de donner la priorité à des projets régionaux sectoriels.

Après une période durant laquelle ils se sont concentrés sur le déploiement de politiques d'assainissement budgétaire et de réformes sectorielles destinées à permettre un ajustement structurel, ces pays ont compris qu'ils devaient redoubler d'efforts pour remédier à leur déficit infrastructurel. Ils ont augmenté leurs engagements budgétaires au profit de l'infrastructure, accompagnés d'un accroissement des engagements des donateurs traditionnels et de nouveaux acteurs (section 3.2). En 2012, les pays d'Afrique ont adopté le PIDA, axé sur les résultats en matière d'intégration régionale, de la faisabilité des projets et des résultats en matière de développement. Il constitue la liste de référence pour les investissements publics et les investissements public-privé dans l'infrastructure, ce qui permet aux investissements de cibler davantage les activités en amont, telles que l'élaboration des projets. D'après le taux de formation brute de capital, les investissements de l'ensemble de l'Afrique ont ainsi progressé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) sur la période 2003-2012. Leur part avoisinait 22 % en 2012.<sup>1</sup> De fait, on a observé une augmentation de la formation de capital fixe dans 70 % des pays entre la dernière décennie et la décennie précédente.

Le présent chapitre évalue dans quelle mesure les efforts de développement de l'infrastructure régionale répondent aux

aspirations des pays d'Afrique à la croissance et au bien-être. L'analyse porte à la fois sur l'infrastructure matérielle et sur l'infrastructure immatérielle dans quatre secteurs : les transports, l'énergie, les TIC et l'eau. La section suivante examine les liens entre infrastructure, croissance et pauvreté, ainsi que les meilleures pratiques destinées à maximiser les effets sur l'inclusion. La section d'après explore les principaux problèmes de développement de l'infrastructure régionale, en se concentrant sur deux phases importantes : l'élaboration et le financement des projets. Le chapitre se termine par une section sur les recommandations.

---

1 Le taux de formation brute de capital indique la variation nette des immobilisations corporelles dans l'économie, dont les aménagements de terrains, les achats d'installations de production, de matériel et d'outillage et la construction de l'infrastructure économique et sociale telle que les biens immobiliers et les bâtiments à usage commercial ou industriel (Banque mondiale, 2013).

## 3.2 La mise à profit de l'infrastructure régionale

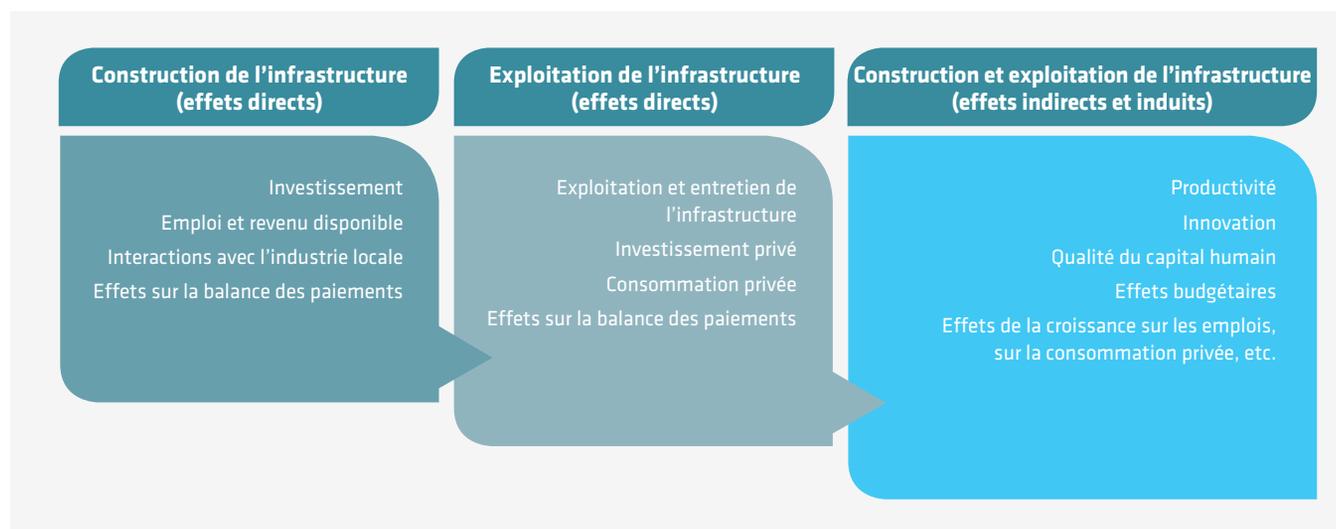
### 3.2.1 L'infrastructure au service de la croissance

L'infrastructure influe sur la croissance via de nombreux canaux, tels que la consommation et l'investissement privés, les dépenses publiques ou les exportations nettes. Pour bien comprendre ces effets, il est utile de considérer deux phases du cycle de vie d'une infrastructure : la phase de construction et la phase d'exploitation.

Les investissements nécessaires pendant la phase de construction font augmenter les dépenses publiques (consacrées au capital fixe), avec des effets directs immédiats sur le PIB. Des effets positifs sur la consommation privée peuvent résulter de la progression du revenu disponible du personnel employé pour la construction, suivant l'intensité de main-d'œuvre du processus de construction et la proportion de main-d'œuvre locale. De même, les

contrats signés pour la réalisation de travaux de construction accroissent la valeur ajoutée quand le secteur privé recourt à un contenu local. Les effets sur la balance des paiements sont généralement négatifs. Ils dépendent du volume de devises nécessaire pour la phase d'investissement, ainsi que de la source et de la nature du financement. La phase d'exploitation s'accompagne d'effets à plus long terme et de répercussions plus larges : des effets sur les investissements privés et la productivité des entreprises, qui résultent d'une amélioration de l'accès aux moyens de production, et des effets sur la consommation privée, qui découlent d'un élargissement de l'accès à des produits ou à des services moins coûteux. L'exploitation, l'entretien, les travaux de réparation et la remise en état de l'infrastructure prolongent jusqu'à la phase d'exploitation certains des effets sur la croissance qui ont été observés durant la phase de construction (Figure 3.1).

Figure 3.1 Comment le développement de l'infrastructure influe sur la croissance ?



Source : Auteurs.

Ces effets indirects liés au développement de l'infrastructure encouragent l'innovation et améliorent le bien-être général de la population qui a accès à l'infrastructure. Cependant, les effets sur la croissance et sur l'inclusion sont tributaires de plusieurs facteurs : ils dépendent de la nature (publique ou privée) de l'infrastructure, et, dans le cas d'une infrastructure privée, de la répartition de la concession entre l'État et l'opérateur. Ils dépendent aussi de l'adéquation de la surveillance, du mode de financement de l'infrastructure, du prix facturé pour le service fourni, et enfin de la viabilité économique de l'investissement.

Même si l'on ne peut pas entièrement expliquer la croissance du PIB par les investissements d'infrastructure, les effets directs des activités de construction de l'infrastructure ont soutenu, au cours de la dernière décennie, les taux de croissance dans les pays qui ont réalisé des investissements substantiels, tels que l'Algérie, Cabo Verde, Djibouti, l'Éthiopie et la Guinée équatoriale. En effet, en 2012, l'infrastructure a significativement contribué à la croissance du PIB dans 23 pays (AfDB *et al.*, 2013). Durant les périodes où l'Afrique a réalisé d'importantes dépenses d'infrastructure, c'est-à-dire de 2003 à 2012, pour un taux de formation brute de capital qui représentait quelque 22 % du PIB régional, une augmentation de 1 % du taux de formation brute de capital (en pourcentage du PIB) a été associée à une progression de 0,05 % du taux de croissance du PIB.

### 3.2.2 Une contribution à la croissance inclusive

De plus en plus, on admet que les effets des investissements dans l'infrastructure régionale ne s'exercent pas seulement sur la croissance économique mais qu'ils ont également un impact sur la société. En effet, les investissements dans l'infrastructure régionale restent essentiellement publics et, par conséquent, l'État et les partenaires au développement doivent démontrer que la répartition des ressources est équitable. De plus, il est souvent nécessaire de veiller à ce que la croissance et ses effets bénéfiques soient équitablement répartis entre les pays participants. Dans le cas d'une infrastructure régionale, la répartition de ces effets est moins prévisible, et elle n'est pas toujours clairement corrélée à celle des coûts. De surcroît, la proportion des

effets bénéfiques sur les populations pauvres et marginalisées dans chaque pays participant est plus incertaine. Il faut donc s'attacher à faire en sorte que l'infrastructure régionale soit propice à une croissance inclusive.

Bien que l'infrastructure soit propice à une croissance inclusive lorsqu'elle contribue à faire progresser l'emploi productif, à atténuer la pauvreté et à réduire les inégalités, la relation entre l'infrastructure et l'emploi est la plus directe. En s'étendant aux populations jusqu'alors non desservies, et en particulier aux pauvres, les effets socioéconomiques bénéfiques qui découlent de l'infrastructure devraient faire reculer la pauvreté. Et bien que le lien avec les inégalités de revenus ne soit pas manifeste, une infrastructure qui cible spécifiquement les utilisateurs sous-desservis devrait produire des effets positifs. Ces effets dépendent toutefois de la manière dont l'accès est mis en place, des conditions tarifaires et de l'utilisation du contenu local. Tous ces facteurs sont analysés ci-après.

#### *Les barrières physiques*

En Afrique, l'accès à l'infrastructure est faible, ce qui limite les effets en termes d'inclusion. En-dehors des services d'infrastructure fournis au moyen de technologies qui se sont généralisées telles que les TIC utilisant des satellites, cet accès reste extrêmement inégal sur le plan géographique, que ce soit à l'intérieur des pays ou entre les pays. Dans l'ensemble, les zones urbaines sont mieux couvertes que les zones rurales, où les conditions géographiques sont plus difficiles et les zones de peuplement dispersées (United Nations, 2011). Près de 80 % des citoyens africains sont raccordés au réseau d'électricité, contre seulement 10 % de la population rurale. Les citoyens des pays affichant un revenu élevé par habitant et dans ceux dotés de certaines ressources naturelles (comme l'accès à la mer, aux sources d'énergie, etc.) disposent généralement d'un bon accès à l'infrastructure puisque celle-ci est plus développée. Par conséquent, les projets d'infrastructure qui ciblent spécifiquement les zones rurales (tels que les projets d'électrification des campagnes) ou les pays confrontés à un important déficit infrastructurel (comme ceux devant reconstruire leur infrastructure après un conflit) peuvent largement contribuer à une croissance inclusive.

L'exclusion physique peut aussi s'expliquer par l'impossibilité d'utiliser une infrastructure qui est géographiquement accessible mais qui ne répond pas aux besoins de tous les utilisateurs potentiels. Un exemple classique est celui de la construction de grands axes routiers alors qu'il n'existe pas de routes reliant les populations à la zone couverte par l'infrastructure. Un autre exemple est celui de la construction d'une infrastructure ferroviaire régionale qui est uniquement destinée au transport de marchandises par poids lourds et qui n'inclut ni l'infrastructure de transport des voyageurs entre leur domicile et leur lieu de travail (gares) ni le matériel roulant (trains). Le développement d'une infrastructure « captive »<sup>2</sup> est fréquent dans le secteur minier, lequel a généralement adopté le modèle de l'infrastructure intégrée. L'infrastructure d'enlèvement est développée en tant que partie intégrante du projet minier, et elle est financée et exploitée exclusivement par la société minière. Cependant, la situation est manifestement en train d'évoluer dans un certain nombre de pays d'Afrique qui disposent d'abondantes ressources minières dont l'exploration dépend aujourd'hui du développement de l'ensemble de l'infrastructure, même si le modèle optimal n'a pas encore été défini (Encadré 3.2).

L'exclusion physique peut également être due à l'absence de prestataires de services, ce qui compromet l'utilisation de l'infrastructure existante. Quand l'infrastructure de base

2 Il s'agit de l'infrastructure développée et exploitée par une entreprise ou pour un projet spécifique, et destinée à son usage exclusif.

est gratuite ou subventionnée, d'autres formes d'exclusion sont plus préoccupantes. Il peut par exemple exister des routes locales qui relient les grands axes routiers aux zones de peuplement, mais, en l'absence de transports publics fréquents sur ces routes, cette infrastructure présentera peu d'intérêt pour les personnes non motorisées.

### *Le problème d'accessibilité financière*

Le prix d'utilisation peut aussi être un obstacle. Les pays d'Afrique ont adopté un modèle spécifique pour la tarification de leurs services d'infrastructure et appréhendent ces services comme un « droit fondamental » en les dotant de caractéristiques qui sont en grande partie celles d'un bien public, fournis à un prix inférieur à leur coût. C'est le cas de l'eau, des routes, du réseau de transport ferroviaire de proximité et, à un degré variable, de l'électricité.

L'infrastructure routière est en général une infrastructure publique fortement subventionnée : les utilisateurs ne

3 Le concept d'« accès ouvert » fait référence à un modèle d'exploitation de l'infrastructure dans lequel la propriété ou le contrôle de cette infrastructure ne dépend pas de l'accès. L'infrastructure concernée est donc accessible à des utilisateurs autres que le propriétaire (privé), souvent moyennant le paiement de droits. Ce modèle élimine les coûts fixes élevés que chaque utilisateur ou exploitant doit supporter pour déployer sa propre infrastructure (Banque mondiale, 2006).

4 Dans ce type d'accord, l'acheteur (1) accepte et paie le prix contractuel pour un volume minimum convenu de service fourni par le vendeur ou (2) paie le prix contractuel applicable à ce volume minimum s'il n'est pas en mesure ou disposé à accepter le service en question.

### **Encadré 3.2** L'infrastructure minière au service du développement

En raison de l'ampleur de ses gisements encore inexploités, l'Afrique va continuer d'attirer les investissements dans ses ressources naturelles. Des investissements d'infrastructure considérables sont nécessaires pour mettre à profit les effets positifs de ces ressources sur la croissance et le développement. D'après les estimations de la Deutsche Bank, si l'Afrique veut exploiter pleinement ses réserves de fer, elle devra consacrer 50 milliards de dollars américains à la construction de 4 000 kilomètres de lignes ferroviaires (International Finance Corporation, IFC, & Public-Private Infrastructure Advisory Facility, PPIAF, 2013). Une partie de cette infrastructure est transfrontière et traverse des zones isolées. On considère donc de plus en plus que les activités minières revêtent une importance stratégique pour remédier aux déficits infrastructurels du continent africain. Il n'y a toutefois pas de consensus sur la façon de réviser le modèle de l'« infrastructure captive », qui est le plus souvent utilisé dans la branche extractive, sans nuire à la disponibilité des actifs miniers nécessaires et sans induire des inefficiences ou des risques en imposant aux exploitants d'assurer une mission de service public. Les méthodes proposées exigent un « accès ouvert »<sup>3</sup> pour l'infrastructure des concessions minières, même si ce modèle crée des conflits d'intérêts si l'infrastructure est placée sous le contrôle de l'exploitant. Un modèle dans lequel l'infrastructure minière est développée par un opérateur indépendant dans le cadre d'un accord *take-or-pay*<sup>4</sup> avec la société minière (et qui confère à cette dernière des droits liés à son statut de premier entrant) serait envisageable si ce type d'accord peut être structuré de manière à permettre à l'exploitant indépendant de lever des capitaux de façon rentable. Un autre modèle performant consiste à faire intervenir l'État pour négocier les droits d'accès au gisement minier dans le cadre du contrat de concession.

Sources: Ireland (2013); IFC & PPIAD (2013).

paient que les frais d'immatriculation des véhicules et les taxes sur le carburant, et les conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger doivent par ailleurs acquitter une taxe routière. Les droits de péage destinés au recouvrement des coûts de construction et d'entretien sont modestes, car les volumes de trafic sont rarement suffisants pour récupérer la totalité de ces coûts en pratiquant des tarifs abordables. Dans le cas où l'État recourt à des droits de péage comme mécanisme de recouvrement des coûts, il verse en général une subvention compensatoire<sup>5</sup> afin d'encourager la signature de contrats de concession. Bien souvent, l'accès à cette infrastructure se traduit par de substantiels gains de bien-être pour les usagers. Cependant, si l'on se place dans une perspective de long terme, un problème se pose : c'est l'État qui supporte une grande partie des coûts d'entretien de l'infrastructure routière et il n'est pas toujours en mesure d'y faire face.<sup>6</sup> In addition to cost-sharing mechanisms between users and governments such as road user charges and fuel levies, the use of 'affordable' tolls, which take into account costs incurred by users in the 'no project' scenario, could be enhanced. New affordable tolling operations may be observed in Senegal's new Dakar toll road, Côte d'Ivoire's Henri Konan Bédié toll road, and on Zimbabwe and Zambia's major highways.

L'accessibilité financière est également un problème dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs, qui est généralement subventionné par l'État. Lorsqu'en 2006 le Kenya et l'Ouganda ont confié l'exploitation conjointe de leur réseau ferroviaire régional à un opérateur privé, ils ont préféré verser à ce dernier une subvention pour qu'il assure le transport des voyageurs, au lieu de percevoir des droits de redevance comme pour le transport du fret.<sup>7</sup>

L'Afrique du Sud subventionne à la fois sa société nationale de transport de voyageurs, Metrorail, et l'entreprise à capitaux privés qui exploite le réseau interurbain à grande vitesse, le Gautrain, dans la province du Gauteng. Ce réseau a ainsi reçu une subvention représentant 75 % de l'investissement total (s'élevant à environ 20 milliards de rands),<sup>8</sup> et il était prévu qu'il bénéficie de subventions d'exploitation annuelles destinées à garantir des revenus à l'entrepreneur<sup>9</sup> à partir d'un certain seuil.

Dans le secteur de l'énergie, l'accessibilité financière de l'infrastructure dépend de la dotation en ressources énergétiques, de la taille du marché (c'est-à-dire de la possibilité de réaliser des économies d'échelle) et du montant des subventions publiques. Pour certains pays, le tarif censé permettre le recouvrement des coûts est trop élevé pour les bas revenus. C'est pourquoi un tarif « social »<sup>10</sup>, qui réduit le coût unitaire supporté par les petits consommateurs (Figure 3.2), est souvent appliqué. Le secteur de l'énergie est généralement confronté à des problèmes d'accessibilité financière, en particulier dans les pays où les réseaux d'électricité sont de petite taille ou dispersés, ainsi que dans les pays qui sont des importateurs nets de combustibles. La décision de ramener ces tarifs à un niveau abordable est extrêmement onéreuse pour l'État et limite le volume des investissements privés mobilisables. Les tarifs d'utilisation restent élevés, même lorsque des subventions sont versées.

La question essentielle pour l'inclusion est de savoir dans quelle mesure le tarif et les frais de raccordement influent sur l'accès. Plus de 60 % des Africains (principalement la population rurale qui ne dispose que d'un faible accès au réseau d'électricité) disposent de moins de 2 dollars américains par jour pour vivre. D'après les estimations, les tarifs d'utilisation

5 Cette subvention (« viability gap subsidy ») est versée quand l'État et un prestataire de services d'infrastructure privé s'entendent sur le prélèvement de droits d'utilisation. Elle permet au projet d'être viable et intéressant pour l'investisseur privé.

6 En Afrique, l'entretien des routes est un problème pluridimensionnel imputable en partie à l'incapacité des pouvoirs publics à donner la priorité à la maintenance de cette infrastructure par rapport à d'autres activités, telles que la construction et la reconstruction, qui peuvent attirer davantage de fonds des donateurs.

7 L'entreprise retenue a fait *in fine* une offre généreuse : elle a proposé de verser annuellement aux deux pays une somme fixe, de 1 million de dollars, mais n'a pas honoré cette obligation financière (Mutambatsere *et al.*, 2013).

8 Environ 2,25 milliards de dollars.

9 Il s'agit du surcroît de recettes dégagé sur les coûts d'exploitation et de maintenance d'une infrastructure et versé chaque année aux investisseurs initiaux.

10 Un tarif social (« lifeline tariff ») est un tarif spécial subventionné appliqué aux consommateurs recevant une faible quantité d'électricité prédéterminée, qui diffère d'un pays à l'autre. Il est destiné à permettre à ces consommateurs de continuer de recevoir une quantité d'électricité minimum.

de l'infrastructure qui, dans certains pays africains, doivent permettre le recouvrement de coûts élevés correspondent à une facture mensuelle d'au moins 8 dollars américains par ménage,<sup>11</sup> et ne sont pas toujours financièrement accessibles à une partie de la population sous-desservie.

Les réalisations des objectifs d'accessibilité financière et des objectifs de pérennité financière nécessitent une optimisation des politiques tarifaires afin que les consommateurs aient les moyens de payer des tarifs reflétant les coûts.<sup>12</sup> Des politiques de subventions croisées ont été introduites à cette fin, parallèlement à l'amélioration du recouvrement des recettes auprès de tous les consommateurs, au recouvrement des coûts auprès des gros utilisateurs

11 Le tarif de 8 dollars par ménage est calculé sur la base d'une consommation type de 50 kilowattheures d'électricité par ménage et d'un tarif de 0,16 dollar par kilowattheure dans les pays où les coûts sont élevés, ce qui correspond pour les ménages modestes à une consommation type de 10 mètres cubes d'eau améliorée et à un tarif de 0,80 dollar le mètre cube, qui permet le recouvrement intégral des coûts.

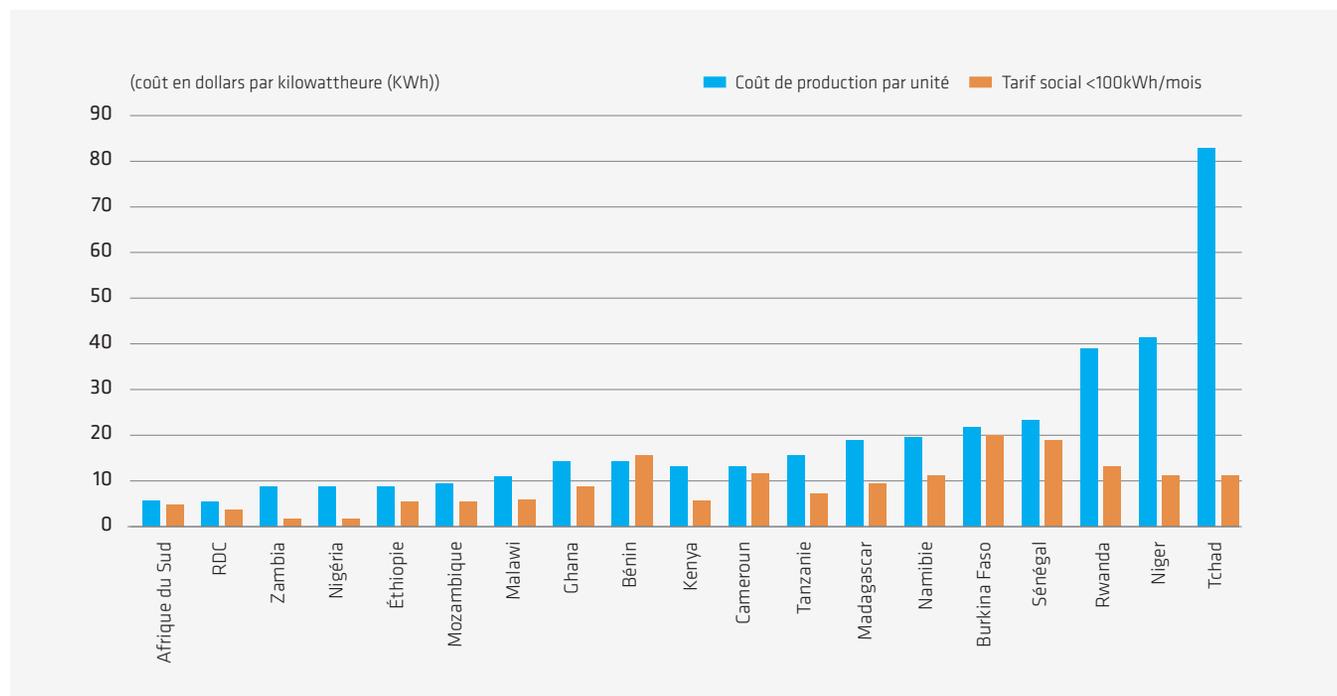
12 La sous-tarifcation de l'infrastructure coûte à l'Afrique quelque 4,7 milliards de dollars par an.

industriels, qui paient parfois un tarif modeste (du fait de politiques de promotion des investissements publics) et à la gestion des pertes techniques.

L'adoption de modèles d'achats publics qui mettent les soumissionnaires en concurrence sur les coûts et qui ont pour objectif l'accessibilité financière contribue à réduire les coûts tarifaires en améliorant l'efficacité des projets. En Afrique du Sud, le programme destiné aux producteurs indépendants d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables en constitue une bonne illustration. Il repose sur une procédure d'appel d'offres à deux niveaux, incluant une offre pour le tarif d'achat garanti.<sup>13</sup> Depuis 2011, date de lancement de ce programme, le tarif d'achat garanti applicable à l'énergie renouvelable a subi une baisse considérable, qui atteint 40 % pour les projets d'énergie solaire photovoltaïque.

13 Le tarif d'achat garanti est le tarif payé aux producteurs indépendants par unité d'électricité vendue à l'entité ou aux entités chargées du transport et de la distribution aux utilisateurs finals. Il s'applique en général à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.

**Figure 3.2** Les tarifs sociaux inférieurs aux coûts de production dans les pays d'Afrique



Source: Base de données de la BAD sur les infrastructures (2013).

À l'échelle régionale, la création de pools énergétiques est propice à une croissance inclusive car elle permet aux pays dont la production d'électricité est excédentaire de vendre ce surplus aux pays déficitaires. En Afrique australe, le niveau historiquement bas des tarifs de l'électricité s'explique notamment par la forte interconnexion des réseaux et par l'ampleur des échanges via le pool énergétique régional (Southern African Power Pool – SAPP). De même, dans les pays d'Afrique australe qui ont un réseau de petite taille, les tarifs de l'électricité sont inférieurs à ceux appliqués dans les autres pays du continent dont le réseau national est petit et isolé (Encadré 3.3).

Dans les secteurs dominés par un monopole ou par un oligopole, une réglementation efficace est nécessaire pour empêcher les abus. Dans le secteur des TIC, la connectivité internationale est aujourd'hui quasiment intégrale, mais le niveau excessif des tarifs constitue l'un des principaux freins à l'utilisation des TIC.<sup>14</sup> De plus, les points d'échange

14 Il convient de souligner que, sur un certain nombre de marchés, surtout en Afrique de l'Est, la concurrence entre prestataires de services utilisant les TIC a maintenu les prix à un niveau beaucoup trop faible pour certains opérateurs, d'où une concentration du marché (Blycroft, 2012).

### Encadré 3.3 Les échanges d'électricité dans le cadre du SAPP

Le pool énergétique d'Afrique australe (SAPP) compte neuf membres dont le réseau d'électricité est interconnecté avec au moins celui d'un autre membre : Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo (RDC), Swaziland, Zambie et Zimbabwe. Tous les membres du pool prennent part aux échanges d'électricité. L'Afrique du Sud est depuis toujours un exportateur net et le plus gros exportateur en termes de volumes et de couverture. Les autres vendeurs importants sont le Zimbabwe, la RDC, le Mozambique et la Namibie, qui étaient cependant des importateurs nets ces dernières années.

Fin 2009, le SAPP a commencé d'utiliser la plateforme de transaction en temps réel *Day Ahead Market* (DAM). Cette plateforme gagne en importance mais ne représente encore qu'une très faible proportion des échanges d'électricité (en 2010, l'entreprise d'électricité sud-africaine Eskom n'a vendu que 1 GWh sur la DAM, soit 0,02 % du total de ses exportations). La plateforme DAM souffre actuellement de trois grandes lacunes : elle n'apparie pas l'offre et la demande à court terme, elle souffre en permanence du manque de capacités du pool en période de pointe et elle n'apparie pas non plus les cours acheteur.

Source: SAPP (2010, 2011, 2012, 2013).

restant peu nombreux, la plupart des communications ont lieu à l'extérieur de la région, d'où des coûts de transit élevés. Dans le secteur de la téléphonie mobile, par exemple, les communications intra-africaines coûtent environ 30 % plus cher qu'à l'international. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) estime que les dépenses consacrées aux TIC représentent en moyenne 27 % du revenu par habitant, contre à peine 1 % dans les pays développés. La réglementation pourrait remédier à un autre problème qui se pose depuis longtemps : les politiques tarifaires non compétitives des opérateurs de téléphonie mobile, qui consistent par exemple à majorer le prix des appels vers un opérateur concurrent.

### *La création d'emplois et une politique de contenu local*

Le taux de contenu local et la technologie adoptée déterminent la capacité des investissements dans l'infrastructure à dynamiser l'emploi. Des emplois peuvent être créés à trois niveaux : des emplois directs dans les entreprises de développement de l'infrastructure, des emplois indirects sur la chaîne de valeur de l'infrastructure et des emplois induits. Une analyse des investissements dans l'infrastructure des TIC montre que 1 milliard de dollars américains investis dans l'infrastructure peut créer de 26 000 à 110 000 emplois directs et indirects, mais aucun emploi induit via des effets multiplicateurs. C'est dans le secteur routier que le nombre d'emplois directs et indirects créés est le plus élevé, étant donné la forte intensité de main-d'œuvre nécessaire pour les technologies de construction routière adoptées par les pays en développement, et c'est dans le secteur de l'électricité que l'intensité de main-d'œuvre est la plus faible et l'intensité capitaliste la plus forte. D'après l'étude d'IFC & PPIAF (2013), le multiplicateur de l'emploi est d'au moins 2 pour les projets d'infrastructure, et c'est dans le secteur des TIC, où la création d'emplois liée à la croissance est souvent substantielle, qu'il est le plus élevé.

Le débat sur la croissance inclusive braque les projecteurs sur les possibilités offertes par l'infrastructure pour créer des emplois locaux et pour soutenir le développement du secteur privé. Les pays d'Afrique cherchent activement à exploiter ce potentiel en lançant des initiatives destinées à promouvoir le « contenu local », souvent accompagnées d'une législation qui définit un seuil de contenu local et

d'emploi local pendant la construction de l'infrastructure. En Égypte, la stratégie de développement du secteur de l'électricité inclut un programme de contenu local qui vise à maximiser l'achat de moyens de production sur le marché local. À l'issue de la première phase, on constate que la proportion des achats locaux est comprise entre 20 % et 45 %. Les chiffres sont analogues en Afrique du Sud pour les investissements dans le secteur des transports où, comme dans d'autres secteurs d'infrastructure, le législateur impose un contenu local d'au moins 35 % (Encadré 3.4). La stratégie d'achats locaux est censée permettre aux fournisseurs locaux d'égaliser *in fine* la rentabilité et la qualité de production des fournisseurs internationaux.

Depuis une quinzaine d'années, on constate un recours croissant à des fournisseurs et des sous-traitants africains et les investisseurs africains prennent de plus en plus part au développement de l'infrastructure. Au-delà des incitations qui découlent de la politique publique, les investissements réalisés par des entreprises africaines ont pour objectif de diversifier les portefeuilles et de produire le rendement financier attendu. Dans le secteur de l'énergie éolienne, des entreprises africaines comme Nareva au Maroc ou d'El Sewedy en Égypte, deviennent des maîtres d'ouvrage, des développeurs, des exploitants et des prestataires de services de maintenance africains. Dans le secteur de la fabrication d'éléments de turbines, la production reste toutefois essentiellement concentrée dans de petites usines situées en Afrique du Sud (Kestrel

Renewable Energy, African Wind Power, Palmtree Power, I-WEC) et en Égypte (El Sewedy for Wind Energy Generation et SET SIAG El Sewedy Towers) (Mukasa et al., 2013). Ces deux pays doivent l'expansion de leur industrie manufacturière à une réglementation et à une politique publique adéquates, à des centres de recherche et de développement bien implantés et à des coûts de transaction relativement faibles. En revanche, le développement des secteurs d'infrastructure locaux est encore marginal sur le continent africain et reste concentré dans les grands pays à revenu intermédiaire qui disposent des capacités de production requises.

### *L'infrastructure immatérielle*

Pour qu'il y ait inclusion, il faut accorder une attention suffisante au développement de « l'infrastructure immatérielle ». Il faut notamment prêter attention au cadre juridique et réglementaire qui régit les subventions sur les marchés de l'électricité, ainsi qu'aux problèmes de sécurité sur les grands axes et les grandes lignes de transport de l'électricité qui traversent les zones densément peuplées. Il faut également remédier aux obstacles qui entravent le développement de l'infrastructure immatérielle et qui empêchent de mettre pleinement à profit l'intégration des systèmes de transport. En outre, il convient d'atténuer de manière appropriée les dommages environnementaux que les projets d'infrastructure peuvent causer dans les zones où ils sont mis en œuvre et aux alentours. En ce qui concerne les services nécessitant le paiement d'une

### **Encadré 3.4** Les achats et le transfert de savoir au niveau local chez Transnet

En Afrique du Sud, dans le cadre du programme pour la compétitivité des fournisseurs (*Competitive Supplier Development Program – CSDP*) élaboré par le ministère chargé des entreprises publiques, le groupe Transnet cherche à utiliser un contenu local sur une bonne partie de la chaîne de valeur des produits manufacturés et des services qu'il importe, ainsi qu'à promouvoir son pays comme un site *offshore* de choix auprès des services des achats des fabricants d'équipements d'origine et des multinationales. La stratégie déployée à cette fin consiste i) à transférer le savoir des grands fournisseurs aux ingénieurs de Transnet qui assureront l'intégralité de la maintenance du matériel acheté et ii) à s'appuyer sur la puissance financière de Transnet, qui permet à ce groupe de négocier un renforcement des capacités pour les fournisseurs locaux susceptibles de répondre à ses futurs besoins en matériel. Plus précisément, les appels d'offres lancés par Transnet imposent aux fournisseurs internationaux de se procurer les éléments de base ou les services d'assemblage auprès d'entreprises sud-africaines. En 2011, deux transactions représentant environ 1,5 milliard de dollars américains ont été réalisées dans le cadre du CSDP. L'une a consisté à transférer des compétences et des droits de propriété intellectuelle à Transnet pour que cette entreprise puisse produire et commercialiser en Afrique des pièces détachées fabriquées par Electro-Motive Diesel, un constructeur de locomotives. L'autre transaction a porté sur un partenariat technologique entre Transnet et General Electric pour la transformation et la modernisation de locomotives. Ces deux initiatives pourraient inspirer d'autres entreprises ferroviaires africaines.

Source : Transnet (2012); AfDB (2011a).

redevance, il importe de veiller à ce que le montant de cette redevance n'empêche ni l'accès à l'infrastructure disponible ni l'utilisation complète de cette infrastructure.



**Tableau 3.1** Les effets de l'infrastructure régionale sur l'inclusion

	Transport	Énergie	TIC	Eau
<b>Accès physique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclure des éléments qui améliorent l'accès, tels que des routes de desserte vers le réseau routier principal et une infrastructure de transport ferroviaire de proximité, ou libéraliser le secteur du transport aérien.</li> <li>• Inclure une infrastructure socioéconomique le long des corridors de transport, c'est-à-dire adopter un modèle de « corridors de développement »</li> <li>• Choisir pour l'infrastructure potentiellement « captive » des tracés qui améliorent l'accès, par exemple des lignes ferroviaires réservées au transport des produits miniers</li> <li>• Réaliser l'intégration effective des différents modes de transport, par exemple en complétant le développement portuaire par une amélioration des réseaux ferroviaire et routier de transit</li> <li>• Faciliter les transports, par exemple en créant des postes-frontières uniques ou en instaurant des accords d'ouverture du transport aérien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclure la composante distribution d'électricité projets, par exemple des lignes de transport pour l'électrification des zones à desservir</li> <li>• Électrification ciblée des zones sous-desservies</li> <li>• Échanges d'électricité, par exemple via des partenariats entre entreprises d'électricité qui desservent directement les villes frontalières des pays voisins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recourir à des technologies offrant un bon rapport coût-efficacité pour desservir les zones isolées, par exemple via les satellites mondiaux (O3B)</li> <li>• Améliorer l'accès à l'électricité pour encourager l'utilisation de l'infrastructure et des technologies de communication</li> <li>• Utilisation effective des applications reposant sur les TIC pour élargir l'accès à d'autres services, tels que les services financiers, les services de santé, l'administration publique et l'éducation</li> <li>• Politiques d'« accès ouvert » pour l'infrastructure de base (si nécessaire, au moyen d'incitations mises en place par les pouvoirs publics)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution ciblée d'une eau améliorée dans les zones sous-desservies</li> <li>• Inclure la composante distribution d'eau/irrigation aux grands projets d'infrastructure</li> <li>• Améliorer l'accès à l'électricité afin de promouvoir l'infrastructure d'alimentation en eau</li> </ul>

	<b>Transport</b>	<b>Énergie</b>	<b>TIC</b>	<b>Eau</b>
<b>Accessibilité et pérennité financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réglementation effective des droits de péage et des tarifs</li> <li>• Discrimination par les prix ciblée</li> <li>• Intensification de la concurrence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifs sociaux ciblés</li> <li>• Utilisation de compteurs prépayés</li> <li>• Échanges d'électricité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réglementation effective des opérateurs</li> <li>• Coopération régionale pour le développement de l'infrastructure des TIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réglementation effective des tarifs</li> <li>• Infrastructure de desserte</li> </ul>
<b>Emplois et transfert de compétences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction à forte intensité de main-d'œuvre lorsque le projet est rentable</li> <li>• Politiques de contenu local pour la main-d'œuvre</li> <li>• Intégration dans les contrats d'achats d'une clause relative au transfert de compétences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte intensité en capital et peu d'emplois directs, mais des emplois peuvent être créés en amont, notamment dans le secteur minier et les technologies vertes</li> <li>• Clause des contrats d'achats imposant le transfert de compétences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'emplois principalement en aval ; nombre d'emplois sont créés dans le secteur de la vente grâce aux TIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'emplois principalement en aval, dans les secteurs consommant beaucoup d'eau, notamment dans les grandes entreprises agroalimentaires ou manufacturières</li> </ul>
<b>Contenu local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiques de contenu local</li> <li>• Centres d'excellence pilotés par des entreprises d'État pour la production et la maintenance du matériel roulant, des flottes aériennes ou des flottes maritimes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiques de contenu local prenant bien en compte l'intensité capitalisation des différents secteurs</li> <li>• Libéralisation du secteur destinée à autoriser l'activité des producteurs et des distributeurs d'électricité indépendants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opérateurs de réseaux locaux</li> <li>• Distributeurs locaux de services TIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiques de contenu local, par exemple pour les travaux publics</li> </ul>
<b>Fiabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élimination des contrôles du transit menés ponctuellement et axés sur la recherche de rente</li> <li>• Maintenance adéquate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacités de réserve adéquates</li> <li>• Maintenance efficace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacités et couverture adéquates</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer les capacités de stockage</li> </ul>
<b>Environnement et sécurité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réglementation et suivi efficaces des normes d'environnement et de sécurité</li> <li>• Conception de projets offrant des conditions de sécurité adéquates, tels que des passages et passerelles pour piétons, des droits de passage, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi efficace des normes d'environnement et de sécurité au cours de l'exploitation et de la maintenance</li> <li>• Conception de projets offrant des conditions de sécurité adéquates, tels que des droits de passage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sans objet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutte contre les inondations</li> </ul>

Source : Auteurs.

## 3.3 L'élaboration et le financement des projets

En Afrique, même si l'infrastructure régionale peut rendre la croissance nettement plus inclusive, son développement reste lent et entravé par un certain nombre de facteurs : les capacités de mise en œuvre diffèrent d'un pays à l'autre, les projets nationaux qui comportent une dimension régionale ne sont pas bien coordonnés et les plans et budgets de développement nationaux ne donnent pas la priorité aux opérations régionales. Des tensions sont fréquentes entre priorités nationales et régionales, surtout au niveau budgétaire, et la répartition des coûts et des avantages relève de considérations politiques. Bien souvent, le coût d'extension d'une infrastructure portuaire est intégralement supporté par les pays côtiers, tandis que les pays enclavés n'en retirent pas des avantages collectifs suffisants. Les pays situés sur des axes de transit régionaux supportent bien souvent la majeure partie du coût de construction et de maintenance du réseau routier régional, mais ils ne sont pas en mesure de maximiser les effets bénéfiques de l'accès pour les populations locales, ni de recouvrer la totalité de ce coût via les redevances de transit.

Un large projet d'infrastructure régional fait souvent intervenir de nombreux bailleurs de fonds, et doit par conséquent être soigneusement coordonné afin d'être rentable. En outre, pour les bailleurs de fonds potentiels, le financement s'accompagne alors de coûts de transaction nettement plus élevés et de facteurs de risque plus complexes que si l'investissement n'était réalisé que dans un pays. Il faut par conséquent une coopération efficace entre les pays, tant au niveau bilatéral qu'à l'échelle régionale, et dans certains cas une harmonisation des politiques, des règles et des réglementations ainsi que des processus d'achats. De plus, les problèmes de collaboration posés par le développement de l'infrastructure matérielle et immatérielle nécessitent la mise en place d'un certain nombre d'éléments essentiels qui maximiseront les effets

de l'infrastructure en termes de croissance inclusive, par exemple des réformes assurant l'ouverture du transport aérien, l'efficacité des postes-frontières et la libre circulation des personnes.

Deux des phases les plus délicates de la réalisation des projets d'infrastructure régionaux sont l'élaboration et le financement. Même si l'infrastructure régionale est en grande partie une infrastructure transfrontière, c'est principalement au niveau national que les projets sont élaborés et financés. Chaque pays participant cherche un financement extérieur selon des modalités spécifiques et contribue lui-même au financement. Un projet est rarement géré par une entité supranationale ou par une entité *ad hoc* (une SPV). C'est la solution retenue pour le projet d'interconnexion électrique entre le Zimbabwe, la Zambie, le Botswana et la Namibie (ZIZABONA), qui est actuellement élaboré par le pool énergétique de



l'Afrique australe (SAPP) et qui sera financé par un prêt de la Banque africaine de développement (BAD). Pour élaborer ce projet, il faut notamment créer une entité *ad hoc* supranationale, qui sera détenue conjointement par les quatre pays participants et chargée de vendre le projet à des investisseurs potentiels, ainsi que de sélectionner le développeur. Il est prévu de financer le projet grâce aux flux de trésorerie qu'il génèrera. L'infrastructure qui sera construite dans le cadre de ce projet servira à garantir le prêt. Ce type de montage financier devrait remédier en partie aux problèmes dus à la fragmentation actuelle.

### 3.3.1 L'élaboration insuffisante des projets

L'élaboration des projets d'infrastructure régionaux fait intervenir des processus complexes, coûteux et longs. Outre la structuration et le marketing qui visent à permettre le financement d'un projet, il faut identifier les investisseurs et bailleurs de fonds potentiels et réaliser des études de faisabilité ainsi que des études techniques détaillées. L'élaboration nécessite également une adhésion politique et une gouvernance solide, afin d'éliminer les obstacles lors des phases de planification, d'obtention des autorisations requises et de financement. En outre, les achats peuvent nécessiter une réforme de la réglementation ou de la politique publique existante. D'après une enquête menée par le Consortium pour les infrastructures en Afrique

(ICA), cette phase est l'une des plus délicates (ICA, 2012). Or, en raison des différences de réglementation entre les pays, elle est souvent fondamentale pour le développement de l'infrastructure régionale. De surcroît, dans la plupart des pays d'Afrique, les marchés d'infrastructure sont des marchés « hybrides » : la présence de l'État aux côtés d'opérateurs privés indique qu'il s'agit d'un ancien monopole public. Cependant, le rôle de l'État (qui varie d'un secteur à l'autre) n'est pas toujours ni bien défini ni bien compris, et les capacités publiques ne sont pas toujours suffisantes. Souvent, ces carences n'apparaissent au grand jour que lors de la recherche d'un financement, d'où des retards dans l'élaboration du projet. Le projet de construction d'une ligne ferroviaire entre le Kenya et l'Ouganda illustre la diversité des activités d'élaboration des projets (Encadré 3.5).

La responsabilité de l'élaboration d'un projet incombe souvent à l'État. L'incertitude qui règne sur le marché, du profil de risque des projets d'infrastructure et de l'absence de capital-risque au début d'un projet, ce qui influe sur la capacité ou sur la volonté du secteur privé de participer. Dans les projets d'infrastructure, le risque s'accroît au début de la conception du projet, culmine au moment de la construction, puis revient à un niveau finançable. Les incertitudes qui se font jour durant l'élaboration du

#### Encadré 3.5 La ligne ferroviaire entre le Kenya et l'Ouganda

Avant que l'Ouganda et le Kenya ne décident de concéder conjointement leur infrastructure ferroviaire, le réseau de chacun des deux pays était géré par un monopole public : l'Uganda Railway Commission (URC) et la Kenya Railway Company (KRC). La KRC souffrait de problèmes financiers et son personnel était trop nombreux. Dans un premier temps, les deux pays ont procédé à des études pour déterminer les différentes solutions envisageables pour leurs achats. Ces études ont été financées par le Partenariat public-privé pour les infrastructures en Afrique (PPIAF), qui a recommandé d'accorder une concession conjointe à un opérateur privé, sur une période de 25 ans. Après avoir adopté ce modèle, l'Ouganda et le Kenya ont modifié leur législation nationale afin que leur réseau ferroviaire ne soit plus exploité par un monopole public. Pour mener à bien ce projet, le Kenya a été conseillé par la Société financière internationale, tandis que l'Ouganda s'est adjoint les services du cabinet-conseil CANARAIL.

Il a ensuite fallu restructurer la KRC et l'URC pour ne pas transférer au nouvel opérateur une dette financière non viable. Ces réformes ont consisté à licencier une partie du personnel de la KRC et à transformer les deux anciens monopoles en régulateurs du secteur. Ce processus coûteux a été financé par la Banque mondiale au moyen de prêts concessionnels aux deux pays. De plus, un vaste programme de relogement a fait disparaître les habitations informelles qui avaient été construites sur les emprises ferroviaires laissées à l'abandon, de part et d'autre de la frontière. Enfin, pour rassurer le nouvel opérateur privé qui voulait être certain d'être rémunéré pour la valeur résiduelle de ses investissements à la date de rétrocession à l'État, les deux pays ont dû constituer des garanties contre le risque politique. Ces garanties ont été apportées par l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). Par ailleurs, des activités ont été nécessaires en amont pour financer l'extension des capacités existantes, notamment des études de faisabilité technique et des études détaillées pour la remise en état et le développement de l'infrastructure.

Source : Mutambatsere *et al.* (2013).



projet peuvent être dues au manque de transparence et de prévisibilité de la politique publique et ne s'accroissent que dans le cas de projets auxquels participe plus d'un pays. Néanmoins, les obligations de concurrence restreignent la capacité de l'État à puiser dans les ressources budgétaires publiques pour financer l'élaboration de tous les projets prioritaires.

Ainsi, on estime que le PIDA supporte environ 7 % du coût des projets (AfDB, AUC & UNECA, 2012). En ce qui concerne les grands projets régionaux, la difficulté ne consiste pas seulement à mobiliser ces ressources, mais aussi à répartir la charge entre des pays qui ne disposent pas tous de la même capacité financière. La fragmentation actuelle de l'élaboration des projets s'explique également par l'absence de pools de ressources alimentés par les pays d'Afrique. Les problèmes liés à l'élaboration des projets ont ainsi abouti à un paradoxe : malgré l'ampleur des déficits infrastructurels, on constate une pénurie de projets finançables dans les pays d'Afrique.

Des problèmes de financement continuent manifestement d'entraver l'élaboration des projets destinés à être exploités au niveau de la région. Certains pools de ressources financés par des donateurs ont été constitués,

notamment le Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure (IPPF), mis en place par le NEPAD, ou le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, et l'aide transite par les institutions régionales de financement du développement, ainsi que par les communautés économiques régionales (CER). La Facilité africaine de l'eau, financée par les pays africains et administrée par la BAD, le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) instauré par la Banque mondiale, l'Engineering Multiplier Program, géré par la banque Exim (États-Unis) et l'agence des États-Unis pour le commerce et le développement (Trade & Development Agency – TDA) sont d'autres initiatives qui visent à renforcer les capacités. Elles restent néanmoins sous-financées par rapport aux besoins.

L'élaboration des projets régionaux bénéficie des innovations telles que le fonds Africa50. Ce fonds sera alimenté par des organismes de financement du développement et par des investissements institutionnels à long terme, en fonction de l'appétit pour le risque. Il fera partie des rares mécanismes gérés selon des principes commerciaux et facilitera l'élaboration des projets PIDA prioritaires qui seront mis sur le marché lorsqu'ils auront obtenu un financement. Le fonds Africa50 est dans un premier temps doté de 500

millions de dollars américains de capital versé, ce qui en fait l'un des plus importants mécanismes de financement disponible sur le marché pour l'élaboration de projets régionaux. Un modèle analogue a été testé avec succès en Afrique par le fonds d'investissement InfraCo, financé par des donateurs, qui identifie des projets transformationnels potentiellement finançables, qui les élabore de manière à ce qu'ils soient finançables et qui les vend à des développeurs. Ce type d'initiative est généralement mieux financé que d'autres initiatives et, parce qu'il fonctionne selon des principes commerciaux, c'est une solution plus pérenne.

Plusieurs CER constituent des fonds spécialisés pour tenter de remédier aux problèmes du financement de l'élaboration des projets régionaux. Par exemple, la SADC a constitué un mécanisme d'amélioration de l'élaboration des projets qui appuie le plan d'action prioritaire (PAP) du PIDA, et l'unité chargée de l'élaboration de projets conjoints pour le Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) va notamment se charger de projets d'infrastructure tripartites en Afrique australe et en Afrique de l'Est pour les transformer en projets finançables.

Cette mutualisation des ressources permet entre autres de remédier à l'hétérogénéité des capacités nationales d'élaboration des projets, générant des effets positifs sur l'inclusion. Néanmoins, la plupart de ces initiatives en sont encore à un stade peu avancé. Outre leur rôle traditionnel qui consiste à faciliter l'harmonisation des politiques et des réglementations, ainsi que la coordination de la coopération régionale sur les projets, les CER endossent également de nouveaux rôles qui visent à faciliter la mise en œuvre du PIDA et les plans de développement de l'infrastructure régionale (gestion de bases de données sur les coûts liés à l'état d'avancement de l'élaboration et de la réalisation d'un projet, vente de projets à des investisseurs privés, etc.). Cependant, la plupart des CER ne disposent pas des capacités adéquates pour jouer ce rôle, ce qui limite les résultats obtenus. On peut donc penser que les opportunités qui permettraient de maximiser les effets sur l'intégration et sur la croissance inclusive ne sont pas encore toutes mises à profit.

### 3.3.2 Le financement augmente

Le financement de l'infrastructure régionale pose des problèmes particuliers car les fonds nécessaires sont bien plus substantiels et les coûts de transaction plus élevés que dans d'autres secteurs, étant donné l'ampleur des investissements, la diversité des acteurs et la complexité des facteurs de risque. D'après les estimations, il faudra 360 milliards de dollars américains pour développer l'infrastructure régionale prioritaire et, partant, pour maintenir le taux de croissance économique à 6 %, en moyenne, entre 2012 et 2040 (coût estimé du capital requis pour la mise en œuvre du PIDA jusqu'en 2040). À lui seul, le plan d'action prioritaire du PIDA englobe 51 programmes régionaux (et 433 projets), soit un total de 68 milliards de dollars américains à mobiliser sur la période 2012-2020. Les dépenses d'infrastructure actuelles de l'Afrique étant déjà insuffisantes par rapport au niveau requis pour parvenir à une masse critique d'infrastructures permettant de répondre aux besoins, il ne sera pas facile de réunir le financement nécessaire.

La mobilisation des ressources destinées à l'infrastructure régionale pose des problèmes importants, outre les graves insuffisances dont souffre l'élaboration de projets. Du côté des pays participants, la mobilisation des ressources pâtit également de l'engagement politique insuffisant en faveur des projets d'infrastructure régionaux. Ce problème se reflète dans l'absence de cohérence entre les aspirations des pays à l'intégration régionale – exprimées au niveau des CER puis énoncées dans des plans de développement de l'infrastructure régionale – et dans les allocations budgétaires au niveau national. C'est aussi ce qui explique la lenteur de la mise en œuvre des protocoles et accords régionaux par les différents pays, ainsi que le manque persistant d'harmonisation des cadres d'action publique et des environnements juridiques et réglementaires, qui empêche une clôture financière rapide à l'issue de l'élaboration d'un projet. Le principal frein à l'élaboration d'un projet bien structuré et finançable peut être l'incapacité à obtenir les autorisations nécessaires ainsi qu'à remédier à tous les problèmes politiques liés à un projet.

Par rapport à un projet national, le financement d'un projet transfrontière requiert souvent une bonne gouvernance et

de solides capacités d'exécution des contrats dans les pays participants. De plus, l'utilisation de plusieurs monnaies a des répercussions négatives sur les opérations de développement de l'infrastructure régionale, en particulier sur les recettes, et s'accompagne d'un risque de change. En outre, les structures de gouvernance dont la pertinence n'a pas été démontrée, ou qui sont mal comprises, font également obstacle à la levée de capitaux sur les marchés financiers.

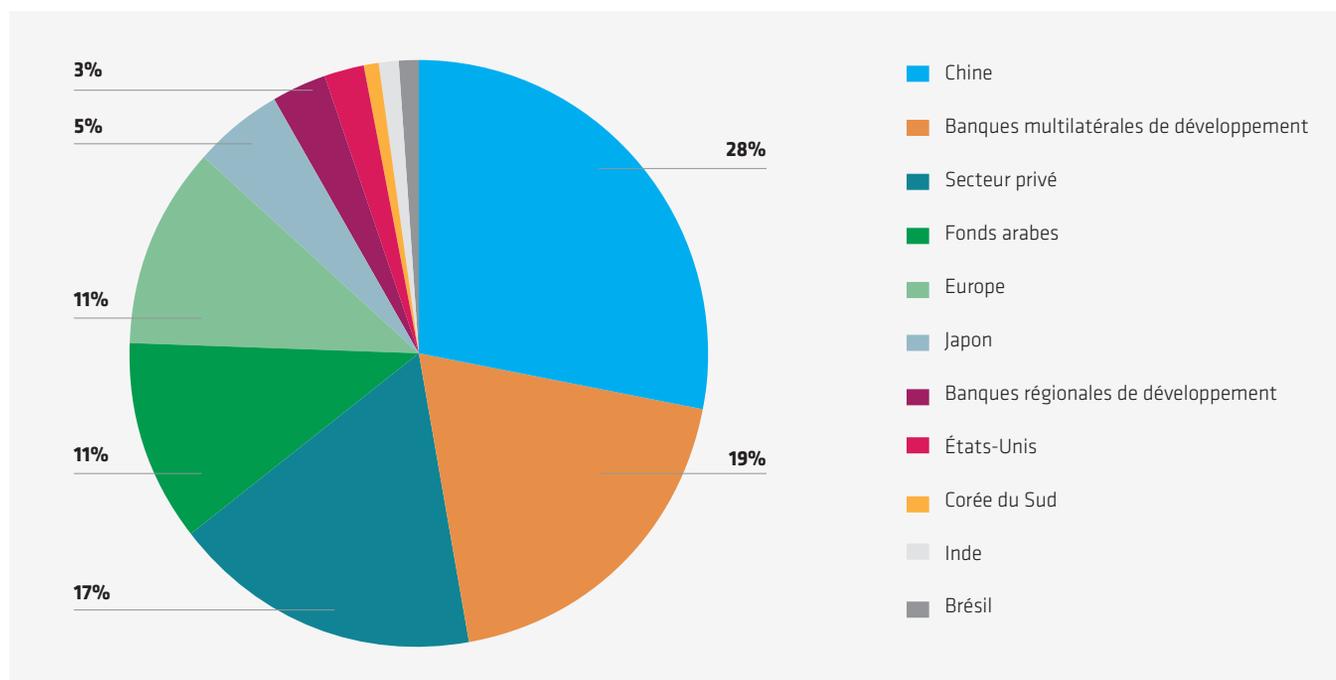
D'après les statistiques actuelles, le volume des engagements financiers au profit du développement de l'infrastructure régionale en Afrique s'accroît toutefois malgré ces problèmes. Il n'existe malheureusement pas de données publiques montrant les tendances du financement de l'infrastructure régionale. On estime cependant que les engagements axés sur le développement de l'infrastructure en général ont totalisé 89 milliards de dollars américains en 2012<sup>15</sup>. Ce sont les pays d'Afrique qui ont pris la majeure partie de ces engagements (47 %). Vient ensuite la Chine,

dont les investissements ont surpassé ceux des partenaires traditionnels et représentent aujourd'hui 15 % du total (ICA, 2013). La Figure 3.3 fait apparaître le profil des bailleurs de fonds autres que les pays d'Afrique.

Depuis quelques années, les pays d'Afrique investissent davantage pour tenter de remédier à leur déficit infrastructurel considérable qui découle des retards d'investissement et de l'accroissement des besoins. Ces investissements servent également à encourager l'extraction de leurs matières premières, éliminant les freins à leur croissance et soutenant leur économie touchée par la récente crise mondiale. Ainsi, l'Afrique du Sud finance actuellement un programme d'infrastructures qui se chiffrera à 827 milliards de rands (environ 8 milliards de dollars américains) sur la période 2013-2016. Ce financement provient des recettes budgétaires et des entreprises d'État. Le Cap-Vert, le Kenya, l'Éthiopie, la Namibie et l'Ouganda consacrent eux aussi une part importante de leur budget national à l'infrastructure. Globalement, les pays africains réalisent des investissements propices à la croissance ; ensemble, les transports et l'énergie représentent les deux tiers de leurs allocations budgétaires.

15 Il ne faut pas confondre ces 89 milliards de dollars avec les décaissements effectifs qui vont s'échelonner sur plusieurs années.

**Figure 3.3** Le financement extérieur de l'infrastructure africaine



Source: Données ICA (2013).

Les investissements chinois dans l'infrastructure en Afrique ont été multipliés par plus de cinq entre 2006 et 2012. Le secteur des transports a reçu une proportion importante d'investissements chinois mais les portefeuilles se diversifient de manière croissante. La part des investissements chinois dans ce secteur a diminué de 80 % en 2010 à 45 % en 2012, tandis que, sur la même période, la part du secteur énergétique dans le total des engagements est passée de 13 % à près de 39 % (ICA, 2013). Parmi les infrastructures qui bénéficient d'un financement chinois, on trouve des projets nationaux qui contribuent largement à l'intégration régionale, tels que des centrales produisant de l'électricité destinée à être exportée (par exemple Gibe III en Éthiopie) et des aéroports (comme le nouvel aéroport international de Luanda, en Angola).

Ce sont surtout des entités publiques chinoises qui investissent dans l'infrastructure africaine : la China Exim Bank, la China Development Bank, via son Fonds de développement sino-africain (CADF), et le ministère chinois du Commerce. Une proportion nettement plus faible de ces investissements revêt la forme d'investissements directs étrangers (IDE). La présence de la Chine en Afrique s'appuie souvent sur des partenariats stratégiques négociés entre les gouvernements africains et les autorités chinoises. Ces partenariats accordent à la Chine des concessions pour qu'elle développe l'infrastructure en échange d'un accès aux ressources naturelles locales. Les prêts concessionnels garantis par ces ressources naturelles ont suscité une attention particulière car il s'agit de prêts non classiques et parce que l'extraction des matières premières constitue un sujet sensible en Afrique (Encadré 3.6).

On observe également une évolution du rôle joué par le secteur privé dans les projets d'infrastructure en Afrique. D'après le PPIAF, le total des engagements destinés aux projets d'infrastructure dont la clôture financière est proche a reculé de 43 % entre 2008 et 2011, mais il est remonté en 2012 grâce aux engagements substantiels dont a bénéficié le secteur de l'énergie en Afrique du Sud et au Maroc. De plus, l'intérêt croissant des investisseurs privés pour ce secteur, après plusieurs années durant lesquelles ils ont ciblé le secteur des TIC, s'explique probablement par le relèvement du prix unitaire de l'énergie au cours de cette période. Cette tendance reflète, dans une large mesure, l'évolution des besoins de financement du continent africain. Les entreprises privées sont de moins en moins présentes dans le secteur des transports à mesure que la Chine monte en puissance dans ce secteur qui attire actuellement la majeure partie des financements.

Le contexte de l'investissement privé a changé sur la dernière décennie. À l'heure où se diversifient les instruments destinés à attirer des capitaux privés pour le financement de l'infrastructure, nombre d'investisseurs sur le long terme contribuent indirectement au développement de l'infrastructure. Ces nouveaux instruments sont :

- Les obligations « diaspora », qui ont servi à financer de grandes infrastructures en Éthiopie et au Kenya ;
- Les obligations « infrastructure » libellées en monnaie locale ou en devises qui sont garanties à la fois par l'entreprise émettrice et par l'État et qui permettent de

### Encadré 3.6 La stratégie « ressources contre infrastructure » de la Chine en Angola

Pays riche en pétrole, l'Angola attire d'importants investissements chinois dans son infrastructure. En volume, ces investissements sont comparables à ceux dont bénéficie le Nigéria. Le partenariat entre la Chine et l'Angola remonte à 2004. Cette année-là, la Chine a accordé à l'Angola un prêt concessionnel de 2 milliards de dollars américains, garanti par ses ressources pétrolières, pour qu'il finance le programme de reconstruction de son infrastructure dévastée par la guerre. Ce prêt et les prêts suivants, dont le décaissement s'est échelonné entre 2004 et 2008, ont été remboursés au moyen de livraisons de pétrole pendant toute la phase de (re)construction de l'infrastructure. Conformément à l'accord de prêt, les projets sélectionnés par l'Angola ont fait l'objet d'un appel d'offres restreint. Il a été convenu que des entreprises chinoises se chargeraient de 70 % du projet et les entreprises angolaises des 30 % restants. Le prêt a été décaissé et versé directement à l'adjudicataire. Pour garantir son remboursement, les recettes pétrolières de l'Angola ont été automatiquement placées sur un compte séquestre. À l'échéance du prêt, la Chine a prélevé sur ce compte le montant qui lui revenait. L'efficacité de ce dispositif s'explique notamment par la désignation d'une tierce partie chargée d'exercer un contrôle et par la création d'un groupe technique multisectoriel composé de responsables chinois et angolais pour le suivi de la mise en œuvre.

Source: Haroz (2011).



réorienter l'épargne privée vers des utilisations productives en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya et en Zambie ;

- Les fonds de capital-investissement dans l'infrastructure ciblant spécifiquement les projets régionaux, incluant les fonds gérés par African Infrastructure Investment Managers ;
- Les prêts consortiaux accordés par des banques régionales, souvent en partenariat avec des institutions de financement du développement ; et
- Les investissements directs étrangers régionaux, tels que l'investissement réalisé par Ethiopian Airlines dans ASKY Airlines, une compagnie aérienne régionale.

De nouveaux investisseurs privés apparaissent dans les secteurs où le flux des recettes provenant de l'infrastructure ne constitue pas la principale source de revenus pour le projet concerné, par exemple lorsque l'infrastructure est financée par des sociétés minières.

Si les entreprises privées participent largement aux investissements dans l'infrastructure régionale ou au développement de cette infrastructure dans le secteur des TIC, leur présence reste plus modeste dans d'autres secteurs. Ainsi, dans le secteur ferroviaire, l'exploitation conjointe

des réseaux ferroviaires kenyan et ougandais, en 2006, a été leur première pleine participation au développement de l'infrastructure régionale. Autre exemple : au Mozambique, c'est une entreprise privée, Vale, qui a récemment été choisie pour développer le réseau transfrontière qui permettra de transporter le charbon produit dans la région de Tete jusqu'au port de Nacala, en passant par le Malawi. Dans le secteur de l'électricité, les entreprises privées participent de plus en plus à des projets de production pour l'exportation, mais ces projets consistent souvent en des partenariats public-privé, étant donné le rôle central que jouent, dans de nombreux pays, les entreprises d'électricité publiques, qui sont les seuls acheteurs mandatés. Les entités publiques ne disposent pas de capacités suffisantes, leur assise financière est peu solide et leur taux d'endettement élevé. Leur participation imposée à des projets régionaux dans le secteur de l'énergie limite celle du secteur privé.

Dans le secteur des TIC, les projets régionaux pilotés par les entreprises privées contribuent en général fortement à une croissance inclusive. Ainsi, le projet de pose d'un câble sous-marin en Afrique de l'Est (EASSy) pour relier huit pays de la région a eu d'importants effets bénéfiques sur les entreprises et sur les ménages. EASSy a été développé dans le cadre d'un accord d'accès ouvert prévoyant que 30 % des capacités de ce câble seraient utilisées par 14 grands opérateurs de télécommunications d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe (World Economic Forum *et al.*, 2013 ; Ndungu, 2013 ; InfoDev, 2005).<sup>16</sup> Or, en général, la réglementation sur l'accès ouvert ne permet pas aux investisseurs d'obtenir les taux de rendement qu'ils attendent. Par conséquent, le marché a tendance à rechercher le profit, et un prix élevé a été demandé pour le raccordement aux têtes de câbles. Une réglementation efficace est donc essentielle pour que la croissance soit la plus inclusive possible lorsque des investisseurs privés participent au financement de l'infrastructure.

<sup>16</sup> Le projet EASSy consiste à poser environ 9 900 kilomètres de câbles de communication sous-marins entre l'Afrique du Sud et le Soudan, avec des raccordements entre le câble principal et les têtes de câbles au Mozambique, à Madagascar, en Tanzanie, au Kenya, en Somalie et à Djibouti.

## 3.4 Recommandations

### 3.4.1 L'accélération de la coopération régionale

Si l'on veut éliminer les obstacles à la coopération régionale pour le développement de l'infrastructure, il faudrait vérifier que les organisations régionales continuent de jouer un rôle pertinent même si les conditions de financement des projets régionaux évoluent sans cesse. Avec l'adoption du PIDA et des plans de développement de l'infrastructure au niveau des CER, les CER endossent de nouveaux rôles, tels que la gestion de bases de données sur les projets, dans des formats utilisables par les investisseurs privés, l'élaboration et la promotion des projets. Il convient de renforcer la capacité des CER pour qu'elles exercent ce rôle en plus de leur rôle en matière de planification.

Cependant, il est nécessaire de veiller à ce que les CER restent principalement chargées de coordonner et de faciliter les projets d'infrastructure régionaux, et notamment de superviser les projets en cours, d'en assurer le suivi et de les évaluer. Or, bien souvent, les entités infrarégionales comme les pools énergétiques ou les organismes de gestion des bassins versants n'ont pas reçu le mandat nécessaire pour imposer à leurs membres de rendre compte de la mise en œuvre des projets conformément au calendrier établi et, à l'instar des CER, elles manquent de capacités pour mener à bien les projets.

Il faut également donner aux institutions infrarégionales les moyens qui leur permettront de jouer un rôle plus déterminant dans la planification régionale pour les secteurs concernés, ainsi que pour piloter les processus d'élaboration de projets dans des secteurs spécifiques (tels que celui de l'énergie). Enfin, au niveau des pays, il convient d'intensifier les efforts destinés à renforcer les capacités des entités publiques nationales qui participent à la mise en œuvre de projets régionaux.

Il faudrait définir les priorités d'investissement nationales sur la base de plans régionaux, et améliorer l'adéquation entre les plans d'intégration régionale et les budgets nationaux à moyen terme. La SADC, par exemple, ne compte actuellement aucun mécanisme d'évaluation des plans de développement et des budgets nationaux à moyen terme par les pairs, ce qui nuit à la fois à la prise en compte systématique des priorités d'intégration régionale et à la cohérence des plans nationaux. Il faut donc mettre en place ce type de mécanisme. Il est par ailleurs nécessaire d'harmoniser les politiques, les lois et les réglementations afin de faciliter la coopération pour le développement de l'infrastructure, et de bien séquencer les activités de manière à ce que cette harmonisation ait lieu avant la réalisation d'importants investissements financiers dans l'élaboration de projets. C'est particulièrement fondamental dans le secteur de l'énergie, où un cadre d'action publique adéquat est une condition nécessaire pour consolider les échanges commerciaux.

Il faudrait un nouveau paradigme pour le financement, de façon à ce que les activités d'élaboration d'un projet soient considérées comme faisant partie intégrante du projet et financées en conséquence. Pour harmoniser le rythme et la qualité de l'élaboration des projets régionaux, il faudrait adopter des mécanismes destinés à encourager le regroupement des contributions financières provenant des budgets nationaux dans des pools de ressources régionaux tels que le Fonds de développement et de financement des secteurs des transports et de l'énergie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (FODETE-CEDEAO). Afin d'inciter des développeurs privés à participer à l'élaboration des projets, il faudrait aussi autoriser les offres spontanées.

Comme discuté plus en détail dans le chapitre 5, l'expansion des marchés financiers africains est cruciale pour que

l'excédent d'épargne au niveau national, régional et international puisse être mobilisé au profit du développement de l'infrastructure. Il faut certes saluer les efforts louables déployés par les banques multilatérales de développement, qui ont par exemple instauré des dispositifs comme le Fonds Africa50, mais les pouvoirs publics devraient eux aussi prendre des mesures destinées à améliorer les conditions d'investissement locales et à mobiliser le financement privé. Avec les partenaires au développement, ils pourraient ainsi utiliser des ressources en quantité limitée pour apporter un financement compensatoire destiné à assurer la viabilité des projets (« viability gap subsidies »), ainsi que des garanties, de façon à compléter le financement privé. Et pour mobiliser le financement privé, il est essentiel d'instaurer un cadre juridique, réglementaire et budgétaire prévisible, avec notamment : un engagement en faveur d'une réglementation stable dans les secteurs d'infrastructure stratégiques, accompagné d'un mécanisme transparent pour les adjudications de marchés et pour le calcul des tarifs ; des entreprises d'État bien administrées, gérées en toute indépendance, disposant de systèmes d'achat, de facturation et de recouvrement efficaces et affichant des comptes solides ; et une base juridique pour les activités et les contrats de maintenance, les locations, les concessions et les partenariats public-privé (Mbeng *et al.*, 2013).

Pour améliorer la solvabilité des projets d'infrastructure régionaux, il faudrait promouvoir un recours accru aux instruments d'atténuation du risque. L'utilisation de ces instruments disponibles pour catalyser le financement privé reste limitée et devrait être encouragée. Ces instruments incluent non seulement les instruments concessionnels (tels que les garanties partielles du risque que l'Association internationale de développement ou le Fonds africain de développement peuvent apporter), mais aussi les instruments commerciaux (comme l'assurance du risque politique proposée par l'Agence multilatérale de garantie des investissements et les différentes formes de garanties du crédit fournies par les banques multilatérales et par les banques commerciales).

### 3.4.2 Plus d'inclusion

Pour que l'infrastructure régionale puisse favoriser une croissance inclusive, il faudrait qu'elle soit conçue de

manière à maximiser l'accès pour les utilisateurs finals. En d'autres termes, les politiques d'infrastructure doivent faire de l'accès l'objectif premier, via des mécanismes, une réglementation ou d'autres dispositions visant à limiter le développement de l'infrastructure captive et à renforcer l'intégration des composantes de l'accès dans la conception des projets. Il faut aussi prêter attention au développement de l'infrastructure immatérielle, notamment en remédiant aux goulets d'étranglement qui empêchent de bénéficier pleinement des effets positifs de l'intégration des systèmes de transport, et en veillant à la pérennité des régimes de subventions sur les marchés de l'électricité.

Les conditions d'investissement dans l'infrastructure devraient permettre aux pays de recourir au maximum de contenu local à condition que cela soit possible avec un bon rapport coût-efficacité. Les modèles d'achat qui reposent sur l'utilisation de facteurs de production locaux doivent être repensés dans les pays où le modèle n'existe pas réellement et où ces synergies peuvent être exploitées de façon efficiente. Pour y parvenir, il faut notamment faire appel à des fournisseurs locaux susceptibles d'être compétitifs, et maximiser les répercussions positives sur l'emploi local ainsi que le transfert de compétences. Par exemple, grâce à son programme de développement local *via* des investissements dans l'infrastructure et l'emploi (ASIST-AP), l'Organisation internationale du travail a élaboré des méthodes de développement de l'infrastructure axées sur la main-d'œuvre qui se sont révélées à la fois viables et d'un bon rapport coût-efficacité. Cependant, les règles strictes que certains pays ont définies pour les appels d'offres empêchent la participation des petites entreprises locales ou le recours à des techniques qui permettraient d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles localement. Par conséquent, si l'on veut améliorer les effets de l'infrastructure en termes de croissance inclusive, une réforme des institutions est nécessaire pour inciter les entrepreneurs à développer et à employer les ressources locales.

Les accords de concession de l'infrastructure régionale devraient être « équitables ». Le montant des taxes et des redevances devrait tenir compte de la répartition des risques et des recettes entre l'État et le secteur privé. S'il s'agit, par exemple, de développer une infrastructure

régionale qui nécessite de transférer ou de louer des biens fonciers à des opérateurs privés, la structure des redevances de concession doit correctement refléter la rémunération de l'État ou de la collectivité. Afin de maximiser les effets en termes de croissance inclusive, il importe également que les subventions publiques aient des répercussions bénéfiques sur les utilisateurs finals.

Les autorités de réglementation devraient adopter le modèle de l'« accès ouvert » lorsque c'est possible. L'introduction de ce modèle facilitera l'accès des utilisateurs finals aux services d'infrastructure et elle permettra aussi aux fournisseurs de l'infrastructure régionale de desservir les marchés locaux avec un bon rapport coût-efficacité. Ainsi, dans le secteur du transport aérien où la viabilité dépend fortement du volume du trafic, la réduction des limitations de l'accès des compagnies régionales au marché local améliorerait l'accessibilité financière des services de transport aérien. Il peut être nécessaire de coupler ces mesures à un système de partage des risques politiques et financiers approprié dans les secteurs où le secteur privé est présent. Ces mesures inciteraient le secteur privé à entrer sur le marché et à faire pression sur les gouvernements africains pour que ces derniers autorisent un plus grand nombre d'opérateurs. Pour l'instant, les marchés en Afrique restent forcément contrôlés par les monopoles et les gouvernements et, par conséquent, se caractérisent par des activités commerciales à faible volume et à marge bénéficiaire élevée.

## Références

AfDB (2011a), *African Development Report 2011: Private Sector Development as an Engine of Africa's Economic Development*, AfDB, Tunis.

AfDB (2014), *Regional Operations Selection & Prioritization Framework (Revised Framework)*. [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Regional\\_Operations\\_Selection\\_and\\_Prioritization\\_Framework\\_\\_Revised\\_Framework\\_.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Regional_Operations_Selection_and_Prioritization_Framework__Revised_Framework_.pdf)

African Development Bank, OECD Development Centre, United Nations Development Program, United Nations

Economic Commission for Africa (2013), *African Economic Outlook 2013*.

Blycroft (2012), *African Mobile Yearbook*. [http://blog.bearing-consulting.com/wp-content/uploads/2012/10/Africa.Mobile.Fact\\_Book\\_.2012.pdf](http://blog.bearing-consulting.com/wp-content/uploads/2012/10/Africa.Mobile.Fact_Book_.2012.pdf)

Haroz, D. (2011), 'China in Africa: Symbiosis or Exploitation?', The Fletcher Forum of World Affairs, May 15, 2011. <http://www.fletcherforum.org/2011/05/15/haroz/>

Information for Development Program (InfoDev) (2005), *Open Access Models: Options for Improving Backbone Access in Developing Countries*, Technical Report, Spintrack AB, Stockholm.

International Finance Corporation (IFC) & Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2013), *Fostering the Development of Greenfield Mining-related Transport Infrastructure through Project Finance*, PPIAF, Washington, DC.

Infrastructure Consortium for Africa (ICA) (2012), *Infrastructure Financing Trends in Africa*, ICA Annual Report 2012, Tunis.

Ireland, G. (2013), 'Mining Infra – Case for a New Approach', in *Project Finance International Middle East & Africa Special Report*, September.

Mbeng M., A. Cedric & B. Hundal (2013), *Structured Finance – Conditions for Infrastructure Bonds in African Markets*, Regional Integration & trade Department, AfDB, Tunis.

Mukasa, A., E. Mutambatsere, Y. Arvanitis & T. Triki (2013), *Development of Wind Energy in Africa*, Working Paper no. 170, AfDB.

Mutambatsere, E., A. Nalikka, M. Paal, & D. Vencatachellum (2013), 'What Role for MDBs in Project Finance? Some thoughts from the Rift Valley Railways in Kenya and Uganda', *Journal of Infrastructure Development*, vol. 5, no. 1, Sage, Gurgaon, pp. 1–20.

Ndungu, S. (2013), *Financing submarine system infrastructure – the EASSy / WIOCC model*, Western Indian Ocean Cable Company (WIOCC) Corporate Presentation for CFO Summit 2013 in London, May 22, 2013.

Raballand, G., S. Refas, M. Beuran & G. Isik. (2012), *Why Does Cargo Spend Weeks in Sub-Saharan African Ports? : Lessons from Six Countries*, World Bank, Washington, DC.

Southern African Power Pool (SAPP) (2010) *SAPP Annual Report 2010*. SAPP.

Southern African Power Pool (SAPP) (2011) *SAPP Annual Report 2010*. SAPP.

Southern African Power Pool (SAPP) (2012) *SAPP Annual Report 2010*. SAPP.

World Bank (2013), *Global Financial Development Report: Rethinking the Role of the State in Finance*, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2006), *Study On Local Open Access Networks for Communities and Municipalities*. [http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments\\_130.pdf](http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_130.pdf)

World Economic Forum, AfDB, the International Bank for Reconstruction & Development / the World Bank, the Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2013), *Africa Competitiveness Report*, World Economic Forum, Geneva.



CHAPITRE 4

# Gérer la migration régionale



## 4.1 Introduction

La migration constitue une stratégie de subsistance pour la plupart des Africains. La mobilité et la migration ont toujours fait partie intégrante du développement du capital humain ; la migration renforçant les capacités des individus en quête d'une vie meilleure ou de moyens de subsistance plus sûrs (De Haan, 1999 ; Ellis, 2000). Cependant, de nos jours, les flux migratoires augmentent tandis que les obstacles à la mobilité s'accroissent. En Afrique, en fermant la « porte » à la libre circulation des personnes, on a abouti à des flux massifs de sans-papiers (c'est-à-dire de migrants en situation irrégulière) qui franchissent les frontières en toute illégalité. Si la porosité des frontières et les processus informels peuvent faciliter la migration au sein de l'Afrique, les migrants africains sont pénalisés par d'importantes restrictions formelles et des obstacles

onéreux à la mobilité. De telles limitations marginalisent les migrants et réduisent leur potentielle contribution au développement et à la croissance inclusive. Si le pays d'origine influence fortement les opportunités de développement du capital humain d'un individu, le degré d'intégration régionale de ce pays conditionne les chances pour cet individu d'améliorer son sort dans un autre pays.

La relation entre migration et développement occupe le devant de la scène au niveau international depuis 2001, mais elle n'apparaît guère dans les politiques régionales en Afrique. La libre circulation des personnes reste un domaine peu élaboré de la politique d'intégration régionale. On observe un fossé entre les accords d'intégration régionale et la réalité en ce qui concerne la mobilité de





la main-d'œuvre en Afrique, où la migration obéit à des processus informels. Dans les traités d'intégration régionale, dont les marchés communs ou uniques constituent l'objectif implicite, la migration constitue l'une des quatre libertés : circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Certaines communautés économiques régionales (CER), comme le Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (COMESA), Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), ont instauré des Protocoles formels sur la libre circulation des personnes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer. Au cours de la dernière décennie, à l'exception de l'EAC, les CER ont peu progressé sur le plan de la ratification et de la mise en œuvre de ces protocoles. La plupart des CER imposent des règles d'immigration strictes et des procédures restrictives pour la délivrance des visas ou des permis de travail, ceci restreint les avantages potentiels de l'intégration régionale inclusive. En outre, dans toutes les régions africaines, les compétences ne sont pas reconnues à l'échelle régionale, le mode 4 de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur le

mouvement occasionnel des personnes physiques (des individus plus que des sociétés) reste peu appliqué et, une fois les frontières franchies, les migrants n'ont pas accès aux services sociaux, tels que la santé et l'éducation.

La migration régionale pourrait avoir une incidence positive plus forte sur le développement et la réduction de la pauvreté que la migration hors d'Afrique. Étant donné qu'une majorité des migrants qui quittent un pays africain pour un autre sont relativement pauvres, une augmentation, même faible, du revenu peut avoir un impact significatif sur leur développement humain (Hampshire & Randall, 1999 ; Wouterse, 2006). Par conséquent, l'absence de gestion de la migration régionale inclusive, conjuguée à une tendance à la signature de traités bilatéraux et à des politiques favorisant la migration de personnes très qualifiées, profite aux migrants aisés et pénalise les migrants pauvres ou en situation irrégulière. Lorsque les protocoles formels ne sont pas mis en œuvre, la migration ne sert guère de moteur à l'inclusion et à la croissance. Au niveau macro, une allocation efficiente de la main-d'œuvre entre les pays dotés d'un surplus et ceux caractérisés par un manque de main d'œuvre devient difficile. Au niveau micro, les migrants ne bénéficient pas de la protection juridique et de l'accès aux biens et services fournis par l'État, ce qui freine la mobilité et l'inclusion sociales.

Ce chapitre explique qu'il faut passer de la régulation de l'immigration à la gestion de la migration régionale, dans la perspective d'une intégration réelle des migrants sur le marché du travail et de l'instauration de politiques sociales inclusives. Il avance qu'une absence de gestion de la migration régionale érode la compétitivité de l'Afrique, et a des conséquences substantielles sur le développement macro et microéconomique. La migration régionale n'étant pas gérée, la politique publique actuelle est réactive et axée sur les migrants qui ont déjà franchi la frontière, alors qu'elle devrait s'attacher à élaborer une stratégie de long terme cohérente pour gérer la mutualisation des compétences au niveau régional et équilibrer les marchés du travail. Les restrictions actuelles placent les migrants dans l'illégalité, ce qui les marginalise et fait peser des coûts socio-économiques substantiels sur les migrants comme sur les pays d'accueil.

## 4.2 Une migration restrictive

### 4.2.1 La migration comme stratégie de subsistance

Face à la montée du chômage et à une forte poussée démographique en Afrique, la migration constitue une stratégie de subsistance essentielle pour beaucoup d'Africains. Dans notre « ère de migration », les mouvements de population (hommes et femmes) augmentent, entrant et sortant de quasiment tous les pays du monde (Castles & Miller, 2009 ; UNDP, 2009). On estime aujourd'hui à 31 millions le nombre de migrants africains en situation régulière à l'international, soit entre 2,5 et 3 % de la population de ce continent. Ces statistiques n'incluent pas les personnes qui n'ont pas de visa ou de permis de travail (Ratha *et al.*, 2011). Depuis 1990, l'immigration légale vers l'Afrique du Sud a plus que quadruplé, et la migration clandestine s'est aussi accrue. L'Afrique du Nord compterait, selon les estimations, 4,3 millions de migrants d'Afrique subsaharienne en situation irrégulière, dont nombre d'entre eux souhaitent rallier l'Europe. Ces migrants en transit seraient plus d'un million à vivre en Côte d'Ivoire et jusqu'à 7 millions en Afrique du Sud.

Grâce à la diversification des revenus qu'elle permet, la migration peut constituer une assurance ou un moyen de réduire les risques pour les ménages africains (Stark & Taylor, 1991 ; Taylor, 1999 ; Bensaad, 2005 ; Quinn, 2006 ; Khachani, 2008). Des recherches récentes évaluant le poids relatif des différents moteurs de migration, montrent que les facteurs incitatifs, principalement économiques, sont prédominants (King & Skeldon, 2010 ; Government Office for Science, 2011). Les facteurs démographiques et la pénurie d'emplois, ou le chômage des jeunes, figurent donc parmi les facteurs les plus importants de la migration (Hatton & Williamson, 2001 ; Shimeles, 2010). Quelque 62 % des Africains (soit plus de 600 millions de personnes)

ont moins de 25 ans. Ils représentent une opportunité de croissance économique car ces jeunes entrent dans leurs années productives. Les jeunes africains sont de plus en plus nombreux, instruits et mobiles, mais aussi sans emploi ou sous-employés. Cette réalité est exacerbée par le décalage entre les besoins du marché du travail et les compétences produites par le secteur de l'éducation. Les migrants originaires de pays en développement et migrant vers d'autres pays en développement sont généralement des jeunes de 18 à 29 ans en quête d'opportunités d'emploi (Dodson *et al.*, 2008) avec un nombre croissant de femmes. Elles représentent désormais près de la moitié (45,9 %) des travailleurs migrants africains (Adepoju, 2006 ; Ally & MRI, 2006 ; Klein, 2006 ; UNDESA, 2013). En 2010, les personnes de 15 à 34 ans représentaient 42,6 % de l'ensemble des migrants internationaux dans les pays les moins avancés, contre à peine 29,1 % dans les pays développés (UNDESA, 2011), et c'est en Afrique que l'âge médian des migrants est le plus faible au monde (29,9 ans) (UNDESA, 2013).

La migration peut également représenter une nécessité ou une stratégie de résistance face à la pauvreté, aux pénuries alimentaires, au changement climatique, aux catastrophes naturelles et aux conflits armés.<sup>1</sup> Bien que ce chapitre ne

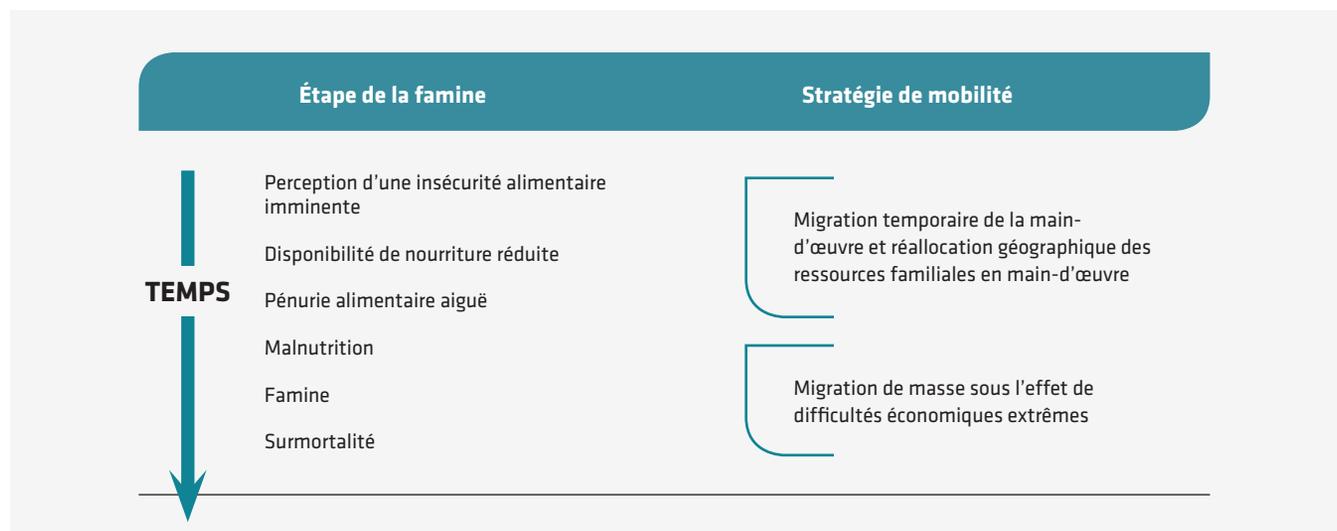
1 La violence des conflits interethniques, des guerres civiles et des crises humanitaires en Afrique (au Soudan, en Sierra Leone, dans la région des Grands Lacs, en Côte d'Ivoire, au Nigéria, dans la région soudanaise du Darfour, etc.) est considérée comme un facteur incitatif essentiel de la migration, mais à un degré moindre que les facteurs économiques et environnementaux (Naudé, 2010). Plus de 50 % des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans le monde se trouvent en Afrique. Cette situation s'explique par l'escalade des guerres civiles et des conflits entre 1990 et 2011. Même si, depuis 2008, l'Afrique du Sud est le pays qui reçoit le plus grand nombre de demandes d'asile au monde, le continent africain enregistre un recul progressif du nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile (Ratha & Shaw, 2007). Ce chapitre ne traite pas des réfugiés, qui sont soumis à une législation différente de celle qui couvre les travailleurs migrants.

traite pas de la question des réfugiés tels que reconnus par les conventions internationales, la rareté des ressources naturelles et la dégradation de l'environnement, ainsi que le changement climatique déterminent de plus en plus les flux migratoires (Hatton & Williamson, 2001 ; Stern 2006). Aux premiers stades de la famine, les ménages peuvent envoyer certains membres de leur famille travailler ailleurs ou opter pour une migration temporaire vers des zones rurales dans le but de diversifier leur revenu (Figure 4.1). Dans la région du Sahel, la dégradation des sols, la désertification et la sécheresse figurent parmi les principales causes environnementales des déplacements de population (Myers, 2002 ; Grote & Warner 2010). Ainsi, au Niger, les deux tiers des personnes ayant répondu à une étude de la Banque mondiale (2000), ont indiqué que, face au manque de nourriture, de vêtements ou de revenu, elles avaient quitté leur maison pour chercher des moyens de subsistance ailleurs. Pourtant, les facteurs environnementaux tendent plus souvent à être associés à une migration à court terme qu'à long terme (Henry, Schoumaker & Beauchemin, 2004 ; Lassailly-Jacob et al., 2006). Quelque 80 % de la main-d'œuvre masculine originaire de pays enclavés à l'intérieur du Sud du Sahara (Mali, Niger et Tchad) migrent de façon saisonnière vers les zones côtières pendant les périodes de sécheresse (Grote & Warner, 2010).

Les migrants issus des régions les plus pauvres restent dans les pays voisins. Le PIB par habitant exerce un puissant effet sur la capacité à migrer, en particulier vers des destinations lointaines, ce qui induit un effet de seuil (UNDP, 2009 ; Shaw, 2007 ; De Haas, 2010 ; Shimeles, 2010). Les migrants africains venus des pays à revenu intermédiaire migrent surtout vers des pays situés hors d'Afrique. Les individus et les sociétés riches sont également généralement plus mobiles que les individus et les sociétés pauvres : le taux d'émigration en pourcentage de la population se situe aux environs de 2,1 % dans les pays à faible revenu et de 3,6 % dans ceux à revenu élevé (Bakewell, 2009). Les « plus pauvres parmi les pauvres » n'ont pas les moyens de migrer (UNDP, 2009). Les migrants internationaux ne viennent donc pas d'endroits pauvres et reculés déconnectés du monde, mais plutôt de régions et de pays qui connaissent des mutations rapides du fait de leur intégration au commerce mondial, ainsi qu'aux réseaux d'information et de production (Massey, 2009).

La migration au sein de l'Afrique subsaharienne représente le plus important mouvement de personnes Sud-Sud (c'est-à-dire entre pays en développement) au monde, et les individus migrent généralement au sein de leur sous-région immédiate (Ratha et al., 2011). Une telle

**Figure 4.1** Stratégies de mobilité de la population pour des raisons d'insécurité alimentaire et de famine



Source : Hugo, 1991.

migration Sud-Sud est légèrement supérieure à la migration Sud-Nord, car le stock de migrants dans le Sud s'est accru plus rapidement au cours de la dernière décennie. Les Africains ne représentent que 10 % des immigrants qui se rendent dans les pays de l'OCDE, soit moins que les migrants de toutes les autres régions du monde. Une grande majorité de ces immigrants viennent d'Afrique du Nord. Cette région occupe une place à part en Afrique car près de 90 % des migrants qui en sont issus quittent l'Afrique (UNDESA, 2013). La tendance générale en Afrique est à la régionalisation: 65 % des habitants d'Afrique subsaharienne ne quittent pas le continent (UNDESA, 2013). En Afrique de l'Ouest, environ 7,5 millions de migrants se déplacent au sein de cette sous-région, ce qui représente 86 % de l'émigration totale (Gnisci, 2008). La migration constituant une stratégie importante pour les ménages africains, elle touche tous les pays, et en façonne même certains. Il subsiste toutefois de profondes différences entre les pays présentant un fort taux d'émigration et ceux affichant un fort taux d'immigration. Les petits pays, les États insulaires et les pays en situation de conflit ou d'après-conflit enregistrent un taux d'émigration supérieur à 10 % de leur population. C'est le cas du Cabo Verde,

de la Guinée équatoriale, de Sao Tomé-et-Principe et du Mali (Tableau 4.1).

Des plates-formes régionales, comme l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Gabon et la Libye, attirent un grand nombre de travailleurs migrants, et la grande majorité de ces migrants sont issus de pays voisins. On estime que 80 % de la migration Sud-Sud se produit entre des pays qui possèdent une frontière commune, contre 20 % pour la migration Sud-Nord (Ratha & Shaw, 2007). Ainsi, 67 % des migrants en Afrique du Sud proviennent des pays de la SADC (Crush, 2011). Les principaux corridors bilatéraux sont : Burkina Faso-Côte d'Ivoire (1,6 million), Zimbabwe-Afrique du Sud (1,3 million) et Mozambique-Afrique du Sud (1,2 million) (Ratha et al., 2011). Le renforcement des contrôles aux frontières et les crises financières qui ont frappé l'Europe et l'Amérique du Nord ont également entraîné l'essor d'autres grandes destinations africaines, comme le Botswana, le Maroc et la Namibie (Crush & McDonald, 2002).

En l'absence de gestion de la migration régionale, la destination est davantage déterminée par le manque de

**Tableau 4.1** Les 10 pays d'Afrique d'où partent et où arrivent le plus grand nombre de migrants, par taux de migration (%), 2010

Les 10 pays d'Afrique d'où partent le plus de migrants	Les 10 pays d'Afrique qui accueillent le plus de migrants (africains)
Cabo Verde (>10 %)	Côte d'Ivoire (9 %)
Guinée équatoriale (>10 %)	Afrique du Sud (5 %)
Sao Tomé-et-Principe (>10 %)	Nigéria (>2,5 %)
Mali (>10 %)	Tanzanie (>2,5 %)
Maroc (>5 %)	Soudan (<2,5 %)
Burkina Faso (>5 %)	Burkina Faso (<2,5 %)
Bénin (>5 %)	Ouganda (<2,5 %)
Tunisie (>5 %)	Éthiopie (<2,5 %)
République du Congo (>5 %)	Libye (<2,5 %)
Algérie (>5 %)	Tchad (<2,5 %)

Source: Shimeles (2010), d'après les données issues de la matrice des migrations.

capitaux et les réseaux sociaux que par les besoins du marché du travail. Etant donné que la migration internationale ne résulte pas d'une absence de développement économique, mais plutôt du développement lui-même, elle ne devrait pas faiblir. L'Afrique est en phase de croissance et, à mesure que le PIB par habitant augmente, la capacité de ses habitants à migrer augmente également (Massey, 2009). Dans le même temps, la mondialisation intensifie la prise de conscience des différences de niveaux de vie, ce qui exacerbe le désir de migrer. Cependant, si l'on place la migration dans le contexte plus large du changement sociétal, il est important de noter que la mondialisation entraîne l'inclusion de certains et la

marginalisation d'autres, dans un contexte de creusement des inégalités à l'intérieur des pays en Afrique. D'une part, les pays du Nord ferment de plus en plus leurs frontières et, d'autre part, les moyens financiers de la majorité des Africains ne leur permettront de migrer qu'au sein de leur sous-région immédiate.

2 Union du Maghreb Arabe (UMA), Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (COMESA), Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

**Tableau 4.2** Dispositions de droit primaire sur la libre circulation des personnes dans les CER

CER <sup>2</sup>	Dispositions de droit primaire sur la libre circulation des personnes (traités fondateurs, protocoles, etc.)	Mise en œuvre de protocoles sur la libre circulation
UMA	« œuvrer <b>progressivement à réaliser la libre circulation des personnes</b> , des services, des marchandises et des capitaux » (Traité de l'UMA 1989, Art. 2)	Aucune politique
CEN-SAD	« suppression de toutes les restrictions qui entravent le rassemblement des pays membres par la prise de mesures nécessaires pour <b>assurer la libre circulation des personnes</b> , des capitaux et des intérêts des ressortissants des États membres (...) » (Traité de la CEN-SAD)	Aucune politique
COMESA	« <b>supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre</b> et des services, au <b>droit d'établissement des investisseurs et au droit de résidence</b> au sein du Marché commun » (Traité du COMESA Art. 4(6e) et Art. 164)	<i>Pas encore en vigueur (Protocole sur l'assouplissement progressif puis la suppression des obligations de visa)</i>
EAC	« <b>mesures nécessaires à la réalisation de la libre circulation des personnes et de la main d'œuvre</b> et à assurer à leurs citoyens la jouissance du <b>droit d'établissement et de résidence</b> au sein de la Communauté » (Traité de l'EAC, Art. 104) (EAC, 2006)	<b>Exemption de visa à l'entrée pour 6 mois (renouvelable)</b>
CEEAC	« suppression progressive, entre les États membres, des obstacles à la <b>libre circulation des personnes</b> , des biens, des services, des capitaux et au droit d'établissement » (Traité de la CEEAC, art. 4(e))	Pas encore en vigueur
CEDEAO	« création d'un marché commun à travers la <b>suppression entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes</b> , des biens, des services et des capitaux ainsi qu'aux <b>droits de résidence et d'établissement</b> » (Traité révisé de la CEDEAO de 1993, Art. 3)	<b>Exemption de visa à l'entrée pour 90 jours</b>
IGAD	« <b>promouvoir la libre circulation des biens, des services et des personnes ainsi que l'établissement de la résidence</b> » (Accord portant création de l'IGAD, Art. 7(b))	Aucune politique
SADC	« élimination progressive des obstacles à la <b>libre circulation</b> des capitaux et de la <b>main-d'œuvre</b> , des biens et des services, et <b>des personnes la région en général, au sein des États membres</b> (Traité portant création de la SADC de 1992, Art. 5 (2) (d))	Pas encore en vigueur

Source : Auteurs.

## 4.2.2 Les politiques régionales

La migration figure sur l'agenda de l'Union africaine (UA) et des CER depuis de longues années. L'Article 71 du Traité d'Abuja, qui a donné naissance à la Communauté Économique Africaine, demande instamment aux États membres d'adopter des politiques qui autorisent la libre circulation des personnes au sein de la communauté. Il faudrait pour cela que ces pays fassent de la facilitation de l'emploi (des ressources humaines qualifiées disponibles d'un pays membre dans d'autres États membres où elles font défaut) un élément essentiel de la promotion de la coopération et de l'intégration régionales. La libre circulation est un objectif clairement énoncé dans tous les traités fondateurs des CER africaines. La migration concerne directement la liberté de circulation des personnes, mais elle permet aussi aux biens, aux services et aux autres capitaux de circuler librement entre les pays de la manière la plus efficiente possible.

Cependant, les protocoles liés à la migration régionale sont rarement considérés comme une question prioritaire. La migration est parfois perçue comme se trouvant au terme d'un processus linéaire visant l'intégration régionale complète. Les CER africaines ont adopté des conventions et des protocoles formels sur la migration, reposant sur des conventions et des résolutions internationales (Tableau 4.2), mais ces conventions et protocoles ne sont pas pleinement mis en œuvre. Par conséquent, la libre circulation de facto des personnes en Afrique au niveau régional est informelle et suscite des réactions de rejet. Dans la plupart des cas, les dispositions des traités et des protocoles ne sont pas transposés dans leur intégralité dans la législation/la réglementation nationale. En outre, une majorité de lois sur l'immigration n'ont pas été amendées de manière à intégrer les engagements pris par les pays au niveau régional. Dans les périodes de croissance rapide, certains gouvernements africains accueillent les travailleurs migrants à bras ouverts, mais ils les expulsent parfois en masse pendant des crises économiques. Ainsi, entre 1958 et 1996, on a dénombré 23 épisodes d'expulsions massives de travailleurs immigrés (Bredeloup, 1995). Depuis 1969, les flux migratoires entre la Tunisie et la Libye, par exemple, ont connu trois périodes d'accès libre et huit d'expulsion.

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) sont les CER qui ont réalisé les progrès les plus notables sur la libre circulation des personnes. En 1979, la CEDEAO a introduit un *Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement*, qui a été ratifié en 1980, les États membres s'étant entendus sur la libre circulation des citoyens communautaires sans visa pendant 90 jours (jusqu'à ce que le droit de résidence et d'établissement entre en vigueur). La CEEAC a adopté des dispositions sur la libre circulation des personnes en 1983, mais elle n'autorise toujours pas les déplacements sans visa. Le COMESA a adopté deux protocoles sur la libre circulation : le *Protocole sur l'assouplissement progressif puis la suppression des obligations de visas*, adopté en 1984, et le *Protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre, et des services ainsi que sur les droits d'établissement et de résidence*, adopté en 2001. En outre, le COMESA a adopté une loi-type visant à harmoniser la politique d'immigration de ses États membres, mais la mise en œuvre de ces textes demeure très insuffisante. Seuls quatre États membres ont signé le *Protocole sur la libre circulation* et un seul l'a ratifié. Le *projet de protocole de la SADC sur la libre circulation des personnes* de 1995 a rencontré l'opposition des pays qui accueillent des migrants dans cette sous-région. Malgré le faible taux de ratification et de mise en œuvre des protocoles initiaux, plusieurs nouveaux protocoles régionaux ont été élaborés, sans rencontrer plus de succès que leurs prédécesseurs. Il s'agit notamment du *projet de protocole de la SADC sur la libre circulation des personnes* de 2005 qui n'a été signé que par six États membres.

L'absence d'un régime migratoire appuyant l'intégration régionale explique pourquoi l'Afrique affiche des restrictions de visas parmi les plus lourdes au monde, en particulier pour les personnes souhaitant pénétrer dans un pays d'Afrique. Toutes les régions, à l'exception de l'Afrique de l'Est, ont des exigences en matière de visa plus strictes que la moyenne mondiale (Figure 4.2). Ainsi, les Nord-Américains et les Européens qui souhaitent entrer dans un pays africain ont moins d'obligations à remplir pour obtenir un visa que les Africains. En moyenne, les Africains ont besoin d'un visa pour se rendre dans 60 % des pays africains, allant de 41 % pour la Gambie à 84 % pour

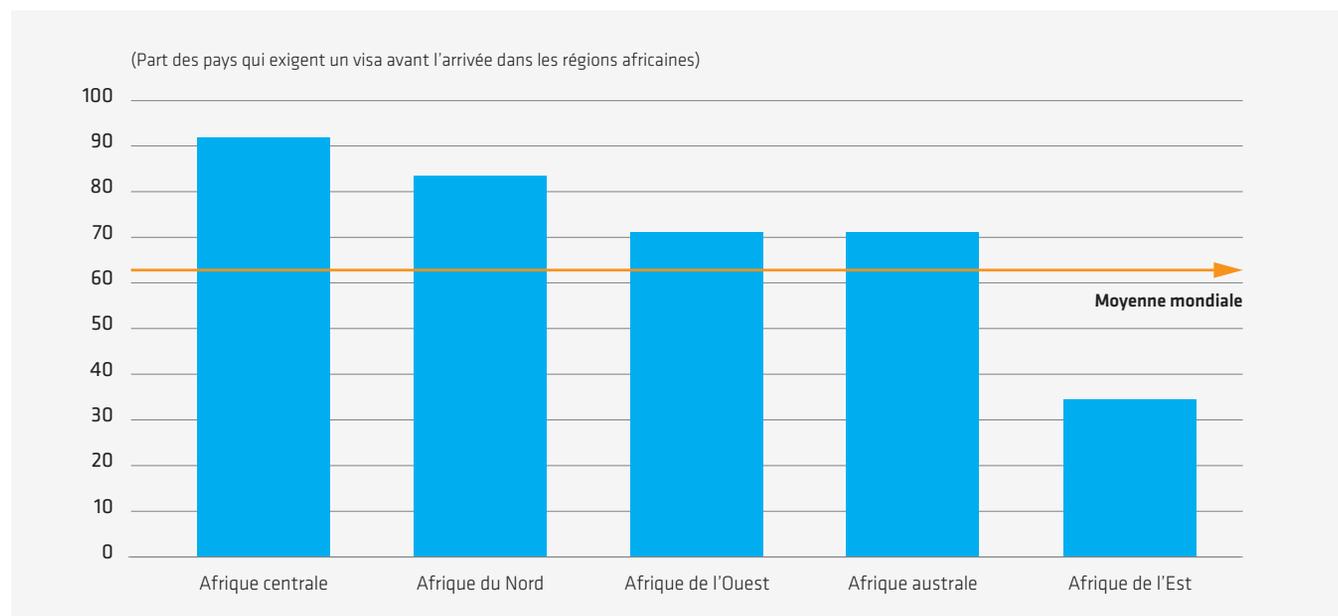
la Somalie. Seuls les Comores, Madagascar, le Mozambique, le Rwanda, et les Seychelles autorisent les citoyens de tous les pays africains à pénétrer sur leur territoire sans visa ou à obtenir un visa à leur arrivée. En revanche, la République démocratique du Congo (RDC), la Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe et le Soudan exigent de tous les Africains qui souhaitent entrer sur leur territoire qu'ils demandent un visa avant leur arrivée. Les accords réciproques sont limités, car les citoyens de pays qui ont assoupli leur politique de visa ont toujours besoin d'un visa pour se rendre dans 50-80 % des autres pays africains. De plus, la plupart des pays de la CEDEAO imposent des exigences plus strictes en matière de visas aux étrangers qui pénètrent sur leur territoire que celles que les autres pays imposent à leurs ressortissants.

Une approche reposant sur une coalition de pays volontaires s'est révélée fructueuse en Afrique et pourrait être encore encouragée afin de faire progresser la gestion de la migration régionale. Outre les huit CER reconnues par le Traité d'Abuja, l'Afrique compte plusieurs groupements économiques régionaux dont la composition se recoupe fortement (Chapitre 2). L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) applique la politique de

migration la plus libérale, avec une exemption de visa et le droit d'établissement et des documents de travail et de voyage standardisés. La carte nationale d'identité suffit pour passer d'un État membre à un autre. La liberté d'établissement est garantie pour tous les citoyens et le droit de travailler dans un autre État membre est accordée à la plupart des catégories professionnelles. Le Programme accéléré d'intégration économique (PAIE) entre le Malawi, Maurice, le Mozambique, les Seychelles et la Zambie, constitue une autre initiative encourageante à cet égard, qui vise pour commencer à faciliter la mobilité des hommes et femmes d'affaires.

Les carences dans la mise en œuvre de politiques de libre circulation des personnes au niveau des CER se traduisent par la poursuite de politiques restrictives favorisant la migration de travailleurs qualifiés et des accords bilatéraux sur la mobilité de la main-d'œuvre sur le continent. Cette tendance à la conclusion d'accords bilatéraux et à l'adoption de politiques favorisant la migration de main-d'œuvre qualifiée protège uniquement les droits des travailleurs hautement qualifiés et ne facilite pas la libre circulation des autres travailleurs. En Afrique du Sud, par exemple, la migration est régie par le Refugee Act (1997) et l'Immigration

**Figure 4.2** Dans la plupart des régions africaines, les règles d'obtention d'un visa sont plus strictes que la moyenne mondiale



Source: World Economic Forum (2013).

Act (2002) qui visent essentiellement à faciliter l'entrée de travailleurs très qualifiés pour les secteurs qui en ont besoin. L'Accord tripartite COMESA-EAC-SADC n'envisage pas la liberté de circulation que pour les hommes et les femmes d'affaires. Seize pays d'Afrique sont en train d'élaborer une politique migratoire restrictive : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, la Libye, le Mali,

le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, la Tanzanie et le Zimbabwe. La CEDEAO et la SADC se dotent également de politiques migratoires. Cette tendance s'explique en partie par l'idée répandue selon laquelle la migration relève de la sécurité nationale, conjuguée à la divergence d'intérêts entre les pays d'origine et les pays d'accueil, ainsi qu'à l'absence de consensus en Afrique sur les coûts et les avantages de la migration pour ces deux catégories de pays.



## 4.3 L'absence de gestion de la migration

Les publications récentes montrent que la migration se traduit généralement pour les migrants par une hausse du revenu, par un meilleur accès à l'éducation et à la santé et par de meilleures perspectives d'avenir pour leurs enfants (UNDP, 2009). Le gain pour l'économie mondiale est de l'ordre de 50-100 % du PIB mondial, selon les compétences des migrants (Iregui, 2005 ; Clemens, 2011). Les économistes sont par conséquent généralement favorables à un allègement des restrictions à la mobilité, car la libre circulation des travailleurs est susceptible de faire augmenter le PIB mondial et de conduire à une répartition plus équitable de la richesse (Clemens, 2011 ; Rodrick, 2002 ; Pritchett, 2006 ; Tabarrok, 2006), essentiellement grâce à une hausse du revenu des migrants et à une augmentation des transferts de fonds vers leur pays d'origine. Des études ont démontré que la migration avait des effets positifs sur le marché du travail, en particulier lorsqu'elle est internationale. Les enquêtes sur la migration réalisées en 2009 au Burkina Faso, au Nigéria et au Sénégal montrent qu'elle a facilité la mobilité sociale en permettant aux travailleurs de passer du travail indépendant (souvent dans l'agriculture) à l'emploi salarié. Au Sénégal, le changement de situation sur le marché du travail est significatif pour les étudiants qui s'expatrient (Shimeles, 2010). De surcroît, la migration offre des possibilités de transition démographique et de renforcement de la participation au marché du travail tant pour les migrants que pour les personnes qui restent au pays. Lorsque les hommes migrent, les femmes sont amenées à prendre davantage de décisions, ce qui leur ouvre des opportunités dans des pays tels que le Lesotho, où la représentation des femmes dans la population active s'est accrue.

La mobilité de la main-d'œuvre profite aux pays d'origine comme aux pays d'accueil car elle facilite l'intégration sur le marché du travail et remédie aux déficits de compétences

sur le marché du travail national. L'Afrique du Sud bénéficie de l'afflux de travailleurs essentiellement masculins venus de pays limitrophes (Zimbabwe et Mozambique) pour travailler dans les mines, ainsi que d'autres catégories de migrants venus travailler dans ses nombreux secteurs en forte croissance. En Côte d'Ivoire, les migrants venus des pays voisins (Bénin, Burkina Faso, Niger et Togo) ont permis de combler les déficits de main-d'œuvre dans l'industrie et l'agriculture (filière du café et du cacao), ce qui a débouché sur une croissance tirée par les exportations. Les pays enclavés d'où sont originaires les migrants profitent aussi de la migration, car le chômage et la pauvreté y reculent et les personnes qui sont restées au pays investissent davantage dans le développement humain, principalement grâce aux fonds qu'elles reçoivent des expatriés (World Bank, 2008).

Néanmoins, l'Afrique se caractérise par des politiques d'immigration restrictives. « L'incapacité » des politiques d'immigration restrictives à réguler les flux migratoires se mesure par les effets de substitution spatiale, catégorielle, intertemporelle et inverse. Au lieu de faire reculer la migration, ces politiques poussent les migrants à modifier la destination, les canaux ou à en limiter le rendement (De Haas, 2011). Dans les années 60, la politique d'immigration adoptée par le Ghana a conduit certains migrants à franchir les frontières poreuses sans papiers et d'autres à changer de destination et à se rendre au Nigéria pendant le boum pétrolier. Le Nigéria a donc cherché à réduire l'immigration et a procédé à des expulsions lors des crises économiques du début des années 80. Les flux migratoires se sont donc en partie réorientés vers les plantations de cacao de Côte d'Ivoire, pays qui a alors procédé à des expulsions dans les années 90 afin de réduire l'immigration. En Afrique du Sud, on a dénombré cinq fois plus d'expulsions en 2008 qu'en 1990, avec plus de 3 millions

d'expulsions en 2008. L'expulsion constitue la principale mesure d'application de ces stratégies nationales. Elle est onéreuse tant pour les pays d'accueil que pour les migrants, et elle ne bénéficie pas nécessairement au développement ni à l'équilibre des marchés du travail régionaux.

Les politiques d'immigration restrictives n'offrent guère de possibilités d'inclusion pour les migrants peu qualifiés. Or, ce sont ceux qui rencontrent le plus d'obstacles structurels du fait de leur situation irrégulière. Les REC africaines pourraient tirer des enseignements de l'exemple du MERCOSUR (Marché commun du Sud) et de la Communauté andine des Nations (CAN) en Amérique du Sud, qui sont passés de régimes restrictifs facilitant la mobilité des travailleurs hautement qualifiés à une amélioration plus large de la mobilité humaine dans l'ensemble de ces deux régions. Ce changement est le signe d'une prise de conscience accrue, au niveau régional, des opportunités de développement offertes par la mobilité. Les obstacles structurels actuels à la mobilité de la main-d'œuvre en Afrique conduisent, pour leur part, à un creusement des disparités économiques, territoriales et géographiques et les migrants n'ont guère de possibilités d'évoluer professionnellement et de faire reculer la pauvreté intergénérationnelle.

### 4.3.1 Une mutualisation des compétences limitée

Au niveau macro, les économies africaines restent confrontées à une pénurie de travailleurs qualifiés malgré un chômage et un sous-emploi qui s'enracinent. S'ils veulent tirer parti de secteurs émergents tels que la banque, les industries extractives et les TIC, les pays d'Afrique ont besoin d'entrepreneurs innovants très qualifiés, mais un diplômé d'université africain sur neuf réside dans un pays de l'OCDE (UNDESA, 2013). C'est en Afrique, en particulier dans les pays les moins avancés, que cet exode des compétences compte parmi les plus marqués. La pénurie de compétences représente un obstacle majeur à la croissance économique et à la création d'emplois. Pour les investisseurs, elle constitue le principal problème lié au marché du travail (Bhorat *et al.*, 2002 ; Kraak, 2008 ; World Bank, 2008).

L'absence de reconnaissance mutuelle des qualifications (y compris au sein des CER) empêche fortement les personnes d'exercer leur profession dans un autre pays africain, y compris dans des secteurs cruciaux comme la santé ou l'éducation. Les personnes qui souhaitent exercer une profession fortement réglementée (ingénierie, médecine ou pharmacie) doivent avoir réussi des examens standard reconnus. Cependant, les politiques visant à remédier aux déficits de compétences sont souvent contrecarrées par d'autres mesures (Encadré 4.1).

Les processus informels qui régissent la migration en Afrique éoussent le potentiel de développement des personnes qui migrent à l'intérieur du continent. Même au sein des CER, la croissance du secteur privé est freinée par la restriction des droits juridiques et administratifs des migrants. La longueur des procédures d'obtention des visas et des permis de travail, l'absence de reconnaissance mutuelle des qualifications et les restrictions qui pèsent sur le transfert de services érodent la productivité, et la compétitivité, du secteur privé. Parmi les obstacles structurels auxquels se heurtent les migrants figurent notamment la restriction des droits de propriété foncière, ainsi que des possibilités limitées d'obtenir la double nationalité. Des changements juridiques structurels sont nécessaires pour attirer les entrepreneurs et les investissements vers les centres d'activités africains. La mauvaise gestion de la migration en Afrique a de larges conséquences sur la croissance et l'inclusion sociale ; en l'absence de gestion efficace, des relations négatives apparaissent entre migration et développement.

### 4.3.2 Les obstacles structurels

Au niveau micro, la migration régionale peut avoir un impact plus marqué sur la réduction de la pauvreté que la migration hors de l'Afrique (Wouterse, 2006). Les personnes capables de migrer en dehors de l'Afrique sont généralement plus riches et plus instruites que les autres, car la migration vers les pays du Nord nécessite davantage de ressources sociales et économiques que la migration vers d'autres pays d'Afrique. La migration intercontinentale fait également davantage progresser le revenu et la sécurité des moyens de subsistance que la migration intra-africaine,

et a tendance à exacerber les inégalités entre les ménages (Wouterse & Taylor, 2008 ; De Haas, 2009). Ainsi, les ménages qui reçoivent des fonds d'expatriés installés dans des pays non africains se situent dans les quintiles de consommation supérieurs (Hampshire, 2002 ; Black *et al.*, 2005 ; Ratha *et al.*, 2011). Par ailleurs, pour les ménages pauvres qui migrent à l'intérieur de l'Afrique, même une petite progression du revenu peut avoir un effet important sur la mobilité et l'inclusion sociales.

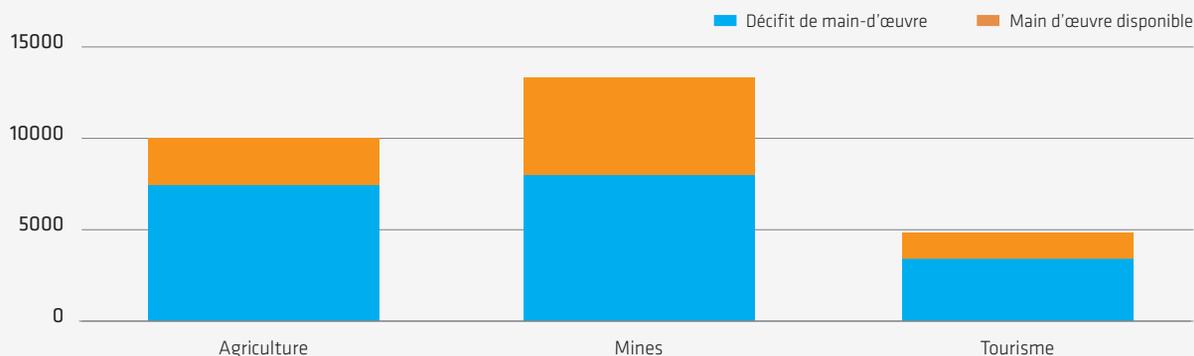
L'absence de gestion de la migration exerce un effet direct et substantiel sur l'intégration des migrants sur le continent. La migration économique régionale est en augmentation, mais les politiques relatives à l'intégration et à l'inclusion des migrants sont considérées comme secondaires (Gagnon & Khoudour-Castéras, 2012). En raison des restrictions qui pèsent sur l'immigration, du coût des documents de voyage et de la porosité des frontières, une bonne partie de la migration à l'intérieur de l'Afrique est

#### Encadré 4.1 Les tensions liées aux politiques d'immigration en Afrique du Sud et en Sierra Leone

En Afrique du Sud, la croissance s'est accélérée rapidement après 2002, contribuant au déficit de compétences, parallèlement à une poussée du chômage (Bhorat *et al.*, 2002 ; Ellis, 2008). Les changements structurels, l'évolution des produits, des technologies et des conditions de travail ont modifié les besoins de compétences (Richardson, 2007). L'industrie minière internationale se heurte à des pénuries de main-d'œuvre critiques à tous les niveaux, car on estime à 300 le nombre d'ingénieurs qualifiés qui quittent l'Afrique du Sud chaque année. De fait, environ un tiers des ingénieurs sud-africains ont émigré (Macartney, 2008). Non seulement le secteur minier sud-africain a des difficultés à retenir les travailleurs qualifiés, mais les nouveaux diplômés sont en nombre insuffisant et la main-d'œuvre est vieillissante (Sward, 2009).

En Sierra Leone, le déficit de compétences dans les secteurs clés que sont l'agriculture, les mines, le tourisme et la banque pèse également sur la transformation économique et la croissance du secteur privé (AfDB, 2013). Le système éducatif en place n'a pas la capacité de répondre aux exigences croissantes du secteur privé. Ainsi, dans ce pays, aucun établissement ne propose de formations bancaires spécialisées.

**Figure 4.3** En Sierra Leone, des secteurs essentiels sont confrontés à un déficit de main-d'œuvre qualifiée



En Afrique du Sud, la crise des compétences a débouché sur une nouvelle politique de l'immigration, The Immigration Act (2002), qui demande à l'État de publier chaque année la liste des compétences qui font défaut. Toutefois, d'autres initiatives visant à réduire l'afflux d'immigrants, en raison du niveau de chômage élevé, restreignent l'accès aux permis de travail temporaires (Crush, 2011).

La Constitution de la Sierra Leone autorise la discrimination envers les « personnes d'origine étrangère », alors que la régularisation de la migration pourrait constituer une solution de court terme au déficit de compétences (Chua, 2003). La Côte d'Ivoire, pays voisin, a également adopté, en 2004, une loi qui accorde aux Ivoiriens la priorité sur les étrangers dans tous les types d'emplois, qu'ils soient qualifiés ou manuels (Gagnon & Khoudour-Castéras, 2012). Le Traité de la CEDEAO comporte également une obligation de traitement national, ce qui signifie que les citoyens et les étrangers doivent être traités de la même manière, mais elle ne prévoit pas de reconnaissance mutuelle des qualifications.

Source: AfDB (2013).

clandestine. Par conséquent, un grand nombre de migrants demeurent marginalisés<sup>3</sup> et en situation irrégulière. Les politiques régionales doivent, quant à elles, soutenir des mesures de résilience au niveau micro via la migration afin d'atténuer la vulnérabilité des migrants. Il faudrait pour ce faire encourager le développement des compétences, l'intégration des marchés du travail, la mutualisation des compétences au niveau régional et le transnationalisme.<sup>4</sup>

Si les désavantages systémiques qui pénalisent les migrants étaient moins marqués, les migrants pourraient plus facilement devenir des « agents du changement » et non des menaces pour la cohésion sociale. Les droits civils et humains des migrants sont souvent bafoués, et ils sont victimes de multiples mauvais traitements. Les femmes

sont particulièrement vulnérables et davantage exposées aux risques durant la migration et une fois arrivées dans le pays de destination. Les migrants sont également exposés au risque d'éclatement de la famille, de pertes de moyens financiers, de fragmentation des réseaux, de discrimination, d'insécurité et de stress. Lorsqu'ils trouvent un emploi à l'étranger, les migrants paient souvent les mêmes impôts et taxes que les habitants du pays, sans avoir accès aux services de base, et sont exposés au risque constant d'expulsion, qui touche en particulier les travailleurs saisonniers ou sans-papiers. Ce manque d'accès aux services de base est source de risques pour la santé et se traduit par un faible développement du capital humain. Les inégalités auxquelles sont confrontés les migrants en termes de droits exacerbent l'exclusion sociale, et, sur le long terme, cette vulnérabilité peut engendrer d'importants coûts socio-économiques. La marginalisation des migrants peut conduire à la ségrégation, résultant en la création de ghettos et de bidonvilles, à la délinquance et à la propagation des maladies. Selon une récente étude de l'OCDE, la non-intégration des immigrants dans les pays du Sud entraîne des coûts socio-économiques plus élevés que dans les pays du Nord (Gagnon & Khoudour-Castéras, 2012).

3 « La marginalisation se produit lorsque les immigrants ne s'intègrent pas dans la société en même temps qu'ils rompent les liens qu'ils entretenaient avec leurs compatriotes. C'est précisément le type de situation qui renforce la vulnérabilité et génère des coûts élevés pour la société » (Gagnon & Khoudour-Castéras, 2012 : 22).

4 Le transnationalisme « désigne une situation dans laquelle les immigrants [sont] parfaitement intégrés dans la société hôte, et conservent des liens forts avec leur communauté d'origine, tant dans les pays d'origine que d'accueil » (Gagnon & Khoudour-Castéras, 2012 : 22).



## 4.4 Du contrôle à la gestion de la migration

Si l'on veut tirer parti de la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'Afrique, il est impératif de passer de la régulation de l'immigration à la gestion de la migration. Il faut, pour ce faire, s'orienter vers la reconnaissance mutuelle des qualifications (par exemple pour faciliter l'intégration des professionnels de la santé et des enseignants), le transfert des services (comme l'ingénierie, la comptabilité, et les professions juridiques) et le calcul des quotas d'immigration annuels en fonction des déficits de compétences. La tendance actuelle à la conclusion d'accords bilatéraux et à l'adoption de politiques sélectives visant la migration des

travailleurs qualifiés offre peu de possibilités d'inclusion des migrants peu qualifiés, et risque de générer des coûts socio-économiques négatifs. La réduction des inégalités géographiques grâce à des solutions de TIC innovantes (comme les services d'enseignement ou de santé mobiles) dans les régions qui n'ont que peu accès à la santé et à l'éducation pourrait grandement favoriser l'inclusion. En outre, la diminution des coûts d'envoi des fonds des travailleurs expatriés (par exemple grâce aux services bancaires mobiles) améliorerait également les moyens de subsistance et les perspectives de développement humain

**Tableau 4.3** Les facteurs influençant l'impact de la migration sur le développement

Court terme		Long terme
Macro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taille et composition de la population</li> <li>• Participation au marché du travail</li> <li>• Répartition géographique des ressources humaines (urbanisation)</li> <li>• Coût des documents de voyage (visas, permis de travail)</li> <li>• Dépenses de santé et d'éducation</li> <li>• Distribution du chômage/des niveaux de salaire/du revenu</li> <li>• Niveau des frais bancaires et des transferts de fonds des expatriés</li> <li>• Harmonisation des qualifications</li> <li>• Transfert des services (mode 4 de l'AGCS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre et demande sur le marché du travail</li> <li>• Fécondité et vieillissement de la population</li> <li>• Composition sectorielle de l'économie</li> <li>• Infrastructure publique et privée</li> <li>• Mutations technologiques</li> <li>• Schéma des échanges et de la migration internationaux</li> <li>• Inclusion sociale</li> <li>• Cohésion, relations transfrontières et délinquance</li> <li>• Défis environnementaux</li> <li>• Gestion de la migration, mutualisation des compétences</li> </ul>
	<i>Court terme</i>	<i>Long terme</i>
Micro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salaires et emploi (chômage)</li> <li>• Recherche d'emploi</li> <li>• Développement des compétences</li> <li>• Effets sur la consommation</li> <li>• Investissements dans le capital humain, épargne des migrants</li> <li>• Accès aux services et au logement</li> <li>• Protection sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilité du marché du travail</li> <li>• Pratiques des entreprises, droit d'établissement</li> <li>• Innovation et entrepreneuriat</li> <li>• Segmentation géographique et sociale des migrants</li> <li>• Réseaux</li> <li>• Mobilité sociale entre les générations</li> <li>• Transferts de fonds des expatriés</li> </ul>

Source : Auteurs.

des personnes restées au pays. Une meilleure gestion de la migration régionale apporterait des avantages substantiels tant à court qu'à long terme, au niveau macro comme micro (Tableau 4.3).

#### 4.4.1 Les bénéfices en matière de développement

Au niveau macro, les quotas d'immigration, la mutualisation des compétences à l'échelle régionale et la réforme de l'enseignement devraient être mis en œuvre pour faire face à la pénurie de compétences sur les marchés du travail nationaux. Une main-d'œuvre qualifiée n'a jamais été aussi importante pour le développement et les chaînes de valeur mondiales. Par conséquent, l'absence de gestion efficace de la migration régionale risque d'engendrer de nouveaux déficits de compétences. Le décalage entre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail des différents pays d'Afrique est exacerbé par la fuite des cerveaux. Il y a pénurie de compétences lorsqu'il existe un manque de travailleurs dans une profession particulière, une demande de main-d'œuvre supérieure à la disponibilité des compétences, ou des travailleurs ne présentant pas les compétences requises (Barnow *et al.*, 1998 ; Shah & Burke, 2003 ; Trendle, 2008). On a tendance à percevoir le problème de la pénurie de compétences sous le seul angle de la médiocrité du système éducatif et de formation. Cependant, l'ampleur de la fuite des cerveaux dans des secteurs essentiels en Afrique montre que la réforme du secteur de l'éducation ne suffira pas pour faire face à ces déficits de compétences. De plus, les données confirment également le rôle joué par l'intégration régionale pour faire aboutir la diversification nécessaire des économies africaines afin qu'elles absorbent les 10 millions de personnes qui entrent chaque année sur le marché du travail (World Economic Forum *et al.*, 2013). Les pays et les régions d'Afrique ont tout à gagner d'une mise en concordance des quotas d'immigration annuels avec les déficits de compétences.

L'harmonisation des agréments professionnels et la reconnaissance mutuelle des diplômes, ainsi que les règles relatives au droit d'établissement dans un autre pays d'Afrique

pour les médecins, les ingénieurs et les travailleurs qualifiés d'autres professions fortement réglementées, pourraient en partie combler l'important déficit de compétences. Depuis 2011, l'EAC avance sur la voie de la standardisation des programmes universitaires dans l'éducation en santé, dans les facultés de médecine et dans les facultés dentaires. Des efforts y sont en outre déployés en vue de la reconnaissance mutuelle des qualifications. Le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES), qui compte 19 États membres, est quant à lui chargé de certifier les programmes universitaires, qui sont ensuite reconnus dans ses États membres. Afin de faciliter la mutualisation des compétences au niveau régional, il faut accélérer la standardisation des programmes éducatifs, ou tout au moins instaurer une reconnaissance mutuelle des qualifications au sein des CER.

Les pays d'Afrique pourraient tirer des bénéfices de la libéralisation du transfert des services au titre du « Mode 4 » de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le déficit de compétences figure parmi les principales raisons expliquant la croissance insuffisante du secteur privé sur le continent, mais les pays africains n'ont généralement pas pris part aux négociations sur l'ouverture des marchés et les règles liées aux échanges (Sauvé & Ward, 2012). Le Mode 4 de l'AGCS est actuellement le seul instrument juridique approuvé au niveau international susceptible de déboucher sur un régime multilatéral de migration de la main-d'œuvre qui fonctionne (Broude, 2007). Il s'agit d'un mécanisme international visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre sur la base d'engagements négociés assortis de réserves aux termes desquels les États s'engagent à accepter l'arrivée de travailleurs migrants étrangers non permanents. Lors de la huitième Conférence ministérielle de l'OMC en 2011, les ministres du Commerce ont adopté une exemption qui autorise les membres de l'OMC à accorder un traitement préférentiel aux services et aux prestataires de services des pays les moins avancés (PMA), qui se situent pour l'essentiel en Afrique. Cependant, jusqu'ici aucun membre de l'OMC n'a présenté de demande de préférences ni proposé d'engagements. Les pays disposant d'un régime plus libéral pourraient constituer de bons exemples à cet égard (Encadré 4.2).

Au niveau micro, les politiques régionales devraient prévoir des incitations afin de parvenir à un accès équitable à des soins de santé publics de qualité et afin d'éviter que la migration n'exerce un impact négatif sur le développement humain dans les régions et les pays que les travailleurs qualifiés quittent en masse. La gestion régionale de la migration est à même d'atténuer les conséquences sociales délétères pour les migrants mais aussi pour les personnes restées au pays. Les pays les moins avancés enregistrent les niveaux les plus élevés de fuite des cerveaux, et, dans les zones mal desservies, des mécanismes attractifs insuffisants ont une incidence négative sur le développement du capital humain. Concernant les services de santé et d'éducation, la mobilité des travailleurs qualifiés a une incidence sur la qualité de la prestation de services dans les pays d'origine. Ceux qui en ont les moyens migrent afin d'obtenir des services d'éducation et de santé à l'étranger. Cependant, pour ceux qui restent, la migration risque de perpétuer les inégalités et les rôles traditionnels dans le pays d'origine et de produire des effets sociaux délétères, car ces personnes n'ont pas accès aux services de base. Des solutions innovantes pour endiguer la fuite des cerveaux et atténuer les inégalités géographiques, par exemple grâce aux TIC, pourraient leur permettre d'accéder à des services éducatifs et de santé mobiles.

Si l'on veut que la croissance soit plus inclusive pour les pays d'origine des migrants, il est impératif de réduire les coûts d'envoi des fonds pour les travailleurs expatriés, grâce à des solutions mobiles innovantes, par exemple. Les fonds envoyés par les migrants peuvent exercer un effet positif considérable sur l'inclusion sociale des ménages

pauvres (Adams, 2004). En 2010, les fonds envoyés par la diaspora africaine se chiffraient à près de 40 milliards de dollars américains, soit 2,6 % du PIB du continent. Ils apportent une contribution vitale à l'investissement et à la consommation des ménages (Ratha *et al.*, 2011). Dans plusieurs États fragiles, ces fonds pourraient dépasser 50 % du PIB. Néanmoins, le coût élevé de ces transferts de fonds au sein de l'Afrique grève leur incidence positive sur l'inclusion financière et sur le recul de la pauvreté, ainsi que sur la santé et la scolarisation des enfants des ménages à faible revenu. L'Afrique subsaharienne affiche les coûts de transfert des fonds des migrants les plus élevés au monde, et le transfert de fonds à l'intérieur du continent est particulièrement onéreux. L'envoi de 200 dollars américains du Burkina Faso au Ghana coûte ainsi 32 dollars américains (16 %), et du Burkina Faso à la Côte d'Ivoire 18 dollars américains (9 %) (Ratha *et al.*, 2011). Une grande partie de ces transferts de fonds s'effectue donc par des voies informelles. Selon les estimations, les frais de transaction, la lourdeur des obligations documentaires et l'absence de concurrence sur le marché du transfert d'argent feraient perdre quelque 15 milliards de dollars américains par an aux expéditeurs et aux destinataires de ces fonds en Afrique (World Bank, 2011). Le sous-développement de l'infrastructure financière et les insuffisances de l'environnement réglementaire ne font qu'accentuer ces problèmes (voir le Chapitre 5).

La pauvreté constitue un puissant frein à la mobilité géographique et sociale, et ceux qui ont les moyens de migrer vers les pays voisins se retrouvent souvent en situation irrégulière. Le coût social de la marginalisation

#### Encadré 4.2 Tirer des enseignements de la politique de migration libérale du Rwanda

La politique du Rwanda en matière de migration fait figure d'exception en Afrique. Ce pays a mis en place un système de délivrance de visas à l'arrivée aux frontières pour tous les Africains, avec contrôles biométriques et visas électroniques. Il n'exige pas de permis de travail de la part des ressortissants des pays de l'EAC, et recourt à une approche libérale vis-à-vis des services transfrontières au titre du Mode 4 de l'AGCS, n'imposant aucune restriction à l'exercice du droit étranger et seulement quelques restrictions à celle du droit national. Le Rwanda comme l'Ouganda reconnaissent automatiquement les compétences universitaires et professionnelles ainsi que les autorisations d'exercer obtenues dans d'autres juridictions, par exemple pour l'ingénierie. Mais, l'Ouganda impose des restrictions à l'entrée pour les services juridiques et d'ingénierie, tandis que le Kenya et la Tanzanie imposent des critères de nationalité *de jure* ou *de facto* pour l'exercice du droit national qui excluent les étrangers, alors même que le Kenya manque de techniciens de niveau intermédiaire (World Bank, 2010). Son approche libérale de la reconnaissance des compétences et du transfert des services permet au Rwanda de pourvoir des postes qui ne peuvent pas être occupés par la main-d'œuvre locale disponible, comme par exemple les professeurs d'anglais, et d'améliorer le commerce régional.

Source : Auteurs.

des migrants inclut des risques pour la santé, le capital humain et la cohésion sociale. Pour que la migration soit bénéfique aux deux parties, l'accès aux services de base que sont la santé et l'éducation est par conséquent essentiel (de Haas, 2012). Enfin, la prise en compte de la question de l'égalité entre les sexes à tous les stades de la migration permettra aux femmes, migrantes ou restées au pays, d'acquérir une autonomie sociale et financière. En conclusion, les obstacles actuels à la mobilité à l'intérieur de l'Afrique entravent la mobilité sociale et la croissance inclusive, qui sont fortement tributaires de la capacité des catégories sociales les plus défavorisées à participer à la constitution de la richesse nationale et régionale et à recevoir, en retour, une rémunération correcte pour cette contribution.

## Références

- Adams, R. H. (2004), *Remittances and Poverty in Guatemala*, World Bank Policy Research Working Paper no. 3418, Washington, DC: World Bank.
- Adepoju, A. (2006), 'Policy-driven research on international migration in sub-Saharan Africa,' in Kristof Tamas & Palme Joakim (eds) *How Migration Can Benefit Development: Bridging the Research and Policy Gap*, Institute for Futures Studies, Stockholm, pp. 69-84.
- AfDB (2013), *Sierra Leone Skills Gap Analysis*, African Development Bank Group, Tunis.
- Ally, Sajida & MRI (2006), *Migration from the Human Rights Perspective*, Migrants' Rights International (MRI) Workshop held in the United Nations on the September 15.
- Bakewell, O. (2009), *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences*, Human Development Research Paper Series (HDRP) 1 no. 2009, International Migration Institute.
- Barnow, B. S, J. Trutko, & R. Lerman (1998), *Skill Mismatches and Worker Shortages: The problem and appropriate responses*, Urban Institute Policy Memorandum prepared for the US Department of Labor, Washington DC.
- Bensaad, A. (2005) 'Les Migrations Transsahariennes, Une mondialisation par la Marge,' *Maghreb-Machrek*, no. 185, pp. 13-36.
- Bhorat, H., J.-B. Meyer & C. Mlatsheni (2002), 'Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on South and Southern Africa,' *International Migration Papers*, no. 52, International Labour Office, Geneva.
- Black, R., N. Claudia & J. Skinner (2005), *Migration and Inequality*, Background paper for World Bank's World Development Report 2006, World Bank, Washington DC.
- Bredeloup, S. (1995), 'Expulsion des ressortissants ouest africains au sein du continent africain (1954-1995),' *Mondes en développement*, vol. 23, no. 91, pp. 117-129.
- Broude, T. (2007), *The WTO/GATS Mode 4, International Labour Migration Regimes and Global Justice*, Hebrew University of Jerusalem. Available from: <http://www.worldtradelaw.net/articles/broudemode4.pdf>
- Castles, S. & M. Miller (2009), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave-Macmillan & Guilford, Basingstoke & New York.
- Chua, A. (2003), *World On Fire: How Exporting Free-market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Stability*, Knopf Doubleday Publishing, New York.
- Clemens, M. (2011), 'Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?,' *Journal of Economic Perspective*, vol. 25, no. 3, pp. 83-106.
- Crush, J. & D. McDonald (2002), *Transnationalism and New African Immigration to South Africa*, Canadian Association of African Studies, Toronto.
- Crush, J. (2011), *Complex Movements, Confused Responses: Labour Migration in South Africa*, Southern African Migration Programme (SAMP) Migration Policy Series no. 25.
- De Haan, A. (1999), 'Livelihoods and Poverty: The Role of Migration,' *Journal of Development Studies* 36, no. 2, pp. 1-47.

- De Haas, H. (2009), *Mobility and Human Development*, UNDP Human Development Research Paper Series, vol. 1, no. 2009, United Nations Development Programme (UNDP).
- De Haas, H. (2010), *Migration Transitions: a Theoretical and Empirical Inquiry into the Developmental Drivers of International Migration*, Working Paper no. 24, International Migration Institute, Oxford.
- De Haas, H. (2011), 'The Effects of Integration and Transnational Ties on International Return Migration Intention,' *Demographic Research*, vol. 25, pp. 755-82.
- De Haas, H. (2012), 'The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy,' *International Migration*, no. 50, pp. 8-25.
- Dodson, B., H. Simelane, D. Tevera, T. Green, A. Chikanda & F. de Vletter (2008), 'Gender, Migration and Remittances in Southern Africa,' *Migration Policy Series*, vol. 49, Southern African Research Centre, Cape Town.
- Economic Community of West African States (ECOWAS) (2007), *Meeting of Ministers on ECOWAS Common Approach on Migration*, Draft of ECOWAS Commission on June 14, in Abuja, Nigeria.
- Ellis, F. (2000), *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Ellis, S. (2008), 'South Africa and International Migration: The Role of Skilled Labour,' in A. Wa Kabwe-Segatti & L. Landau (eds) *Migration in post-Apartheid South Africa: Challenges and Questions to Policymakers*, Agence française de développement, pp. 115-134.
- Gagnon, J. & D. Khoudour-Castéras (2012), 'South-South Migration in West Africa: Addressing the Challenge of Immigrant Integration,' Working Paper no. 312, OECD Development Centre, Paris.
- Gnisci, D. (2008), *West African Mobility and Migration Policy of OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- Government Office for Science (2011), *Foresight Migration and Global Environmental Change*, Final Project Report, Executive Summary. Government Office for Science, London.
- Grote, U. & K. Warner (2010), 'Environmental change and migration in Sub-Saharan Africa,' *International Journal of Global Warming*, vol. 2, no. 1, pp. 17-47.
- Hampshire, K. (2002), 'Fulani on the Move: Seasonal Economic Migration in the Sahel as a Social Process,' *Journal of Development Studies*, vol. 38, no. 5, pp. 15 - 36.
- Hampshire, K. & S. Randall (1999), 'Seasonal Labour Migration Strategies in the Sahel: Coping with Poverty or Optimising Security?,' *International Journal of Population Geography*, vol. 5, pp. 367 - 385.
- Hatton, T. & J. Williamson (2001), 'Demographic and Economic Pressure on Emigration out of Africa,' *IZA Discussion Paper*, no. 250, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Henry, S., B. Schoumaker & C. Beauchemin (2004), 'The impact of rainfall on the first out-migration: a multi-level event-history analysis in Burkina Faso,' *Population and Environment*, vol. 25, no.5, pp. 423-460.
- Hugo, G. (1991), 'Changing Famine Coping Strategies Under the Impact of Population Pressure and Urbanization: The Case of Population Mobility,' in H. Bohle, T. Cannon, G. Hugo and F. Ibrahim (eds) *Famine and Food Security in Africa and Asia: Indigenous Response and External Intervention to Avoid Hunger*, Bayreuther, Bayreuth, pp. 127-148.
- Hugo, G. (2013), *Famine and Migration*, The Encyclopedia of Global Human Migration, Wiley Blackwell, Oxford.
- International Labour Organization (ILO) (2012), *World of Work Report: Better Jobs for a Better Economy*, ILO, Geneva.
- Iregui, A. M. (2005), 'Efficiency Gains from the Elimination of Global Restrictions on Labour Mobility,' in G. Borjas & J. Crisp (eds), *Poverty, International Migration and Asylum*, Palgrave Macmillan, New York.

- King, R. & R. Skeldon (2010), 'Mind the Gap' Integrating Approaches to Internal and International Migration,' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, no. 10, pp. 1619-1646.
- Khachani, M. (2008), *La Migration Circulaire: Cas du Maroc*, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/7, European University Institute, Florence.
- Klein, S. (2006), Speech delivered on the Berne Initiative, launched by the Swiss Federal Office for Refugees at the International Symposium on Migration and Development. Available from: [http://publications.iom.int/bookstore/free/HLD\\_Series\\_FinalReport\\_IOM\\_UNDESA\\_UNFPA\\_English.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/HLD_Series_FinalReport_IOM_UNDESA_UNFPA_English.pdf)
- Kraak, A. (2008), *Human Resources Development Review: The Education-Economy Relationship in South Africa 2001-2005*, Human Sciences Research Council (HSRC) Press, Cape Town.
- Lassailly-Jacob, V., F. Boyer & J. Brachet (2006), *South-South Migration: Example of Sub-Saharan Africa*, Study of Policy Department, European Parliament, Brussels.
- Macartney, A. (2008), *Skills Shortages in the International Mining Industry now at Critical Levels*, Ernst & Young, Johannesburg.
- McCord, A. & H. Bhorat (2003), *Employment and Labour Market Trends in Human Resources Development Review 2003, Education, Employment and Skills in South Africa*, HSRC Press, Cape Town.
- Massey, D. (2009), 'The Political Economy of Migration in an Era of Globalization,' in Samuel Martinez (eds) *International Migration and Human Rights: The Global Repercussions of US Policy*, University of California Press, California, pp. 25-43.
- Myers, N. (2002) 'Environmental Refugees: a Growing Phenomenon of the 21st century,' *Philosophical Transactions Biological Sciences* 357, No. 1420, pp. 609-613.
- Naudé, W. (2010) 'The Determinants of Migration from Sub-Saharan African Countries,' *Journal of African Economies* 19, No. 3, pp. 330-356.
- Philips, N. (2011) 'Migration in the Global Political Economy,' *International Political Economy Yearbook*, vol. 17.
- Pritchett, L. (2006), *Let Their People Come: Breaking The Gridlock on International Labour Mobility*, Center for Global Development, Washington DC.
- Quinn, M. (2006), 'Relative Deprivation, Wage Differentials and Mexican Migration,' *Review of Development Economics*, vol. 10, no. 1, pp. 135-153.
- Ratha, D. & W. Shaw (2007), *South-South Migration and Remittances*, World Bank Development Economics Prospects Group, Washington, DC.
- Ratha, D., S. Mohapatra, C. Ozden, S. Plaza, W. Shaw & A. Shimeles (2011), *Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills and Investments*, World Bank, Washington DC.
- Regional Network for Equity in Health In East & Southern Africa (EQUINET), East, Central and Southern African Health Community (ECSA-HC), Health Systems Trust (HST), and the University of Namibia (2007), *Health Worker Retention and Migration in East and Southern Africa*, Report for a regional meeting held on March 17 to 19, Arusha, Tanzania. Available from: <http://www.equinet africa.org/bibl/docs/REPMTG0307HRH.pdf>
- Richardson, S. (2007), *What is a Skill Shortage? National Institute of Labour Studies*, Flinders University, Adelaide.
- Rodrick, D. (2002), Comments at the conference on 'Immigration Policy and the Welfare State,' In Boeri, T., H. Gordon & B. McCormick, *Immigration Policy and the Welfare System*, Oxford University Press, Oxford.
- Sauvé, P. & N. Ward (2012), *The Preferential liberalization of Trade in Services: African Perspectives and Challenges*, Trade Working Paper number 2012/01, Swiss National Centre of Competence in Research – NRCC. Available from: [http://www.wti.org/fileadmin/user\\_upload/nccr-trade.ch/wp2/publications/African\\_PTAs\\_Services\\_Sauve\\_Ward\\_Upload\\_5%20January%202012.pdf](http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp2/publications/African_PTAs_Services_Sauve_Ward_Upload_5%20January%202012.pdf)
- Shah, C. & G. Burke (2003), 'Skill shortages: Concepts, Measurement and Implications,' in P. Penelope, E. Baker & B. McGaw, *International Encyclopedia of Education*, Elsevier, Oxford, pp. 320-327.

- Shaw, W. (2007), *Migration in Africa: A Review of the Economic Literature on International Migration in 10 Countries*, World Bank, Washington DC.
- Shimeles, A. (2010), *Migration Patterns, Trends and Policy Issues in Africa*, Working Paper Series, no. 119, African Development Bank Group, Tunis.
- Sward, J. (2009), *Migration and the Financial Crisis: How Will the Economic Downturn Affect Migrants?*, Briefing no. 17, Development Research Centre on Migration, Globalisation & Poverty, Sussex Centre for Migration Research, Brighton.
- Stark, O. & E. Taylor (1991), *Relative Deprivation and Migration: Theory, Evidence and Policy Implications*, Policy Research Working Paper, vol. 656, World Bank, Washington DC.
- Stern, N. (2006), *The Stern Report on the Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tabarrok, A. (2006), *Why Ruin the World's Best Anti-Poverty Program?*, Commentary for The Independent Institute delivered on May 25.
- Taylor, J. E. (1999), 'The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process,' *International Migration*, vol. 37, no. 1, pp. 63-86.
- Trendle, B. (2008), *Skill and Labour Shortages — Definition, Causes and Implications*, Working Paper no. 54, Labour Market Research Unit, Queensland Government Press, Queensland.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2011), *International Migration in a Globalizing World: The Role of Youth*, Technical Paper, no. 2011/1, United Nations, New York.
- UNDESA (2013), *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision- Monitoring Global Population Trends*, United Nations, New York.
- UNDP (2009), *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Human Development Report 2009, UNDP, New York.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2011) *UNHCR Global Report 2011*, UNHCR, Geneva.
- World Economic Forum (2013), 'Reducing Barriers to Economic Growth and Job Creation,' *The Travel and Tourism Competitiveness Report 2013*, World Economic Forum, Geneva.
- World Economic Forum, the International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank, AfDB, and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2013), *The Africa Competitiveness Report 2013*. World Economic Forum, Geneva.
- World Bank (2008), *Working out of Poverty: Job Creation and the Quality of Growth in Africa*, World Bank Publications, no. 6434, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2010) 'Reform and Regional Integration of Professional Services in East Africa: Time for Action,' *World Bank Report*, No. 57672-AFR, Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2011), *Migration and Remittances Factbook 2011*, World Bank Publications, no. 2522, World Bank, Washington DC.
- Wouterse, F. (2006), *Survival or Accumulation: Migration and Rural Households in Burkina Faso*, Wageningen University and Research Centre, Wageningen.
- Wouterse, F. & E. Taylor (2008), 'Migration and Income Diversification: Evidence from Burkina Faso,' *World Development* 36, no. 4, pp. 625-640.





CHAPITRE 5

# Tirer parti de l'intégration financière régionale



## 5.1 Introduction

Le secteur financier joue un rôle important pour la croissance. L'approfondissement financier contribue à la croissance en Afrique, et pourrait favoriser encore davantage la croissance du PIB si le développement financier était comparable à ce qu'il est dans les pays d'Asie de l'Est à revenu faible à intermédiaire (Beck *et al.*, 2011). Les systèmes financiers africains présentent une taille et des capacités restreintes, ce qui érode leur potentiel à contribuer à la croissance. Exploiter les opportunités offertes par l'intégration financière régionale pourrait favoriser le développement du secteur financier et la croissance

économique. Il est largement reconnu que l'intégration financière régionale alimente considérablement la croissance économique car elle fixe les conditions et offre des opportunités qui facilitent le partage des risques et l'élimination des obstacles, que sont notamment le faible niveau de concurrence et l'importance des coûts de transaction. L'intégration financière régionale peut également agrandir le marché national, élargir et approfondir les systèmes financiers, produire des économies d'échelle et contribuer à la disponibilité des ressources et à une allocation plus efficiente.



L'intégration financière progresse en Afrique grâce aux activités bancaires transfrontières et au développement des marchés des capitaux et de l'infrastructure financière. Les activités bancaires transfrontières occupent une place significative dans l'économie, car certaines banques africaines sont d'importance systémique, y compris dans des juridictions autres que leur pays d'origine. Cette dynamique répond clairement au besoin d'élargir le marché national, d'améliorer la mutualisation des ressources, de partager les risques et de les allouer avec efficacité. Les marchés des capitaux du continent ne cessent de progresser dans les processus d'intégration régionale afin de répondre à la nécessité d'allonger les échéances et de permettre une mutualisation et une intermédiation plus efficaces des financements à long terme. Ils sont à même de produire des économies d'échelle, de collecter et de traiter les informations avec efficacité et de permettre aux investisseurs de partager les risques. Plusieurs initiatives sont actuellement mises en place au niveau régional afin de tirer davantage parti de l'intégration des marchés financiers en Afrique.

L'intégration financière régionale pourrait contribuer davantage à la croissance économique de l'Afrique grâce au développement de l'infrastructure financière régionale, qui se compose des systèmes de paiement, des registres du crédit et du cadre de réglementation et de supervision. Les systèmes nationaux de paiement sont à la traîne, mais la régionalisation des systèmes de paiement pourrait permettre de tirer parti des économies d'échelle liées à l'intégration financière tout en supprimant progressivement les frictions et les obstacles aux flux financiers. Plusieurs initiatives sont mises en place à cet effet. Dans un contexte d'environnement en mutation rapide, la réglementation et la supervision des systèmes financiers sont essentielles si l'on veut récolter les fruits de l'intégration financière régionale, et notamment dégager une croissance économique inclusive. L'intégration financière régionale pourrait engendrer des sources de risques supplémentaires et une voie de contagion. Il faut donc protéger les systèmes financiers en instaurant des mesures d'atténuation appropriées. Les autorités des pays africains ont déjà commencé à améliorer leurs systèmes de réglementation et de supervision et s'efforcent de les mettre en conformité avec les normes internationales.

Si les efforts d'intégration financière régionale expliquent en partie les bonnes performances de la croissance économique en Afrique, ils n'exploitent pas suffisamment la possibilité de rendre cette croissance inclusive. En effet, en Afrique, les processus d'intégration financière régionale sont mis en œuvre d'une manière qui risque de compromettre la réalisation de cet objectif. Il faut intensifier les efforts visant à encourager les activités bancaires transfrontières, les marchés des capitaux et les systèmes de paiement et d'information. Les processus d'intégration financière régionale risquent de porter atteinte aux principes élémentaires de l'inclusion financière qui devraient être le fondement de tout processus d'intégration. Des conditions de départ insuffisantes ou défavorables dans les processus d'intégration peuvent également entraver la croissance inclusive.

Ce chapitre étudie comment l'intégration financière régionale pourrait apporter une contribution maximale à la croissance inclusive. La section suivante se penche sur les tendances et les évolutions récentes de l'intégration financière régionale et sur sa capacité à favoriser une croissance inclusive. La section d'après analyse les obstacles qui peuvent l'empêcher d'alimenter la croissance inclusive. La section 4 énonce des recommandations à l'intention des pouvoirs publics pour surmonter les obstacles.

## 5.2 Tendances et évolutions récentes de l'intégration financière régionale et croissance inclusive

### 5.2.1 Activités bancaires transfrontières

Les banques africaines traitent de plus en plus d'activités transfrontières sur le continent. Ce segment constitue un élément essentiel des systèmes financiers africains, en partie en raison des progrès des réformes réglementaires et de la volonté d'expansion à l'international des grands groupes bancaires. Ces dernières décennies, certains grands groupes bancaires africains ont davantage étendu leur présence régionale que certaines banques étrangères, faisant des services financiers le secteur dominant de l'IDE intra-africain. Sur la période 2003-2014, les services

financiers ont représenté environ 50 % des projets financés par de l'IDE intra-africain. Quatre grands groupes bancaires africains sont présents dans au moins 18 pays, et Ecobank est implantée dans 32 pays. En revanche, seulement 18 % des projets financés par de l'IDE provenant d'une autre région concernaient les services financiers, et le plus gros groupe bancaire étranger, Société générale, n'est présent que dans 17 pays (Tableau 5.1).

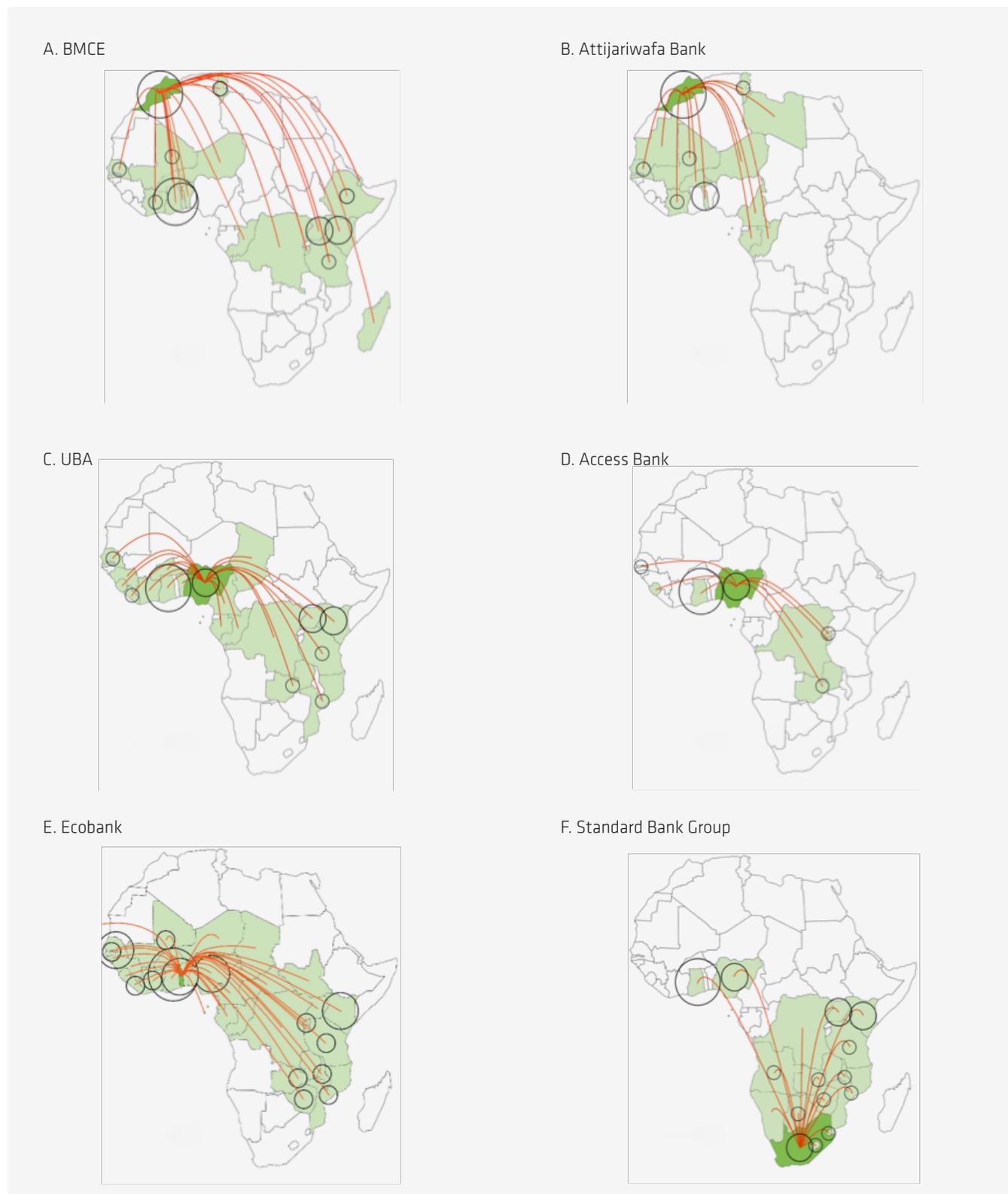
Les activités bancaires transfrontières représentent une forme visible de l'intégration financière régionale en

**Tableau 5.1** Principales banques internationales présentes en Afrique

	Nom	Siège social	Actionnaire majoritaire / principal actionnaire minoritaire	Nombre de pays africains
Internationale	Société Générale	France	France	17
	Citigroup	États-Unis	États-Unis	15
	Standard Chartered	Royaume-Uni	Royaume-Uni	14
	BNP Paribas	France	France	13
Africaines	Ecobank	Togo	Afrique du Sud	32
	United Bank for Africa (UBA)	Nigéria	Nigéria	19
	Standard Bank Group (Stanbic)	Afrique du Sud	Afrique du Sud	18
	Banque marocaine du commerce extérieur (BMCE)	Maroc	Maroc	18
	Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce (BSIC)	Libye	Libye	14
	Attijariwafa Bank	Maroc	Maroc	12
	Banque centrale populaire du Maroc (BCP)	Maroc	Maroc	11
	Barclays Africa Group	Afrique du Sud	Royaume-Uni	10

Source : Auteurs, d'après Beck *et al.* (2014).

**Figure 5.1** Expansion des groupes bancaires africains



Source : Auteurs, d'après des sources bancaires.

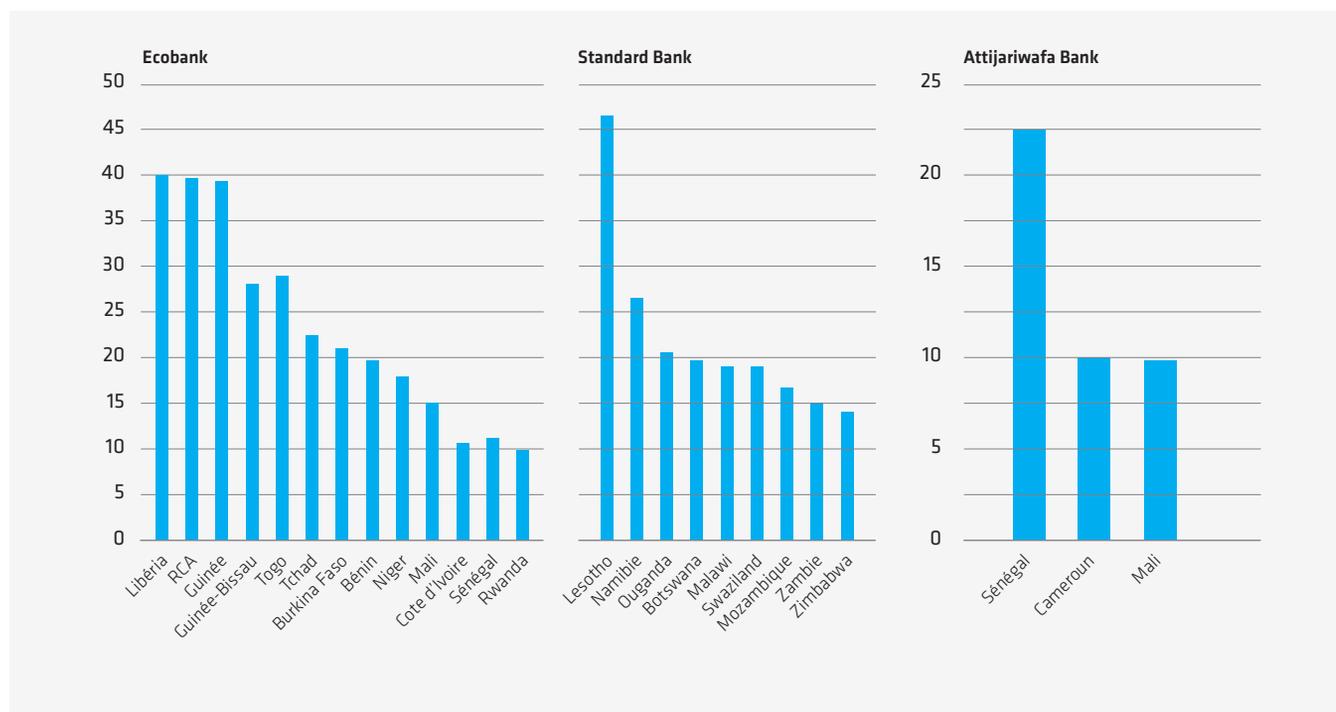
Afrique. De grandes banques sud-africaines (Standard Bank Group, Barclays Africa Group) s'implantent de plus en plus en dehors de l'Afrique du Sud et opèrent par l'intermédiaire de filiales dans l'ouest, le centre, l'est et le sud du continent. Les banques marocaines (Banque marocaine du commerce extérieur – BMCE – et Attijariwafa Bank) étendent leur présence dans l'ouest, le nord et le centre du continent, tandis que les grandes banques nigérianes (United Bank for Africa, Access Bank, Guaranty Trust Bank) s'implantent dans l'est et le centre. Enfin, la banque panafricaine Ecobank est active dans près des deux tiers des pays africains (Figure 5.1). Cette tendance est largement favorisée par la libéralisation financière, par les révisions de la réglementation favorable tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil (Beck, 2014), par des opportunités restreintes sur les marchés intérieurs et par des effets d'émulation venus d'autres régions du monde (Lukonga & Chung, 2010).

Outre les facteurs géographiques, des facteurs économiques sont importants dans les activités bancaires

transfrontières. Certaines de ces banques détiennent des volumes d'actifs significatifs dans le système bancaire de leurs pays d'accueil (Beck et al., 2014). La principale banque présente au Sénégal (Attijariwafa Bank) détient environ 22 % des actifs bancaires, Standard Bank Group possède 47 % des actifs bancaires au Lesotho, et Ecobank environ 40 % des actifs bancaires au Libéria et en République centrafricaine (Figure 5.2). Les banques jouent également un rôle significatif sur les marchés financiers et dans les systèmes de paiement (Lukonga & Chung, 2010). Cette dynamique répond clairement au besoin d'agrandir le marché intérieur, d'élargir et d'approfondir le système financier et de dégager des économies d'échelle. La nécessité de diversifier les risques constitue elle aussi un facteur déterminant.

Les banques transfrontières sont peut-être mieux placées que les autres pour cibler des segments de marché sous-desservis, car elles ont les capacités qui leur permettent de diversifier le risque, de tirer parti de l'expertise de leur société-mère et de gérer les risques

**Figure 5.2** Les banques et leurs actifs dans les pays d'accueil, en 2011 (%)



Source : Auteurs, d'après Beck et al. (2014).

avec efficacité. Certaines ont prouvé qu'elles pouvaient encourager les stratégies d'inclusion financière tout en ciblant les personnes ne disposant pas d'un compte bancaire sur le segment situé au bas de l'échelle du marché. Equity Bank of Kenya envisage d'élargir son modèle d'agents bancaires et de services de banque mobile, pour desservir des personnes non bancarisées dans les pays de l'EAC. En Gambie, Ecobank encourage les systèmes de micro-épargne pour les personnes non bancarisées dans les zones rurales et urbaines. Les groupes bancaires transfrontières ayant une stratégie de diversification entre leurs différentes filiales autorisent une plus grande prise de risques dans certaines juridictions. Ils peuvent puiser dans l'expertise de leur société-mère (Alade, 2011), et disposent de capacités de gestion des risques qui leur permettent d'évaluer correctement les risques sous-jacents, en particulier lorsqu'ils accordent des prêts à des segments de marché sous-desservis. La stratégie « Bank of Banks » de Mauritius Commercial Bank (Encadré 5.1) montre comment les banques transfrontières tirent parti de leur présence, de leur expertise et de leurs capacités pour proposer des services de financement du commerce à un large éventail d'établissements financiers sur le continent.

Dans plusieurs pays, les banques transfrontières sont aux avant-postes de l'innovation financière, et proposent des services financiers personnalisés. Avec l'arrivée de grands groupes bancaires, l'activité bancaire transfrontière permet d'encourager l'innovation financière et la concurrence

dans le secteur bancaire, ce qui améliore la fourniture de nouveaux produits financiers (comme les guichets automatiques, la banque sur Internet ou sur mobile), comprime les coûts des services et renforce l'efficacité, autant de facteurs susceptibles de favoriser l'accès au crédit à un coût raisonnable (Detragiache et al. 2008). Les banques transfrontières proposent des services de transferts de fonds plus abordables (Figure 5.3). Elles peuvent réduire les frais de transaction pour des transferts de gros montants, car elles sont déjà dotées des plateformes financières et informatiques nécessaires. Les banques transfrontières en Afrique disposent d'un avantage comparatif dans la délivrance de nouveaux services et produits financiers, car elles les proposent de manière à faciliter et à élargir l'accès des ménages et des entreprises aux services. Le programme de « banque sans frontières » (*border-less banking*) de Standard Chartered Bank, par exemple, appuie l'expansion régionale des activités commerciales des PME dans toute l'Afrique de l'Est en mettant à disposition de ces entreprises, où qu'elles se trouvent, des services bancaires compétitifs et spécialisés.

Les activités bancaires transfrontières peuvent également déboucher sur des innovations financières, comme la banque à distance et les services reposant sur des technologies. À la suite du succès rencontré par M-Pesa au Kenya, les transactions financières sur téléphone mobile ont fortement gagné en popularité en Afrique, en particulier au Kenya et en Afrique du Sud. Ces services bancaires mobiles améliorent l'accès des acteurs économiques non bancarisés.

### Encadré 5.1 Mauritius Commercial Bank's Bank of Banks initiative

Mauritius Commercial Bank (MCB) est la plus grande banque de Maurice. Elle détient 40 % de parts de marché pour les prêts et les dépôts sur le marché intérieur. Basée à Maurice, elle opère également dans trois autres pays de la région : Madagascar, le Mozambique et les Seychelles. Elle est actuellement en train de s'implanter dans d'autres pays d'Afrique, comme le Ghana et le Kenya.

Dans le cadre de sa stratégie d'expansion régionale visant à développer un réseau de banques partenaires stratégiques en Afrique, MCB a lancé le projet « Bank of Banks » en 2008. Elle cherche ainsi à tirer parti de ses perspectives de croissance régionale, de sa connaissance du marché et de ses technologies pour se positionner comme une plateforme financière régionale offrant divers services, notamment de crédit commercial, aux banques et établissements financiers africains.

Grâce à cette initiative, MCB peut financer de grands projets, qui produisent des effets considérables sur le développement socio-économique et inclusif en Afrique subsaharienne et proposer des services financiers sur mesure (crédit commercial, paiements, opérations par cartes, audit interne et missions de gestion de projet) à plus de 70 établissements financiers dans plus de 30 pays d'Afrique. MCB travaille actuellement avec 14 banques dans huit pays d'Afrique de l'Ouest (Nigéria et Ghana) et d'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Tanzanie et Zambie). Elle leur propose des services de lettre de crédit, d'aide aux entreprises et d'assistance technique.

Source : Auteurs, d'après MCB.

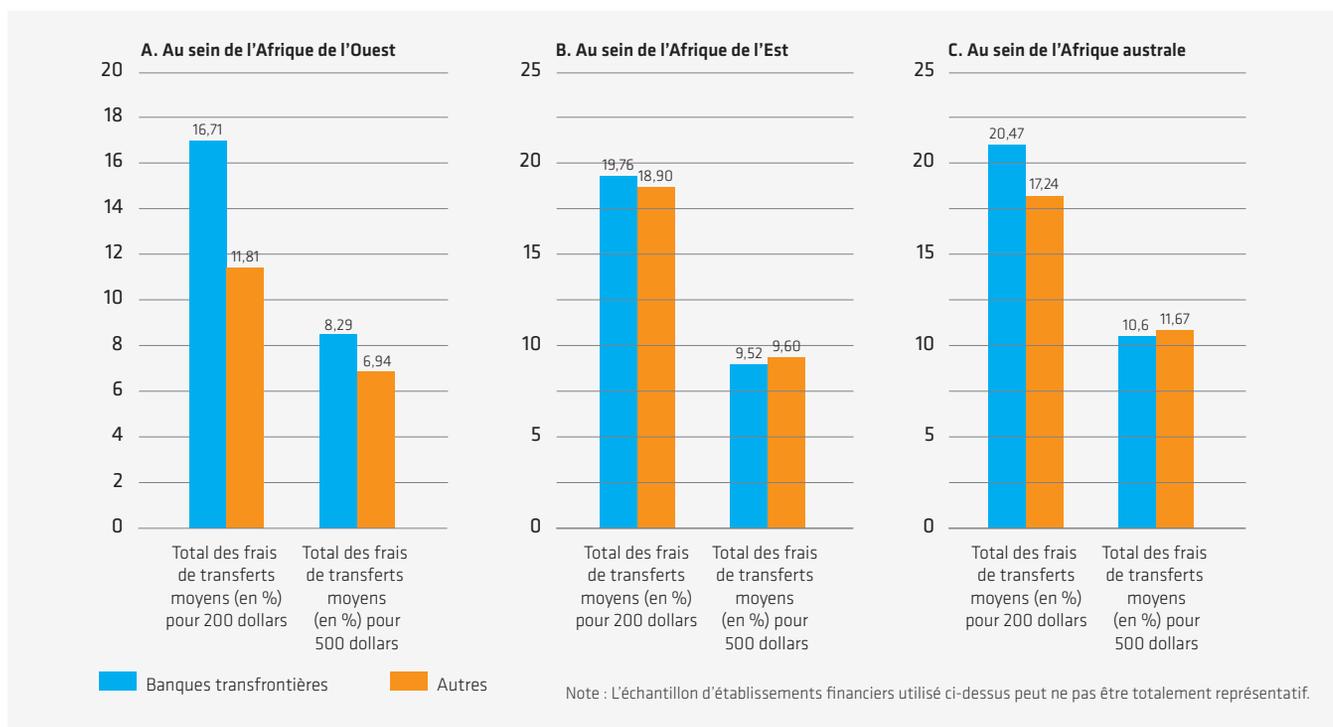
Les groupes bancaires transfrontières proposent de plus en plus de services de ce type à cette catégorie de population. Depuis 2012, la banque panafricaine EcoBank et l'opérateur de téléphonie mobile Airtel (qui disposent tous deux d'une vaste couverture régionale) font équipe pour proposer des services bancaires mobiles à leurs clients communs. Cet exemple témoigne de l'avantage comparatif sur lequel les banques transfrontières peuvent s'appuyer pour élargir la base de clientèle régionale de ces services. EcoBank est présente dans plus de 80 % des pays dans lesquels Airtel opère. Cette initiative permet à ces deux acteurs de proposer des services financiers mobiles à leurs clients qui peuvent ainsi envoyer et recevoir de l'argent, régler leurs factures d'électricité et accéder à leur compte en banque sur leur téléphone portable.

### 5.2.2 Développement des marchés des capitaux

En Afrique, les marchés des capitaux restent sous-développés. Certains pays ont tenté de créer des marchés des

capitaux nationaux et de s'écarter d'un système financier essentiellement centré sur les banques (Beck *et al.*, 2011). Les places boursières africaines, dont le nombre est passé de 5 en 1990 à 29 actuellement, sont présentes dans 38 pays (Gatebi, 2014). Cependant, malgré une croissance économique rapide ces dernières années, la capitalisation boursière et le volume de titres cotés sur les marchés nationaux restent décevants dans de nombreux pays d'Afrique. La capitalisation totale des places boursières africaines demeure modeste, à moins de 2 % du total mondial (Figure 5.4). La Bourse de Johannesburg (JSE) concentre environ 65 % de la capitalisation boursière totale du continent, et la plupart des places boursières africaines sont très petites et fortement fragmentées. À l'exception de celui de la JSE et de la Bourse égyptienne, le niveau de liquidité est extrêmement faible. Ce manque de profondeur et de liquidité des marchés des capitaux africains érode considérablement leur capacité à attirer des investissements de portefeuille et à mobiliser des ressources financières. L'intégration régionale des places boursières permettrait de mieux mettre ces marchés au service d'une croissance durable et inclusive.

Figure 5.3 Banques transfrontières et transferts de fonds intrarégionaux



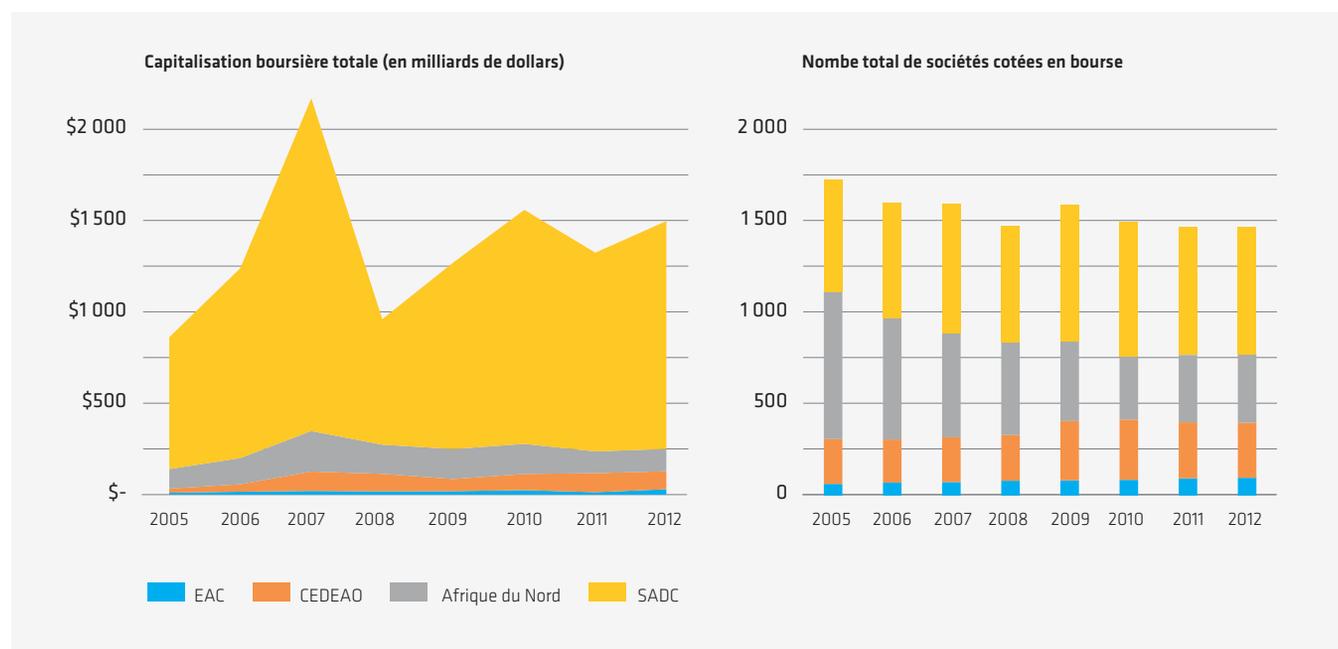
Source : Auteurs, d'après la base de données de la Banque mondiale sur les frais d'envoi et de réception associés aux transferts de fonds ([remittanceprices.worldbank.org/fr](http://remittanceprices.worldbank.org/fr)).

Les marchés des capitaux pourraient contribuer davantage à la croissance inclusive. L'Afrique se caractérise par un environnement économique favorable, des rendements élevés et un accès accru aux marchés des capitaux, ce qui pousse les investisseurs étrangers à se détourner des pays développés affichant des rendements faibles au profit des marchés africains. De grandes places boursières apparaissent, qui joueront un rôle déterminant dans le processus d'intégration financière, tout en facilitant l'allocation des ressources et des investissements au sein des différentes régions africaines et à l'échelle du continent. Les marchés d'actions d'Afrique du Sud et du Nigéria comptent parmi les plus grands au monde, proportionnellement à la taille de l'économie de ces pays. Comme le note Gatebi (2014), la JSE est devenue une place boursière moderne : négociation et compensation -règlement entièrement électroniques pour les actions, les produits financiers dérivés, les instruments dérivés sur taux d'intérêt et sur produits de base, ainsi que les obligations et les produits en devises. Les principaux marchés des capitaux innovent également en développant de nouveaux services pour répondre à la demande des investisseurs. Les euro-obligations récemment émises par le Kenya ont permis de

lever 8 milliards de dollars et ont été sursouscrites de 6 milliards. Si ces exemples sont encourageants pour les marchés des capitaux, d'autres efforts sont nécessaires au niveau régional pour que l'Afrique puisse récolter les fruits de l'intégration financière.

Les marchés des capitaux régionaux peuvent se révéler plus efficaces que les marchés nationaux pour la collecte et le traitement de l'information provenant de différentes sources, et pour répercuter cette information sur les prix au bénéfice d'un plus grand nombre d'investisseurs. Ce processus favoriserait l'approfondissement des marchés des capitaux permettrait de constituer une source de liquidité unique et produirait un plus large éventail de services et de produits financiers, tout en permettant aux investisseurs de répartir les risques sur plusieurs pays. Plusieurs initiatives se font jour à l'échelon régional, qui visent à exploiter les avantages de l'intégration financière régionale en Afrique, notamment la création de places boursières régionales, autorisant l'intercotation des titres (Beck *et al.*, 2011), et la création de plateformes et de technologies visant à faciliter le développement des marchés des capitaux. Les CER africaines jouent un rôle important en ce qu'elles contribuent

**Figure 5.4** Capitalisation boursière totale et sociétés cotées



Source : Calculs des auteurs d'après les données de l'Association des bourses africaines.



à l'intégration régionale en établissant des marchés supranationaux, facilitent la coopération des marchés existants et instaurent des marchés et des organes de supervision régionaux intégrés. En outre, les pouvoirs publics ont lancé des initiatives au niveau national et régional afin de mettre en place un environnement propice aux transactions et à la négociation transfrontières d'obligations.

Les CER africaines s'efforcent de promouvoir les initiatives d'intégration des marchés des capitaux, car elles sont conscientes de l'importance de ces initiatives pour la mobilisation de l'épargne, l'allocation des ressources, la formation de capital et la promotion de marchés des capitaux plus efficaces et résilients dans la région. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ont créé des Bourses régionales : la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) et la Bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale (BVMAC). Le processus d'intégration des marchés des capitaux de la CEDEAO a commencé en janvier 2013 avec l'inauguration du Conseil de l'intégration des marchés de capitaux ouest-africain (*West African Capital Markets Integration Council – WACMIC*), et la création d'un comité technique chargé d'examiner les règles relatives aux dépositaires

centraux de titres (DCT) et de contribuer à l'harmonisation des règles de cotation, de négociation et de règlement ainsi que des cadres juridiques. La Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) a lancé un processus d'intégration des différents marchés nationaux dans le cadre de son projet de développement et de régionalisation du secteur financier (*Financial System Development & Regionalisation Project – FSDRP*). Ce processus a pour but d'élargir et d'approfondir les marchés financiers en instaurant un marché financier unique et en développant un vaste éventail de produits et de services financiers. Les dix Bourses de la SADC collaborent en vue d'améliorer l'efficacité de leurs marchés et le Comité des Bourses de la SADC (*Committee of SADC Stock Exchanges – CoSSE*) a accepté de soutenir les initiatives régionales en faveur de l'efficacité des marchés des capitaux. Il s'y emploie en étudiant la possibilité d'utiliser la technologie pour mettre en relation leurs systèmes de négociation et de passation des ordres et en veillant à ce que les systèmes de compensation et de règlement respectent les normes internationales.

L'intégration régionale des marchés des capitaux africains est également illustrée par l'apparition de l'intercotation des titres. Dans des zones économiques telles que la CEDEAO, on observe une intensification des admissions à la cote, le

régime réglementaire de certaines Bourses nationales et supranationales (comme la BRVM, le Nigeria Stock Exchange et le Ghana Stock exchange) autorise les cotations multiples et l'intercotation pour les sociétés étrangères. Au sein de la CEDEAO, le Nigerian Stock Exchange, le Ghana Stock Exchange, le Sierra Leone Stock Exchange et la BRVM s'efforcent d'intégrer leurs marchés, notamment par le biais de l'inscription des titres à plusieurs cotes, et permettent aux opérateurs de négocier directement d'une Bourse à l'autre. Le Marché commun d'Afrique australe et d'Afrique orientale (COMESA) envisage de créer, à terme, un marché unique pour les services financiers afin de favoriser l'intégration régionale. En outre, l'intégration régionale des marchés des capitaux en Afrique est en voie de concrétisation grâce aux négociations transfrontières des actifs financiers sur les différentes places boursières nationales dans les pays d'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda et Tanzanie), les pays anglophones d'Afrique de l'Ouest (Gambie, Ghana et Nigéria), les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et les pays d'Afrique du Nord. L'intégration passe également par la mise en place de plateformes de collaboration et d'échange entre les places boursières nationales.

Des efforts sont actuellement déployés pour permettre la négociation et les transactions sur les obligations transfrontières. Le marché obligataire fait partie intégrante du marché des capitaux. Il permet au secteur public et au secteur privé de financer par l'emprunt à long terme des investissements favorables à la croissance. Les marchés obligataires africains ressemblent toutefois aux marchés boursiers du continent en termes de taille et de liquidité (Figure 5.5). Ces pouvoirs publics ont lancé un certain nombre d'initiatives au niveau national et régional. Ainsi, l'UEMOA cherche à soutenir le développement de son marché obligataire régional en engageant des initiatives et des réformes. Les pays d'Afrique de l'Ouest se sont endettés en monnaie locale sur la BRVM dans la zone de l'UEMOA, à un coût indépendant de leur note de solvabilité, en raison du développement rapide des emprunts d'État, de l'excès de liquidité dans les banques et d'une pénurie d'opportunités d'investissement dans le secteur privé (Wakeman-Lim & Wagh, 2008). Outre les emprunts d'État et les obligations d'entreprise, les organisations de développement régionales (comme la Banque ouest-africaine de développement et la Banque d'investissement de la CEDEAO) et les institutions de financement du développement hors UEMOA

**Figure 5.5** Volume total de bons du Trésor à moyen et long terme



Source : Calculs des auteurs d'après les données de l'Association des bourses africaines.

(telles que la Société financière internationale et l'Agence française de développement) émettent des obligations régionales et des *kola bonds*.

### 5.2.3 Infrastructure financière

L'intégration financière régionale pourrait contribuer davantage à une croissance économique inclusive via le développement de l'infrastructure financière. Des économies d'échelle sont en effet possibles au niveau de l'infrastructure financière, notamment en ce qui concerne les systèmes de paiement, les registres du crédit et le cadre de réglementation et de supervision (Beck *et al.*, 2011). Mais quelles composantes essentielles de l'infrastructure financière pourraient bénéficier de l'intégration régionale et avoir un impact significatif sur l'inclusion financière et sur la croissance inclusive ?

La réglementation et la supervision sont fondamentales si l'on veut mettre à profit les effets de l'intégration financière régionale. Si les détenteurs de comptes bancaires et les utilisateurs de services et de produits financiers ne sont pas certains de la qualité de la réglementation et de la supervision, ils risquent de ne pas faire confiance aux établissements financiers et cela peut dissuader les ménages et les entreprises de participer au système financier. Celui-ci est alors moins à même de mobiliser les ressources financières qui permettraient de réduire l'« exclusion financière » et de répondre aux besoins des segments de population « sous-desservis ». De surcroît, la confiance dépend de la capacité du système financier à faire la preuve de sa stabilité et de sa mobilisation et à démontrer qu'il respecte les normes internationales et qu'il applique des principes solides pour la réglementation et la supervision (Beck *et al.*, 2014). Plusieurs pays d'Afrique ont déployé des efforts considérables pour renforcer leur cadre de réglementation et de supervision, ce qui explique pourquoi les systèmes financiers africains sont aujourd'hui plus stables. L'amélioration de ces cadres ainsi que l'harmonisation des règles d'information, des règles prudentielles et des procédures de contrôle/sanction ont largement contribué à l'expansion des activités bancaires transfrontières. Dans les régions où les pays peuvent adopter un régime unique pour autoriser les activités bancaires, le coût des transactions financières transfrontières pourrait être nettement réduit

(Wagh *et al.*, 2011). Les banques transfrontières régulées sont plus efficaces que celles dont les opérations ne sont pas encadrées (Triki *et al.*, 2013).

Des mécanismes régionaux ont été adoptés pour la réglementation, la supervision et l'information financières. Plusieurs pays d'Afrique progressent dans l'amélioration de leurs systèmes de réglementation et de supervision, avec pour objectif de mettre en place un dispositif intégré au niveau régional. Parallèlement, la plupart des CER s'attachent à régionaliser l'infrastructure financière, et leurs États membres sont en train de se doter d'une solide infrastructure nationale. Ainsi, les pays membres de l'EAC ont déployé des efforts systématiques pour harmoniser les règles et les pratiques prudentielles dans la région (Beck *et al.*, 2014).

Le Protocole de la SADC sur le financement et l'investissement vise à améliorer la coopération et la coordination des politiques de réglementation et de supervision entre banques centrales régionales. Il encourage également les pays à définir des pratiques et des règles harmonisées, afin que toutes les banques centrales recourent aux mêmes procédures et cadres opérationnels. Par ailleurs, les mémorandums d'accord se multiplient entre pays d'implantation et pays d'origine, et de plus en plus de collègues de superviseurs sont constitués en vue d'améliorer la coopération entre autorités de supervision. On constate en outre des efforts de mise en place de plateformes ou d'organisations infrarégionales ou continentales qui visent à intensifier la coopération et l'échange d'informations entre régulateurs et superviseurs. Par exemple, la Communauté des superviseurs bancaires africains (CSBA), qui relève de l'Association des banques centrales africaines (ABCA), est chargée d'animer et d'approfondir le dialogue entre superviseurs bancaires.

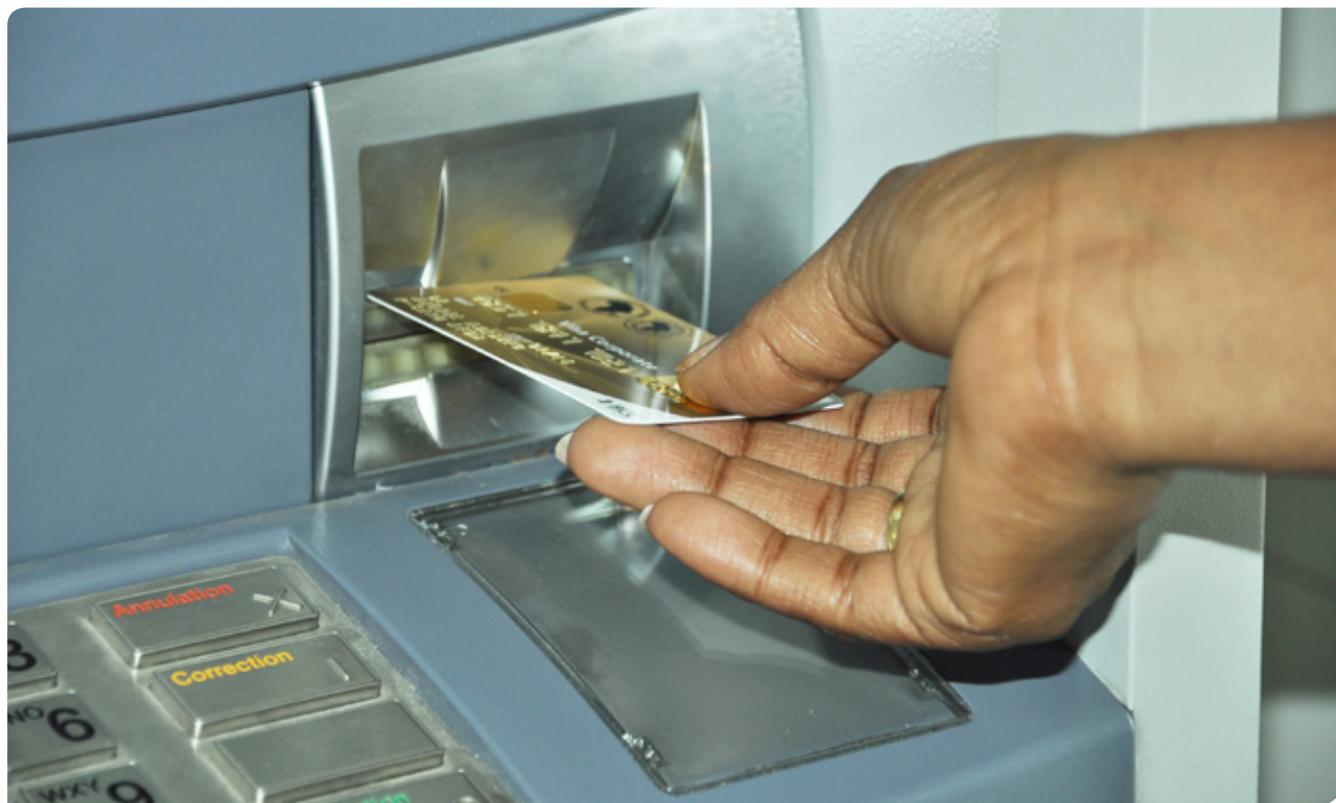
La plupart des CER participent à des projets destinés à régionaliser les systèmes de paiement. Des systèmes de paiement performants sont l'une des composantes essentielles de l'infrastructure financière et ils jouent un rôle crucial dans le fonctionnement de l'ensemble du système financier. Leurs coûts, leur rapidité, leur fiabilité et leur accessibilité influent largement sur les activités des

entreprises et des ménages (Lovegrove *et al.*, 2007). La régionalisation de cette infrastructure pourrait bénéficier des économies d'échelle qui accompagnent l'intégration financière, et permettrait d'éliminer les tensions et les obstacles aux flux financiers. En même temps qu'ils participent aux processus de régionalisation des systèmes de paiement, la plupart des membres des CER s'attachent à développer une infrastructure financière nationale solide. De leur côté, plusieurs CER ont avancé dans l'harmonisation de leurs systèmes de paiement, notamment la SADC, le COMESA, l'UEMOA et la CEMAC. Ces systèmes de paiement régionaux faciliteront l'accès à un plus grand nombre d'institutions financières, ce qui sera propice à une croissance inclusive.

Les systèmes de paiement de détail remédient aux problèmes de coût et d'accessibilité pour les ménages et les petites entreprises. Cependant, plusieurs CER reconnaissent que l'instauration d'un système régional de paiement de gros ne sera pas suffisante pour permettre aux ménages et aux petites entreprises de recourir aux institutions

financières formelles, ni à ceux qui sont découragés par le coût et par le manque de solutions pratiques. Afin que soient pris en compte les besoins des petites entreprises, ainsi que ceux des ménages et des entités non bancarisés, y compris les catégories de population les plus pauvres ainsi que les micro, petites et moyennes entreprises (MPME), les CER soutiennent aussi le développement de systèmes de paiement de détail au niveau national et régional, parallèlement à l'expansion des services bancaires mobiles. De plus, grâce aux innovations technologiques, les institutions de micro-crédit (IMC) disposent aujourd'hui d'un plus large accès aux systèmes de paiement-règlement nationaux et régionaux. Elles peuvent ainsi répondre aux besoins des plus vulnérables, tels que les femmes et les personnes handicapées. Lorsqu'il est bien pensé, l'accès des IMC aux systèmes de paiement-règlement peut à son tour améliorer l'accès des femmes au financement et contribuer significativement à leur indépendance financière.

Dans certains pays d'Afrique, comme l'Afrique du Sud et le Malawi, des initiatives pilotées par la banque centrale



visent à permettre l'accès des IMC au système de paiement-règlement national. Ainsi, en Afrique du Sud, la banque centrale a mis en place SAMOS, une plateforme de paiement qui fait partie intégrante du système financier national et qui est destinée aux IMC et aux institutions financières non bancaires. De même, au Malawi, toutes les institutions financières éligibles disposent d'un accès direct au système de paiement national, MALSWITC. En outre, les systèmes de règlement brut en temps réel interconnectés se multiplient sur le continent africain. Le plus récent est le Système de paiement transfrontière est-africain (EAPS). Ce système intégré a pour objectif de faciliter les paiements transfrontières en Ouganda, au Kenya et en Tanzanie. Plus récemment, les banques centrales nigériane et ghanéenne ont envisagé la possibilité de créer un système de paiement régional efficient, sécurisé et fiable entre l'UEMOA, le Nigéria et le Ghana.

Les systèmes de paiement transfrontières facilitent les transferts de fonds des expatriés et sont propices à une croissance inclusive, tout en réduisant les coûts de transaction. Les banques centrales kenyane, tanzanienne et ougandaise sont en train d'interconnecter leurs systèmes de paiement dans le cadre d'un vaste plan d'intégration de leurs marchés financiers. Cette initiative devrait faciliter les transferts de fonds intrarégionaux en abaissant les coûts, en réduisant les obstacles à l'entrée et en libéralisant un marché actuellement dominé par une poignée de sociétés de transfert d'argent et de banques transfrontières qui proposent des services similaires via leurs filiales. Ce processus fera diminuer le coût des paiements et des transferts de fonds transfrontières et il favorisera des conditions de concurrence. Les banques commerciales d'une région pourront ainsi transférer des fonds à d'autres banques directement et de façon rentable (indépendamment de leur implantation régionale). La part des échanges intrarégionaux dans le total des échanges entre pays membres de l'EAC devrait atteindre 12 % en 2016 (contre 9 % en 2014), et le taux d'accès de la population de la région aux services bancaires formels passera de 27 % en 2014 à 35 % en 2016 (AfDB, 2012).

On voit aussi apparaître dans toute l'Afrique des registres du crédit et des bureaux d'évaluation du crédit qui ont pour

objectif de faciliter l'accès au financement et à l'intermédiation financière. En effet, l'accès à des informations fiables sur la solvabilité peut réduire l'asymétrie d'information entre emprunteurs et prêteurs sur les marchés financiers et, par là-même, élargir l'accès au financement (Triki & Gajigo, 2012). Outre qu'il atténue les problèmes de sélection adverse et d'aléa moral, l'échange d'informations sur la solvabilité permet d'éviter les monopoles d'information, les prêts irresponsables et le surendettement des clients. Dès lors, les emprunteurs solvables peuvent obtenir un financement à un taux plus faible, et les emprunteurs peu solvables ne risquent pas d'accumuler des dettes (OECD, 2010). Afin d'accroître l'accès aux services financiers, plusieurs pays africains mettent actuellement en place des registres du crédit publics et des bureaux d'évaluation du crédit privés. En Afrique, on trouve surtout des registres du crédit publics : sur les 42 pays considérés, seuls 5 ont fait état de la présence de bureaux d'évaluation du crédit privés et 10 ont indiqué qu'ils ne comptaient aucun registre public ni aucun bureau d'évaluation du crédit privé (Triki & Gajigo, 2012). Dans certains pays d'Afrique, la coexistence de registres du crédit publics et de bureaux d'évaluation du crédit privés contribue à accroître l'échange d'informations sur le crédit (OECD, 2010).

Les bureaux d'évaluation du crédit et les registres du crédit sont très précieux pour maximiser les effets bénéfiques potentiels de l'intégration financière régionale. Le marché de l'information sur le crédit est en expansion, mais il n'a pas atteint la masse critique nécessaire pour l'instauration d'un système régional intégré. CompuScan, immatriculé en Afrique du Sud, est l'un des rares bureaux d'évaluation du crédit implantés dans la région. Il propose divers services d'information sur le crédit en Afrique australe et en Afrique de l'Est. Ces organismes et ces registres aideront les banques à concevoir des instruments appropriés sur ces marchés. En ce qui concerne le financement du commerce, l'échange interrégional de données sur la solvabilité des opérateurs est important pour les banques auxquelles on demande de confirmer des lettres de crédit émises à l'étranger. La présence de bureaux d'évaluation du crédit au niveau régional, tels que CompuScan, améliore la transparence sur les marchés transfrontières, ainsi que l'efficacité en Afrique australe et en Afrique de l'Est.

## 5.3 Les obstacles à une croissance inclusive

### 5.3.1 Il faut poursuivre les efforts

Les mesures actuelles d'atténuation des risques qui sont destinées à protéger le système financier restent inadéquates et insuffisantes pour éliminer les risques potentiels associés aux activités bancaires transfrontières. Ces activités exposent les systèmes financiers africains à des risques de propagation, de difficultés financières et de contagion transfrontières. Au sein de l'UEMOA, par exemple, la réglementation inadéquate qui impose d'obtenir une autorisation préalable pour un prêt est rarement respectée, ce qui nuit à la discipline prudentielle qui impose d'instaurer des règles pertinentes et de veiller à leur respect (Beck *et al.*, 2011). En général, il manque aux systèmes financiers africains un cadre approprié pour faire face aux faillites bancaires et des mécanismes de résolution de crise qui ont fait leurs preuves. Ils ne peuvent donc pas prendre des risques, innover et adopter des stratégies d'inclusion financière. L'introduction de normes internationales et l'amélioration des cadres de réglementation et de supervision sont essentielles pour l'efficacité des activités bancaires transfrontières, la confiance dans les systèmes financiers et la croissance inclusive.

En Afrique, certaines exigences réglementaires induisent des coûts qui peuvent ralentir l'intégration financière régionale et empêcher de profiter de ses bienfaits. Les superviseurs concentrent leurs efforts sur les activités transfrontières des filiales bancaires (Beck *et al.*, 2014), y compris à l'intérieur de l'UEOMA et de la CEMAC. Il en résulte des règles très strictes pour les succursales, lesquelles sont tenues de conserver le même niveau de fonds propres que les filiales. C'est ce qui explique pourquoi les succursales transfrontières sont rares dans ces deux zones. Les autorités peuvent avoir d'excellentes raisons d'appliquer des règles très strictes (par exemple pour mieux protéger le marché national), mais ces règles renchérissement

les activités bancaires transfrontières. Ces coûts élevés sont imputables aux restrictions qui pèsent sur la gestion des engagements au niveau du groupe bancaire, aux difficultés liées aux mouvements de fonds et à la nécessité de constituer des entités financièrement distinctes, qui disposent de leur propre conseil d'administration et de leur propre système de gestion du risque (Beck *et al.*, 2014). Une partie de ces coûts sera répercutée sur les clients, ce qui accroîtra les écarts de taux d'intérêt en Afrique et ne permettra pas aux activités bancaires transfrontières de réduire les coûts de transaction et pour élargir l'accès aux services financiers.

Les régulateurs et les superviseurs n'ont pas non plus des capacités suffisantes pour surveiller les activités bancaires transfrontières. En raison du volume et de la sophistication de ces activités, les autorités des pays d'implantation ne disposent pas toujours des moyens de contrôle nécessaires : elles manquent de personnel qualifié, d'outils et de capacités d'analyse, de données de qualité et de processus de notification adéquats pour suivre l'évolution du risque au niveau des institutions et du système (Beck *et al.*, 2011). La supervision devrait être moins axée sur l'identification et sur la gestion des risques qui évoluent au sein des systèmes bancaires, et s'attacher davantage à vérifier la conformité à la réglementation.

Des cadres de réglementation et de supervision intégrés au niveau régional sont nécessaires pour les activités bancaires transfrontières. Malgré les efforts décrits plus haut, il reste cependant beaucoup à faire pour instaurer des cadres régionaux qui pourraient faciliter ces activités. Faute d'un mécanisme de résolution bancaire coordonné, l'harmonisation de la réglementation reste problématique dans ces deux zones CFA, ainsi que dans la SADC et l'EAC (Beck *et al.*, 2014). Et étant donné que de plus en plus de pays participent aux activités bancaires transfrontières,

l'absence de cadres permettant une supervision centrale est problématique. Dans l'UEMOA, une commission bancaire et les gouvernements nationaux se partagent la responsabilité de la supervision, ce qui complique celle-ci, tandis que dans la SADC, les protocoles d'accord ne permettent pas la résolution d'une banque transfrontière devenue insolvable (Beck *et al.*, 2014) (encadré 5.2).

L'ingérence politique dans la fonction de régulation peut elle aussi avoir des effets délétères. Dans nombre de pays d'Afrique, les régulateurs ne sont pas totalement indépendants du pouvoir politique, et l'État participe à la régulation via les décisions d'autorisation ou d'arrêt d'activités qui sont prises par les ministères des Finances plutôt que par les régulateurs bancaires. Ainsi, en Afrique du Sud, les superviseurs doivent obtenir l'autorisation du ministre des Finances pour intervenir dans une banque. De surcroît, les grandes banques transfrontières présentes en Afrique risquent de devenir « trop grosses pour faire faillite », à la suite de fusions et d'acquisitions qui éclipsent par leur

ampleur l'économie du pays d'implantation, voire « trop politiques pour faire faillite », à la suite de l'accumulation de capital politique. Il faudrait donc que les autorités monétaires mettent en place des plans de renflouement pour éviter les difficultés financières et les conséquences sociales d'une faillite bancaire. Par ailleurs, les problèmes d'aléa moral ont encouragé les banques à prêter de manière irresponsable, car elles savaient que l'État avait mis en place un filet de protection sociale (Agénor, 2003 ; Sy, 2014).

Certaines places boursières régionales souffrent de l'absence de grandes sociétés cotées ou d'investisseurs institutionnels actifs. Dans la CFA, malgré des tentatives de créer des Bourses régionales et nationales, des marchés comme la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) de la zone UEMOA et la Bourse régionale des valeurs mobilières d'Afrique centrale (BVMAC) sont encore peu dynamiques. Si la BVMAC est de création récente (2003), la BRVM fonctionne, elle, depuis la fin des années 90. En mars 2014, elle affichait une capitalisation de 39 millions

## Encadré 5.2 Les lacunes des dispositifs collaboratifs

En Afrique, les protocoles d'accord signés entre régulateurs et superviseurs ont une portée insuffisante. Par exemple, la Commission bancaire de l'UEMOA n'a signé que cinq protocoles avec d'autres superviseurs alors que les banques transfrontières de l'UEMOA sont présentes dans 30 pays. Des accords de coopération bilatéraux ont été conclus avec les instances de supervision françaises, marocaines, nigérianes, guinéennes et de la CEMAC, mais 19 pays n'ont toujours pas de liens de collaboration formels ou informels avec la Commission bancaire de l'UEMOA. Ces dernières années, les autorités de supervision africaines ont toutefois amélioré significativement la portée des protocoles d'accord. Au sein de la SADC, les protocoles d'accord bilatéraux sont le principal mécanisme qui facilite l'échange d'informations. Les deux pays signataires de neuf protocoles sont membres de cette CER. De plus, l'Afrique du Sud a signé des protocoles d'accord avec trois autres pays d'Afrique et avec 11 pays non africains, et Maurice avec sept autorités de régulation non africaines. Il importe toutefois de noter que la grande majorité de ces protocoles d'accord ne prévoient pas de mécanisme de résolution en cas d'insolvabilité d'une institution transfrontière. Les autorités de la SADC ne semblent pas disposées à transférer une partie de leurs pouvoirs à une instance régionale. Elles estiment qu'il faudrait tout d'abord poursuivre l'harmonisation juridique et réglementaire.

Ce sont de plus en plus des collèges de superviseurs qui surveillent les activités des banques africaines transfrontières, souvent en vertu de protocoles d'accord, mais il faut aussi poursuivre les efforts dans ce domaine. Au sein de la SADC par exemple, il n'existe que deux collèges de superviseurs à Maurice (l'un pour la Banque commerciale, l'autre pour la Banque d'État) et un seul en Afrique du Sud (pour la Standard Bank of South Africa). Dans la CEDEAO, les banquiers centraux et les régulateurs discutent souvent des questions d'harmonisation et échangent leur expérience. Au sein de la Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO), des progrès ont été réalisés dans la mise en place de collèges de superviseurs et d'un « collège de superviseurs » général, mais la participation se fait pays par pays plutôt que banque par banque. Il n'y a pas encore de collèges de superviseurs spécifiques pour les banques nigérianes dotées de filiales étrangères, ni de collège de superviseurs pour le groupe Ecobank dont le siège est situé au Togo et qui compte des filiales en Afrique. En conséquence, les superviseurs ne disposent pas de capacités suffisantes pour vérifier les informations sur la liquidité intra-groupe et sur les mouvements de capitaux transfrontières.

En général, les accords formels tardent à être mis en œuvre, ce qui nuit à l'efficacité de la supervision des banques transfrontières en Afrique. Des facteurs culturels et historiques peuvent compliquer la coopération entre certains pays ou dans des sous-régions. C'est par exemple le cas pour la coopération avec l'Afrique du Sud depuis la fin du régime d'apartheid. Autre problème : les différences de superficie et de poids économique entre les pays, comme entre le Kenya ou le Nigéria et leurs voisins.

Source : Beck *et al.* (2014).

de dollars et comptait 73 sociétés cotées et 54 sociétés dont les titres sont négociés. À titre de comparaison, la Bourse de Johannesburg (Afrique du Sud) affiche une capitalisation d'environ 3 milliards de dollars et compte 385 sociétés cotées et 360 sociétés dont les titres sont négociés. Le faible développement de ces places boursières régionales s'explique principalement par la pénurie de grandes sociétés cotées offrant des opportunités d'investissement, ainsi que par l'absence d'investisseurs institutionnels qui pourraient investir à long terme dans des opérations rentables. Cette situation empêche le marché de jouer un rôle d'intermédiaire au niveau régional, et sape les effets bénéfiques potentiels de l'intégration financière régionale.

Le capital-risque et les fonds de capital-investissement transfrontières peuvent jouer un rôle important si les places boursières sont peu actives, si les places régionales et nationales se font concurrence ou s'il faut les rendre plus accessibles aux populations sous-desservies. Dans ces circonstances, la coexistence de marchés d'actions régionaux et nationaux réduit les perspectives d'intégration financière régionale, comme dans le cas de la BVMAC et de la Bourse de Douala (Cameroun). Si ni les places régionales ni les places nationales ne peuvent être viables, et si leurs règles de fonctionnement ne sont pas compatibles, il en résulte des coûts indus (Wakeman-Lim & Wagh, 2008). Les Bourses africaines n'ayant pas des capacités suffisantes

pour répondre aux besoins des marchés sous-desservis, il n'est peut-être pas judicieux d'en créer dans certaines zones. L'encadré 5.3 illustre le cas d'un fonds de capital-investissement privé qui, en réalisant des transactions dans toute l'Afrique, a contribué à un développement inclusif dans les pays où il opère.

Au niveau régional, les marchés financiers doivent trouver de nouvelles solutions afin de répondre à la très forte demande des PME qui recherchent des financements à long terme pour profiter de la croissance économique rapide de l'Afrique. L'économie des pays de cette région repose à près de 90 % sur les PME, qui emploient plus des trois quarts de la main-d'œuvre, en particulier les femmes. Cependant, les capacités et la productivité des PME restent nettement plus faibles que dans toutes les autres régions du monde, notamment à cause d'un accès insuffisant à des capitaux à long terme. Ces pays doivent donc mettre en place des marchés financiers destinés aux PME, assortis de mécanismes institutionnels plus sophistiqués et novateurs, qui permettront de répondre aux attentes réelles (Shinozaki, 2014). Certains marchés d'actions africains tels que le Nilex (la Bourse du Caire) et l'AltX (la Bourse de Johannesburg) déploient des efforts allant dans ce sens, et d'autres leur emboîtent le pas (Tableau 5.4). Ces plateformes de négociation secondaires aident les PME à lever des fonds pour leur croissance et leur expansion

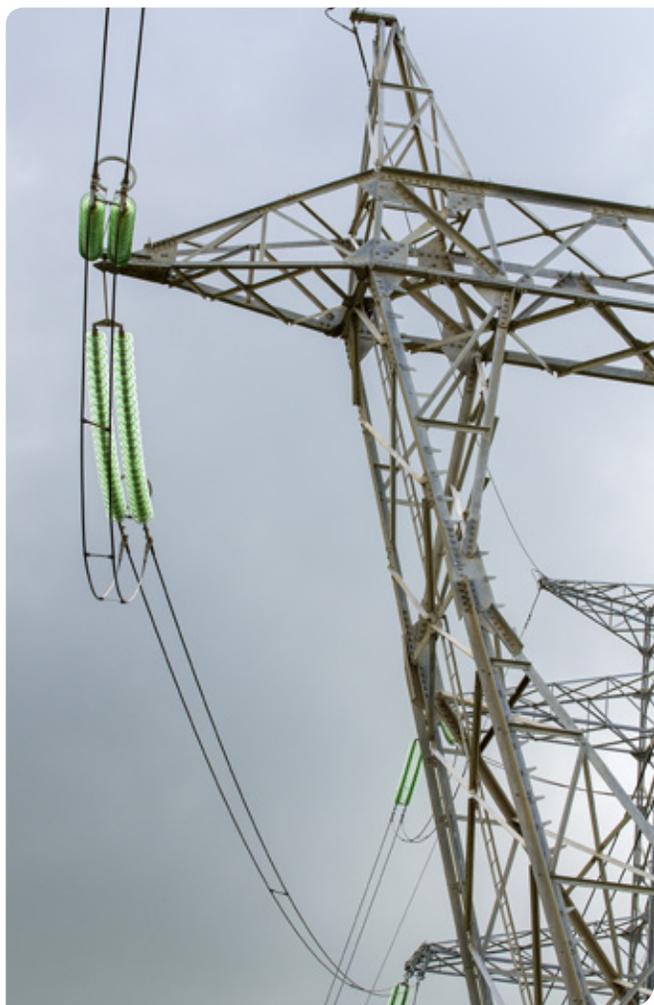
### Encadré 5.3 AfricInvest, un fonds de capital-investissement panafricain

AfricInvest-TunInvest Group a été créé en 1994 pour proposer différents services (capital-investissement courtage, gestion d'actifs et financement des entreprises) en Afrique. Il gère aujourd'hui des actifs d'une valeur totale de plus de 750 millions de dollars, répartis entre 13 fonds de capital-investissement, et compte six bureaux principaux, situés à Tunis, Abidjan, Alger, Casablanca, Lagos et Nairobi. À ce jour, il a réalisé plus de 100 placements dans un large éventail de secteurs, ainsi que plus de 50 opérations de sortie de fonds.

AfricInvest-TunInvest recourt à une stratégie panafricaine afin d'obtenir des marchés et de renforcer l'assise des entreprises. Il s'appuie sur son ancrage local sans égal, sur son envergure et sur l'expérience qu'il a acquise dans toute l'Afrique pour passer des contrats offrant des opportunités de développement au niveau régional. Il privilégie les PME africaines de premier plan qui aspirent à une expansion locale ou régionale. En contribuant au développement des entreprises composant son portefeuille, il a déjà permis à celles-ci de créer plus de 12 000 emplois.

AfricInvest-TunInvest a notamment organisé, en 2006, le rachat d'Alios, une grande entreprise indépendante spécialisée dans le financement non bancaire d'entreprises opérant dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne. Il a mis à profit sa connaissance des sociétés de crédit-bail pour restructurer Alios et le transformer en groupe de crédit-bail indépendant panafricain, grâce au lancement de nouveaux produits en matière de crédit à la consommation, de crédit-bail immobilier et d'affacturage. Il a aussi à son actif l'expansion régionale d'Alios en Afrique. Entre 2006 et 2013, Alios a ainsi vu passer le nombre de ses clients de 15 000 à 25 000, la valeur total des prêts qu'il a décaissés a été portée de 101 millions de dollars à 200 millions et il s'est implanté dans 10 pays, alors qu'il n'était auparavant présent que dans 6 pays.

Source: Authors, adapted from AfricInvest-TunInvest sources.



en appliquant des conditions moins strictes concernant le montant des droits d'inscription à la cote, l'historique des performances, la taille de l'entité, les informations à communiquer et le nombre d'actionnaires. Ainsi, la Bourse de Douala envisage de créer un compartiment dédié aux PME, dans lequel les critères d'inscription à la cote seraient moins stricts, plus souples et plus étroitement associés à un mécanisme de garantie. Il faudrait que les autorités boursières africaines intensifient leurs efforts d'information, de sensibilisation et de promotion des plateformes secondaires. Elles devraient également s'attacher à mettre en place des marchés secondaires intégrés au niveau régional, en s'inspirant de l'expérience de la BRVM qui entend créer en décembre 2014 un marché dédié aux PME.

Il convient également d'intensifier les efforts pour développer les marchés obligataires en Afrique. Même si elle progresse régulièrement depuis quelques années, la capitalisation obligataire reste bien inférieure à celle observée dans le reste du monde. Dans la plupart des pays africains, le secteur public domine les émissions sur le marché primaire, et les émissions d'obligations d'entreprise sont rares. Les marchés des obligations d'entreprise sont entravés par la complexité des procédures d'autorisation, par le niveau élevé des garanties de crédit requises et par des droits d'émissions coûteux (Beck *et al.*, 2011). Dans certains pays du continent, les obligations se négocient

**Tableau 5.2** Vue d'ensemble de quelques marchés financiers en Afrique (1er trimestre 2014)

	<b>BRVM</b>	<b>Bourse de Casablanca</b>	<b>Bourse du Caire</b>	<b>Bourse de Johannesburg</b>
Capitalisation (en millions de dollars)	39 246	169 443	605 269	3 016 770
Nombre d'entreprises cotées	73	75	237	385
Nombre moyen de sociétés dont les titres sont négociés, par mois	54	72	218	360
Valeur totale des échanges (en millions de dollars)	100	998	11 245	610 218
Volume total des échanges (en millions de dollars)	32	28	18 562	15 244
Nombre total de transactions	9 231	41 658	2 327 625	11 404 419

Source: Auteurs, d'après les informations provenant de la revue African Exchanges (numéro 2, juillet 2014).

en Bourse, mais l'activité sur le marché secondaire reste modeste. La stratégie adoptée par les banques commerciales locales, qui achètent les titres pour les conserver, ainsi que le faible nombre d'investisseurs exacerbent le manque de liquidité des marchés obligataires et empêchent ces derniers de mobiliser des ressources financières. Des efforts notables ont été déployés pour étoffer les marchés obligataires d'Afrique de l'Ouest (voir section 2.b), mais

d'autres marchés des capitaux régionaux doivent encore faire des progrès. De plus, les autorités doivent développer la dette libellée en monnaie locale de manière à répondre aux besoins de financement croissants des pouvoirs publics et des entreprises.

Les États africains, avec l'appui des banques multilatérales de développement comme la Banque africaine de

**Tableau 5.3** Places boursières africaines dotées d'une plateforme secondaire pour les PME

Pays	Plateforme dédiée aux PME	Cible/Objectif
Afrique du Sud	AltX	Première place boursière alternative pour les PME
Botswana	BSE Venture Capital Market	Marché dédié aux start-ups
Égypte	Nile Stock Exchange (NILEX)	PME en croissance du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord
Ghana	Ghana Alternative Market (GAX)	Start-ups et entreprises existantes
Kenya	Growth Enterprise Market Segment (GEMS)	Comporte un marché principal et un marché alternatif
Malawi	MSE AltX	Petites sociétés à responsabilité limitée de création récente
Maurice	Development & Enterprise Market (SEMDEM)	PME et entreprises nouvelles disposant d'un business plan solide et dont le potentiel de croissance est avéré
Maroc	Bourse des valeurs de Casablanca (BVC)	Les PME locales et d'Afrique de l'Ouest peuvent s'inscrire à la cote sur le marché principal, la BVC
Nigéria	Alternative Securities Market (ASem)	Spécifiquement destiné aux entreprises nouvelles
Ouganda	Growth Enterprise Market Segment (GEMS)	Convient mieux aux PME que le compartiment AIMS (Alternative Investment Market Segment) qui n'a pas attiré un important volume d'échanges
Rwanda	Rwanda Stock Exchange (RSE)	Pas d'exigences de fonds propres pour les PME qui souhaitent s'inscrire à la cote sur le marché principal. Les PME sont simplement tenues d'élaborer un prospectus d'information
Tanzanie	Enterprise Growth Market (EGM)	Une campagne d'information de neuf mois a été lancée pour inciter les PME à recourir à l'EGM. À ce jour, cependant, seules quelques entreprises, qui opèrent principalement dans les télécommunications et dans le secteur bancaire, ont manifesté leur intérêt
Tunisie	Marché alternatif de la Bourse de Tunis	Des efforts sont actuellement déployés pour remédier aux obstacles qui empêchent les PME de s'inscrire à la cote sur ce marché alternatif
Zambie	Lusaka Stock Exchange (LuSE)	Le marché principal inclut un compartiment réservé aux PME
Zimbabwe		La Bourse du Zimbabwe (Zimbabwe Stock Exchange - ZSE) est en train de définir les règles de fonctionnement d'une plateforme secondaire dédiée aux PME

Source : Africa Strictly Business.

développement, devraient renforcer le marché obligataire de manière à combler les déficits de financement pour l'infrastructure au niveau national et régional. À l'échelle du continent, la construction et la maintenance de l'infrastructure nécessiteront 93 milliards de dollars d'investissements jusqu'en 2020 (World Economic Forum *et al.*, 2013), pour lesquels les marchés obligataires devront jouer pleinement leur rôle. Il convient d'étoffer les marchés des obligations d'infrastructure pour permettre aux États et aux entreprises privées de lever des fonds à long terme afin de financer des projets dans des conditions intéressantes : coût réduit, dette libellée en monnaie locale, dispositifs de rehaussement de crédit pour les entités peu solvables et présentant des faiblesses institutionnelles, et possibilité de garantir le paiement du principal et des intérêts sur les flux de trésorerie générés par le projet sous-jacent (Mbeng Mezui, 2013). Au niveau régional, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour faire avancer les réformes institutionnelles et de la réglementation qui permettront le développement de cet instrument. Les États africains et les CER devront veiller à ce que les politiques monétaires et budgétaires soient cohérentes, à ce que les marchés des valeurs mobilières locaux et régionaux soient renforcés, à ce que les règles et procédures d'admission des obligations à la cote soient dûment améliorées, à ce que des courbes de rendement à long terme soient établies et à ce que des incitations viennent encourager la participation du secteur privé. Si ces progrès ne sont pas accomplis, l'émission d'obligations ne sera pas en mesure de remédier à l'immense déficit d'infrastructures, et donc de supprimer ce goulet d'étranglement structurel à la croissance inclusive.

L'inefficience des systèmes de paiement et le niveau élevé des coûts de transaction émoissent la capacité des institutions financières à favoriser une croissance inclusive. Entravés par des capacités insuffisantes, des technologies obsolètes, des coûts de transaction excessifs (qui pèsent sur le financement et la rapidité) ainsi que par des problèmes d'accessibilité et de fiabilité, les systèmes de paiement nationaux sont à la traîne. Ces systèmes de paiement et de règlement inopérants compliquent le développement des systèmes financiers, surtout des marchés des titres, en alourdissant le coût du paiement et du règlement, de même que le coût du commerce et de l'investissement local et transfrontière, et faisant largement obstacle à l'élaboration de produits et de services financiers destinés aux segments les plus pauvres de la population et aux micro, petites et moyennes entreprises. Ils freinent également le commerce intrarégional, les échanges de fonds et les transferts de fonds par les expatriés. Ces carences, conjuguées à l'absence de volonté politique de réformer les systèmes de paiement régionaux depuis 2003, expliquent l'inefficience et le manque de profondeur du marché interbancaire dans la région de la CEMAC (Wakeman-Lim & Wagh, 2008). Du fait de cette inefficience, les fonds déposés dans les banques en excédent de liquidités ne sont pas utilisés là où ils seraient le plus utiles. Les pays à faible revenu et les économies de taille restreinte doivent aussi supporter des coûts élevés pour accéder à de meilleurs systèmes de paiement, parce que leurs transactions financières sont de faible volume alors que les systèmes de paiement modernes reposent sur une technologie sophistiquée assortie d'un coût fixe

---

#### Encadré 5.4 Les obligations d'infrastructure en Afrique du Sud

Eskom est une entreprise d'électricité intégrée entièrement détenue par l'État sud-africain, qui émet des obligations dans le pays, libellées en rands (ZAR), et à l'international, libellées en euros et en dollars. Elle affiche actuellement un encours de 105 milliards de rands, et ses titres à la maturité la plus lointaine arriveront à échéance en 2033. De son côté, l'agence routière nationale (South African National Roads Agency - SANRAL) a adopté un programme d'émissions locales totalisant 44 milliards de rands. En 2008, elle a émis quatre obligations, pour un total de 2 milliards de rands, afin de financer de nouvelles routes à péage dans le Gauteng et d'autres projets d'amélioration du réseau routier : une obligation à taux variable indexée sur l'inflation et trois obligations à taux fixe d'une échéance pouvant aller jusqu'à 20 ans. C'était la première fois que SANRAL émettait sans la garantie du trésor national (National Treasury). Par ailleurs, en 2008-09, la société aéroportuaire nationale (Airport Company of South Africa - ASCA) a lancé un programme d'émission de billets de trésorerie à trois mois, pour 1 milliard de rands, qu'elle a ensuite refinancés à l'aide d'obligations à long terme. Elle a émis pour 2,96 milliards de rands notamment sous la forme d'un placement privé de 0,75 milliard de rands indexé sur l'inflation et d'une émission de 1,3 milliard de rands. Cette dernière a été répartie entre une obligation à taux fixe, un titre d'emprunt indexé sur l'inflation et une émission en continu sur le programme obligataire existant.

Source : Mbeng Mezui (2013).

élevé. Ainsi, Sy (2014) observe qu'une proportion gigantesque des transactions des institutions financières africaines est compensée et réglée en monnaie étrangère : 75 % et 80 % respectivement des transactions de l'Union du Maghreb arabe (UMA) et de la CEMAC sont libellées en euros, 80 % des transactions de la ZMAO en dollars (Tableau 5.4), de même que plus de 50 % de celles de SADC et du COMESA.

À mesure que les échanges et l'investissement entre l'Afrique, la Chine et les économies émergentes progresseront, les institutions financières africaines seront de plus en plus tributaires des banques effectuant la compensation en dollars. L'inefficacité des systèmes de paiement entrave les transactions financières réalisées depuis le continent (Figure 5.6) car elle accroît les coûts de transaction pour les services de compensation et de règlement à l'intérieur du continent, lesquels peuvent être encore alourdis par les coûts supplémentaires acquittés du fait de la réglementation et pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/CFT). En restreignant l'accès aux opportunités, cette inefficacité compromet la croissance inclusive.

Les systèmes financiers africains ne peuvent pas s'appuyer sur des informations fiables pour l'évaluation des risques clients, ni sur des systèmes et des pratiques comptables de qualité pour prévenir la fraude fiscale, ce qui prive

les pays des avantages potentiels de l'inclusion financière régionale (Baer *et al.*, 2009). Dans de nombreux pays d'Afrique, les agences d'évaluation du crédit manquent d'efficacité faute d'une réglementation adéquate, de données fiables, de ressources humaines et de technologies de l'information appropriées et d'un financement qui permettrait de créer des agences plus efficaces. Les systèmes d'enregistrement des crédits restent très rares, et les pays d'Afrique passent à côté de la possibilité d'alimenter une croissance inclusive grâce à l'inclusion financière, à un comportement responsable des prêteurs, à la supervision bancaire et à un recul des pertes sur prêts. L'instauration d'agences d'évaluation du crédit au niveau national demande des ressources financières, technologiques, humaines et en données considérables, et ces besoins seraient plus grands encore à l'échelon régional. Cependant, il serait très bénéfique d'intégrer les agences d'évaluation et les registres du crédit nationaux à l'échelon régional et de favoriser l'échange d'informations et de données entre ces agences. Cette évolution devrait être envisagée à terme.

### 5.3.2 Des progrès insuffisants

L'intégration financière régionale ne garantit pas l'inclusion financière. En Afrique subsaharienne, l'inclusion financière, mesurée par le pourcentage des adultes qui recourent à des services financiers formels et semi-formels, n'a pas enregistré de progrès substantiels au cours des cinq

**Tableau 5.4** Flux monétaires commerciaux depuis les régions d'Afrique

	USD	EUR	ZAR	Autres
Union du Maghreb Arabe (UMA)	18%	75%	0%	7%
Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)	69%	9%	4%	18%
Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)	12%	70%	0%	18%
Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)	10%	32%	0%	58%
Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO)	80%	8%	0%	12%
Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)	53%	19%	14%	14%
Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)	57%	17%	13%	13%

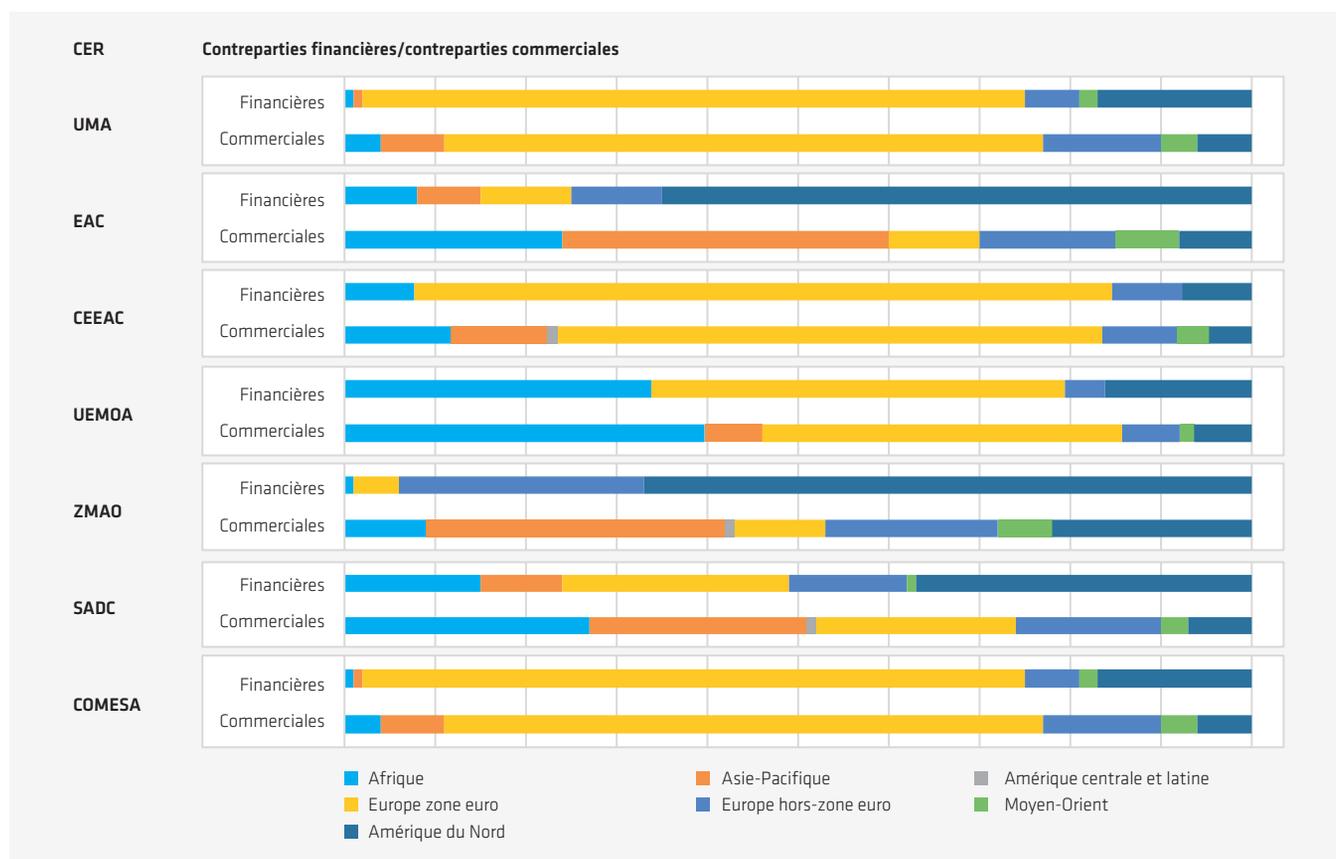
Source : Auteurs, d'après Chilosi *et al.* (2013).

dernières années (Honohan, 2008 ; Chaia *et al.*, 2009 ; Demirgüç-Kunt & Klapper, 2013 ; Triki & Faye, 2013). La situation ne s'est guère améliorée sur cette période. En effet, en 2008-09, environ 20 % des adultes vivant en Afrique subsaharienne n'utilisaient pas de services financiers, mais des données détaillées font apparaître que seulement 18,5 % des adultes recouraient à ces services en 2012. De plus, la situation n'est pas homogène ; en Afrique australe et de l'Est, environ 75 % des adultes sont exclus du système financier, et en Afrique de l'Ouest et centrale, les pourcentages dépassent respectivement 80 % et 90 %. Ces constats vont à contre-courant des efforts déployés par les CER pour faire progresser l'intégration régionale ; ainsi, l'UEMOA est parvenue à un degré d'intégration financière élevé (Sy, 2006, 2014), mais qui n'a pas fait avancer l'inclusion financière. En Afrique australe et de l'Est, où l'intégration économique et financière progresse

plus lentement, l'inclusion financière a davantage avancé. Il apparaît donc que l'intégration financière régionale ne saurait constituer à elle seule la garantie d'une meilleure inclusion financière.

Des stratégies nationales encourageant l'inclusion financière sont nécessaires si l'on veut engranger les bénéfices potentiels de l'intégration financière régionale. Les progrès de l'intégration financière régionale ne suffiront toutefois pas à eux seuls à réaliser les objectifs d'inclusion financière. Les régions où les pays mettent en œuvre des stratégies d'inclusion financière à l'échelle régionale parallèlement au processus d'intégration financière régionale affichent une meilleure inclusion financière (Triki & Faye, 2013). En Afrique de l'Est, la révolution de la banque mobile a joué un rôle déterminant à cet égard en élargissant l'accès aux services financiers et en réduisant le nombre de

**Figure 5.6** Paiements sortant des régions africaines, contreparties financières/contreparties commerciales



Source : Auteurs, d'après Chilosi *et al.* (2013).

personnes privées de ces services. Inspirés du dispositif M-Pesa mis en place au Kenya, les nouveaux services financiers sur téléphone mobile sont moins chers, sont disponibles plus largement au niveau national et régional et facilitent les paiements et les transferts de fonds transfrontières (Encadré 5.2). En Afrique de l'Est, 38 % des adultes utilisent l'argent mobile, contre moins de 10 % dans les autres régions africaines. En effet, des pays tels que le Kenya et la Tanzanie appliquent une politique d'inclusion financière qui crée un environnement propice pour la banque mobile et à distance. En Afrique centrale et de l'Ouest, en revanche, jusqu'à il y a peu, la politique et le cadre réglementaire n'encourageaient guère une telle révolution. Ainsi, si l'intégration économique et financière est primordiale, elle risque de ne pas conduire à une inclusion financière si elle ne s'accompagne pas d'une politique nationale favorable.

L'intégration financière régionale pourrait compromettre l'inclusion financière en encourageant la sélection au cas par cas de la part des prêteurs transfrontières. Il existe un risque que l'intégration financière régionale ne fasse pas évoluer les systèmes, institutions et marchés financiers, ni même leur mode d'interaction pour l'allocation des ressources entre les ménages, les États et les entreprises (Baele *et al.*, 2004). Elle peut même enraceriner les habitudes prises et conforter les techniques d'intermédiation en

vigueur, y compris les modèles bancaires et les tendances des prêts (Wakeman-Lim & Wagh, 2008), si bien que les inefficiences s'aggravent au niveau régional et que les écarts de taux d'intérêt demeurent élevés (Beck *et al.*, 2014). La concentration des prêts bancaires sur des clients peu nombreux pourrait inciter les établissements à se faire concurrence pour s'arroger des clients solvables déjà servis par ailleurs et pour entrer dans les secteurs attractifs, tout en évinçant les petites entreprises, les ménages et les secteurs sous-desservis. Ces pratiques sélectives pourraient expliquer pourquoi l'exclusion financière s'est légèrement aggravée ces dernières années. De plus, cette stratégie de concentration pourrait également être délétère au niveau macroéconomique si elle conduit à refuser des ressources financières aux pays d'Afrique fragiles, pauvres ou sortant d'un conflit.

### 5.3.3 Des principes remis en cause

Les processus de l'intégration financière régionale peuvent être complets et inclusifs lorsque trois règles fondamentales s'appliquent aux participants du marché présentant les mêmes caractéristiques : (i) adhésion et conformité à un ensemble unique de règles ; (ii) égalité d'accès à tout l'éventail des instruments et/ou services financiers et (iii) égalité de traitement lors de l'utilisation des services/instruments financiers (Baele *et al.*, 2004 ; Kose *et al.*, 2009 ; Sy, 2014).

#### Encadré 5.5 Le service eWallet de FNB

La First National Bank (FNB) est une filiale détenue à 100 % du groupe First Rand, prestataire de services financiers en Afrique du Sud. FNB a été fondée en 1838 et est considérée comme la banque la plus ancienne d'Afrique du Sud. Elle propose un éventail complet de produits et de services bancaires aux particuliers et aux entreprises. FNB est présente en Afrique du Sud, au Botswana, au Mozambique, en Namibie, au Swaziland, en Tanzanie et en Zambie grâce à son réseau de filiales, et prévoit de s'implanter en Angola, au Ghana, au Nigéria, au Kenya, en Ouganda et au Rwanda.

En 2009, First National Bank (FNB) a lancé eWallet, un service transfrontière sur téléphone mobile permettant à un client de FNB d'envoyer de l'argent via un téléphone mobile à un destinataire situé au Botswana, au Swaziland, au Lesotho, en Zambie ou en Namibie. Ce service a récemment été reconfiguré pour permettre aux personnes autres que les clients de FNB, y compris à celles ne possédant pas de compte bancaire, d'y accéder grâce à des dépôts en liquide effectués sur les distributeurs automatiques de FNB équipés de la fonction de dépôt automatisé.

La grille des tarifs d'eWallet pour les transactions transfrontières se révèle très intéressante, surtout sur l'axe Afrique du Sud -Zimbabwe. Si les frais des transferts internationaux (de liquide en liquide, de compte à compte, de liquide à compte, etc.) représentaient au total 17 % de la valeur des fonds envoyés depuis l'Afrique du Sud vers le Zimbabwe au premier trimestre 2013 (statistiques de la Banque mondiale), eWallet les avait ramenés à moins de 5 % de la valeur totale transférée pour un montant inférieur à l'équivalent de 143 dollars.

Source: Authors, adapted from FNB' website and various other sources.

L'intégration financière régionale avance sans pour autant faire disparaître les obstacles à l'accès pour les participants potentiels au marché. Pour qu'un système financier inclusif et entièrement intégré fonctionne en Afrique, il faudrait que les investisseurs, les entreprises et les ménages bénéficient des mêmes conditions d'accès aux services et instruments financiers, quelle que soit leur région d'origine. Les obstacles à l'accès ne devraient pas favoriser les ressortissants du pays au détriment des étrangers. Malgré les efforts déployés au sein du marché commun de l'EAC, la suppression des barrières à l'accès progresse lentement (Sy, 2014). Le tableau de bord (*scorecard*) 2014 du marché commun de l'EAC révèle que des obstacles, dressés par la législation et la réglementation, par les contrôles des capitaux et par l'appartenance à plusieurs CER, continuent d'entraver la libre circulation des biens et des services entre les pays membres. Par exemple, du fait des contrôles des capitaux, les investisseurs du Burundi et de Tanzanie ne peuvent pas investir sur les marchés de l'EAC alors

que l'East African Exchange (EAX, Bourse des matières premières) existe, et le cadre réglementaire tanzanien restreint l'accès des investisseurs de la région à sa Bourse des valeurs mobilières.

Les participants actifs au marché doivent toujours faire face à des discriminations. Si l'on veut une intégration financière complète et inclusive, il faut que des participants actifs présentant des caractéristiques similaires soient tous traités de la même manière, sans discrimination, par exemple à l'encontre des participants étrangers au bénéfice des ressortissants nationaux. Le tableau de bord de l'EAC mentionne plusieurs autres facteurs discriminants, au-delà de l'accès : l'application de frais différents pour les transactions et les services publics, le plafonnement de la valeur des transactions, les limitations concernant le type et la durée des projets pour les prestataires de services, ainsi que la fiscalité plus lourde imposée aux entreprises étrangères (Sy, 2014). L'EAC n'est pas la seule région qui bafoue les principes élémentaires de l'intégration financière inclusive, à savoir l'égalité d'accès aux marchés et l'égalité de traitement des participants actifs. Ainsi, au sein de l'UEMOA, l'activité sur le marché interbancaire régional est largement réservée aux filiales de grands groupes. Dans la SADC, l'égalité d'accès et de traitement des participants au marché est compromise par les différences institutionnelles, les opportunités limitées en dehors de l'Afrique du Sud et l'appartenance concomitante des membres à la SACU.

En dépit de leurs efforts pour harmoniser les règles à l'intérieur des régions, les CER sont encore loin d'appliquer un ensemble unique de règles communes. Au sein de l'UEMOA, malgré l'existence de la Commission Bancaire de l'UMOA et de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), le principe d'un ensemble de règles communes auxquelles tout le monde devrait se conformer n'est pas respecté. Les niveaux de réserves obligatoires diffèrent selon les pays, s'échelonnant de 3 % en Guinée-Bissau et au Togo à 15 % au Bénin (Wakeman-Lim & Wagh, 2008), ce qui fausse la concurrence transfrontière. Les autorités nationales continuent de jouer de leur pouvoir discrétionnaire pour octroyer ou retirer des licences bancaires, bien qu'il existe un agrément unique. Les procédures de faillite



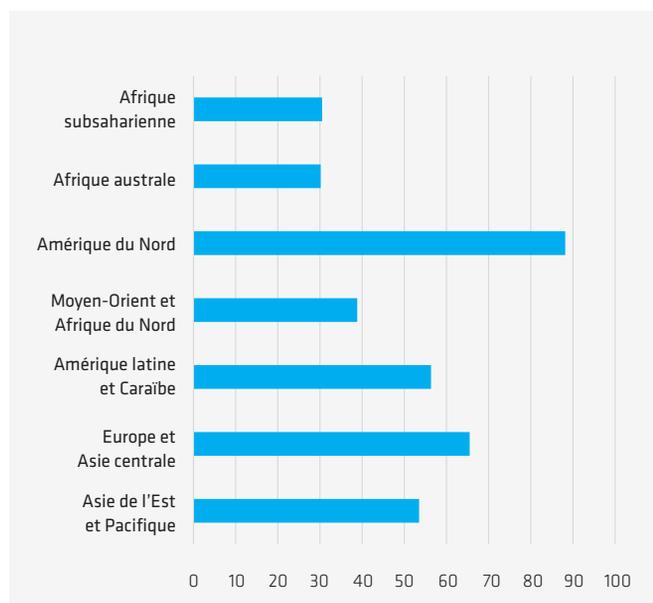
et les règles de réalisation des garanties varient également entre les pays. De la même manière, la CEMAC prévoit l'harmonisation des législations bancaires sur le papier, mais la concrétisation du potentiel d'intégration financière achoppe au niveau national sur les différences en termes d'efficacité opérationnelle, de niveaux de réserves obligatoires et de régime fiscal des banques (Saab & Vacher, 2007 ; Wakeman-Lim & Wagh, 2008). Dans la SADC, les différences de normes et de règles de cotation appliquées par les marchés des valeurs mobilières ont conduit le Comité des Bourses des valeurs de la SADC (COSSE) à préconiser l'harmonisation des normes de cotation sur celle de la Bourse de Johannesburg (JSE) (Wakeman-Lim & Wagh, 2008).

### 5.3.4 De mauvaises conditions de départ

De mauvaises conditions de départ (manque de stabilité macroéconomique, institutions inadéquates, mauvaise gouvernance et marchés financiers sous-développés) pourraient compromettre l'intégration financière régionale et la croissance inclusive. Certains ouvrages consacrés à l'intégration financière (Baele *et al.*, 2004 ; Kose *et al.*, 2009, 2011 ; Sy, 2014) affirment que les pays doivent

atteindre un certain seuil de développement financier, économique et institutionnel pour pouvoir cueillir les fruits de l'intégration financière régionale. Tout processus d'intégration régionale ne sera jamais plus solide que les fondations économiques, financières et institutionnelles nationales sur lesquelles il repose. Les pays développés qui disposent normalement de meilleures institutions, d'un cadre macroéconomique plus stable et de marchés financiers plus profonds, ont tendance à mieux tirer parti de l'intégration financière que les pays en développement (Kose *et al.*, 2009). Si les pays d'Afrique ont fait des efforts considérables pour améliorer la stabilité de leur cadre macroéconomique, leurs résultats sont moins convaincants sur le plan de l'ouverture financière (plusieurs d'entre eux n'ont pas encore engagé ou achevé leur processus de libéralisation du compte de capital). De manière générale, les institutions des pays africains souffrent d'un déficit de capacités et de compétences, de la corruption, des lourdeurs administratives et de la piètre qualité de la gouvernance des entreprises et des administrations publiques. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud affichent des performances décevantes sur le plan de la gouvernance par rapport à d'autres régions du monde (Figure 5.7), et plusieurs systèmes financiers africains ne sont toujours pas dotés d'un cadre juridique et d'un mécanisme de contrôle/exécution adéquats pour faire appliquer les droits de propriété, protéger les investisseurs et les consommateurs et faire respecter la loi sur les faillites.

Figure 5.7 Indice de gouvernance dans diverses régions



Source : Calculs des auteurs à partir des informations relatives à l'indice de gouvernance mondiale (World Governance Index, 2012).

L'intégration financière régionale pourrait ne pas tenir toutes ses promesses, y compris celle de la croissance inclusive, si elle se traduit par le regroupement de pays présentant les mêmes caractéristiques et devant surmonter les mêmes problèmes. En pareil cas, il est plus probable qu'elle aggrave la situation et exacerbe les problèmes. Lorsque tous les pays présentent les mêmes caractéristiques, tous les membres du système financier afficheront une liquidité excessive et des écarts de taux d'intérêt élevés, signe d'une absence de projets d'investissement viables dans la région et de problèmes structurels de longue date, qui doivent être résolus à l'échelle nationale (Wakeman-Lim & Wagh, 2008). Même si l'intégration financière régionale avance, certains pays n'atteindront pas le seuil requis pour pouvoir en cueillir les fruits (Honohan & Beck, 2007).

## 5.4 Surmonter les problèmes

Lorsque l'on consacre beaucoup d'efforts à l'intégration financière régionale, on peut espérer en engranger les bénéfices, mais il faut toutefois redoubler d'efforts pour que cette intégration tienne ses promesses et contribue à une croissance inclusive face aux nombreux problèmes qui se profilent. Les paragraphes suivant énoncent certaines recommandations à l'intention des pouvoirs publics et des autorités financières, à l'échelon national et régional.

### 5.4.1 Principes d'inclusion

- Un cadre juridique et réglementaire adéquat a été instauré pour supprimer les obstacles à l'entrée des participants potentiels au marché et protéger les participants actifs de la discrimination ; et des conditions égales pour tous ont été établies concernant l'adhésion et la conformité aux règles.
- Des stratégies d'inclusion financière sont élaborées et appliquées à l'échelle nationale, quel que soit le degré d'avancement de l'intégration financière. Ces stratégies doivent miser sur les innovations financières telles que la banque à distance et sur les solutions technologiques pour toucher les zones sous-desservies.
- Les pays ou blocs de pays présentent des conditions de départ minimales qui leur permettent de tirer pleinement parti des avantages de l'intégration financière et de contribuer à une croissance inclusive. Les pays africains doivent engager ou poursuivre les réformes pour capitaliser sur les efforts consentis pour stabiliser leur cadre macroéconomique, et renforcer et accélérer les réformes visant à instaurer des institutions et à approfondir les marchés financiers, tout en introduisant des principes de bonne gouvernance dans le secteur public comme dans le secteur privé.

### 5.4.2 Activités bancaires transfrontières

- Les cadres réglementaires et de supervision doivent être renforcés de manière à contrer l'éventualité d'une contagion transfrontière des chocs financiers ainsi que les risques induits par les activités financières transfrontières, conformément aux normes et meilleures pratiques internationales. Les banques doivent pour cela adopter des outils et des mesures de gestion des risques adéquats. Il faut aussi concevoir des mécanismes de surveillance des risques systémiques opérationnels, tels que la cartographie des relations financières des grandes banques internationales, surveiller les données sur les expositions intra-groupes, créer des institutions chargées d'analyser le risque systémique, introduire un cadre approprié de résolution bancaire pour traiter les cas de difficultés financières systémiques et idiosyncrasiques, et minimiser l'ingérence de la sphère politique.
- Il convient d'agir avec prudence lorsque l'on renforce les cadres réglementaires et de supervision et que l'on adopte des normes internationales, en conciliant la nécessité d'instaurer de la stabilité et de la confiance dans le secteur financier et celle d'innover pour pouvoir desservir les segments de marché situés en bas de l'échelle et les secteurs sous-desservis.
- Les autorités de réglementation et de supervision doivent pouvoir s'appuyer sur des capacités plus solides, y compris sur des compétences et du personnel qualifié, ainsi que sur des outils analytiques et des données et des procédures de reporting fiables.
- Des cadres de réglementation et de supervision intégrés à l'échelle régionale sont nécessaires pour les activités financières transfrontières. Il faut pour cela harmoniser ces cadres au sein des CER et renforcer et consolider

les relations entre les autorités de réglementation et de supervision entre les régions, grâce à la mise en place de plateformes d'échange d'informations et de forums de coopération. Il convient de déployer des efforts supplémentaires pour mettre en œuvre davantage de collègues de superviseurs et de protocole d'accords.

### 5.4.3 Marchés des capitaux

- Il conviendrait d'adopter des politiques et des mesures adéquates pour renforcer le dynamisme et la liquidité des marchés boursiers. Il faut pour cela instaurer un environnement propice aux entreprises, avec de bonnes pratiques de gouvernance, un cadre juridique et réglementaire favorable, des droits de propriété exécutoires et des institutions solides. Il faut autoriser les investisseurs institutionnels, dont les fonds de pension, les entreprises d'assurance et les fonds souverains, à être plus actifs sur les marchés des capitaux. Des incitations fiscales pourraient attirer les investisseurs institutionnels sur ces marchés des capitaux et favoriser la liquidité de ces places.
- Il est préférable d'éviter la concurrence entre les marchés boursiers nationaux et régionaux et il vaut mieux privilégier les Bourses régionales de manière à bénéficier des économies d'échelle et à maximiser les possibilités de mutualisation des ressources et d'intermédiation. Il faudrait restreindre le nombre des Bourses nationales illiquides et peu actives et les remplacer si nécessaire par d'autres solutions, notamment en facilitant le développement de fonds de capital-risque et de capital-investissement transfrontières, ainsi que la création d'un second marché au sein des Bourses dédiées aux PME.
- Il conviendrait également de mettre en place des politiques de développement des marchés obligataires et de prendre les mesures appropriées pour attirer les investisseurs et stimuler l'activité, par exemple une politique monétaire et budgétaire adéquate, ainsi que la mise à disposition de ressources substantielles pour renforcer le financement en monnaie locale par émission obligataire. Il faudrait aussi introduire des mesures pour aider les pouvoirs publics à recourir aux marchés obligataires

pour combler le déficit de financement de l'infrastructure, notamment avec des instruments financiers novateurs et des mécanismes de rehaussement de crédit. Les banques multilatérales de développement comme la Banque africaine de développement (BAD) pourraient être sollicitées pour contribuer au développement d'un marché obligataire régional et au renforcement des capacités de financement en monnaie locale et d'émission d'obligations d'infrastructure.

### 5.4.4 Systèmes d'information et de paiement

- Des politiques devraient favoriser l'intégration de la structure financière, et notamment des systèmes de paiement et des agences d'évaluation du crédit à l'échelle régionale, afin de comprimer considérablement les coûts et d'améliorer l'accès aux services financiers et aux transferts de fonds pour les expatriés. Les tentatives d'intégration régionale devraient s'accompagner de politiques favorisant le développement d'une infrastructure financière locale solide. Il faut s'efforcer d'élaborer une approche intégrée des systèmes de compensation et de règlement en monnaies étrangères. Il faut mettre en place des systèmes de paiement régionaux, accompagnés d'un cadre réglementaire commun, de technologies et de plateformes communes et de normes communes pour la gestion des risques relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/CFT). Il faut aussi créer un secteur des registres/agences d'évaluation du crédit.
- Il faut chercher à mobiliser suffisamment de financement auprès des banques multilatérales de développement, y compris de la BAD. Compte tenu du coût de la création d'une infrastructure financière régionale et du coup de frein qu'elle donne aux avancées de certaines CER, on pourrait envisager de confier à la BAD un rôle similaire à celui que joue la Banque européenne d'investissement en Europe, laquelle accorde des financements à long terme à des conditions favorables pour des projets rentables. Le Fonds africain de développement (FAD) pourrait être utilisé comme le sont les fonds structurels européens, pour faciliter l'intégration financière régionale en finançant le développement de l'infrastructure

financière régionale, ainsi que l'infrastructure de télécommunications et de transport.

## Références

African Development Bank [AfDB] (2012), *Project Appraisal Report of the East African Community (EAC) Payment and Settlement Systems Integration Project*, AfDB, Tunis.

Alade, S. (2011), *Cross-border Expansion of Nigerian Banks: Has It Improved the Continent's Regulatory and Supervisory Frameworks?*, Paper no 76, Bank for International Settlements, BIS, Basel.

Baele, L., A. Ferrando, P. Hordahl, E. Krylova & C. Monnet (2004), *Measuring Financial Integration in the Euro Area*, European Central Bank Occasional Paper Series no.14, Frankfurt: ECB.

Baer, T., M. Carassinu, A. Del Miglio, C. Fabiani & E. Ginevra (2009), *The National Credit Bureau: A key enabler of financial infrastructure and lending in developing countries*, McKinsey Working papers on Risk, McKinsey & Company, Washington, DC.

Beck, T. (2014), *Cross-border Banking and Financial Deepening: The African Experience*, Mimeo.

Beck, T., M. Fuchs, D. Singer & M. Witte (2014), *Making Cross-Border Banking Work for Africa*, GIZ, Bonn and Eschborn.

Beck, T., M. Samuel, I. Faye, & T. Triki (2011), *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*, World Bank, Washington, DC.

Chaia, A., A. Dalal, T. Goland, M. J. Gonzalez, J. Morduch & R. Schiff (2009), 'Half the World is Unbanked', *Financial Access Initiative Research Brief*, FAI, New York.

Chilosi, T., D. Dugauquier, G. Lambe, & M. Onizuka (2013), *Africa Payments: Insights into African transaction flows*, SWIFT White Paper, SWIFT, Belgium.

Demirguc-Kunt, A. & L. Klapper (2013), *Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database*, Policy Research Working Paper no.6025, World Bank, Washington, DC.

Detragiache, E., T. Tressel, & P. Gupta (2008), 'Foreign Banks in Poor Countries: Theory and Evidence', *Journal of Finance*, vol. 63, no. 5, pp. 2123-60.

Gatebi, M. (2014), 'Unraveling the African Financial Markets', *African Exchanges*, vol. 2, pp. 9-10.

Honohan, P. (2008), Cross-country Variation in Household Access to Financial Services, *Journal of Banking and Finance*, vol. 32, pp. 2493-2500.

Honohan, P., & T. Beck (2007), *Making Finance Work for Africa*, World Bank, Washington, DC.

Jayarathne, J., & P. Strahan (1996), 'The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, no. 4, pp. 639-670.

Kose, A., E. Prasad & A. Taylor (2009), Thresholds in the Process of International Financial Integration, *IZA Discussion Papers* No.4133, IZA, Bonn.

Lovegrove, A., M. Fuchs, M. Long, J. Schwartz, J. Weaver, R. Didenko, D. Issa, R. Hands, & J. Denton-Clark (2007), *Financial Sector Integration in Two Regions of Sub-Saharan Africa: How Creating Scale in Financial Markets Can Support Growth and Development*, AfDB, Tunis.

Lukonga, I., & K. Chung (2010), *The Cross-border Expansion of African LCFIs: Implications for Regional Financial Stability and Regulatory Reform*, IMF, Washington, D.C.

Mbeng Mezui, C.A. (2013), 'Unlocking Infrastructure Development in Africa through Infrastructure Bonds', *GREAT Insights*, vol. 2, no. 4, May-June.

OECD (2010) Facilitating Access to Finance, Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes, Paris: OECD.

Rousseau, P. (2002), *Historical Perspectives on Financial Development and Economic Growth*, Working Paper no.9333, NBER, Cambridge, MA.

Saab, S.Y., & J. Vacher (2007), *Banking Sector Integration and Competition in CEMAC*, IMF Working Paper no. WP/07/3, IMF, Washington, DC.

- Shinozaki, S. (2014), *Capital Market Financing for SMEs: A Growing Need in Emerging Asia*, Regional Economic Integration Working papers, AfDB, Manila.
- Sy, A. (2006), *Financial Integration in the West African Economic and Monetary Union*, IMF Working Paper WP/06/214, IMF, Washington D.C.
- Sy, A. (2014), *Four Instruments to Strengthen Financial Integration in Sub-Saharan Africa*, Promoting Financial Integration in Africa Conference, 27 May 2014.
- Triki, T. & I. Faye (2013), *Financial Inclusion in Africa*, AfDB, Tunis.
- Triki, T. & O. Gajigo (2012), *Credit Bureaus and Registries and Access to Finance: New Evidence from 42 African Countries*, Working Paper Series no. 154, AfDB, Tunis.
- Triki, T., I. Kouki, & P. Calice (2013), *Bank Efficiency and Regulation: What Works for Africa?*, Working Paper.
- Wagh, S, A. Lovegrove & J. Kashangaki (2011), *Scaling-up Regional Financial Integration in the EAC*, World Bank, Washington, D.C.
- Wakeman-Linn, J. & S. Wagh (2008), *Regional Financial Integration: Its Potential Contribution to Financial Sector Growth and Development in Sub-Saharan Africa*, African Financial for the 21st Century High-level Seminar, 4-5 March 2008, Tunis.
- World Economic Forum, World Bank and AfDB (2013), *Africa Competitiveness Report 2013*, WEF, Geneva.





CHAPITRE 6

# Mobiliser les chaînes de valeur africaines



## 6.1 Introduction

À mesure que l'intégration mondiale progresse, il devient urgent que les entreprises africaines accèdent aux marchés mondiaux à des conditions plus compétitives et plus favorables. Une analyse sous l'angle des « chaînes de valeur » – qui se concentre sur la division des tâches entrant dans la fabrication d'un produit sous le contrôle de l'entreprise chef de file – permet de mieux comprendre comment et pourquoi le commerce et l'investissement transfrontières s'opèrent en Afrique.

L'intégration régionale est censée faciliter le développement des chaînes de valeur en renforçant la compétitivité des entreprises qui fournissent des facteurs de production pour la consommation mondiale et régionale. À l'heure où

les réseaux de production s'internationalisent, l'intégration régionale a un rôle important à jouer, puisqu'elle peut alléger les coûts de transaction induits par la circulation des biens, des services et des capitaux entre les pays. L'infrastructure, l'intégration financière et la libre circulation des personnes contribuent à l'expansion des chaînes de valeur, mais la libéralisation de l'investissement et le renforcement des capacités commerciales sont déterminants pour libérer la compétitivité des chaînes de valeur en Afrique. Les investissements transfrontières constituent un moteur essentiel pour le développement de la capacité d'offre et des échanges internationaux. L'amélioration des capacités d'exportation s'accompagne traditionnellement d'un rebond de la création d'emplois dans le pays.

Ce chapitre s'intéressera aux échanges et à l'investissement sous l'angle des chaînes de valeur. Les effets d'inclusion produits par les échanges et l'investissement transparaissent dans la création d'emplois et le renforcement des capacités d'offre locales. Un certain nombre de politiques sont adoptées en vue de maximiser ces effets d'inclusion. La section suivante étudie les opportunités offertes par la croissance de l'investissement et de la production finale en Afrique, que les entreprises locales peuvent saisir pour améliorer leurs capacités d'offre. La section d'après observe que la mise à profit des opportunités offertes par les chaînes de valeur achoppe sur un certain nombre d'obstacles importants, comme les obstacles non tarifaires, ce qui appelle un soutien de la part des communautés économiques régionales (CER). La dernière section décrit les mécanismes régionaux auxquels les CER et leurs États membres peuvent recourir pour faire progresser leur croissance et leur inclusion en coordonnant les politiques d'investissement, en améliorant les mesures de facilitation des échanges et en encourageant la mise en œuvre de normes de travail régionales.



## 6.2 Les opportunités offertes aux entreprises locales

### 6.2.1 La compétition, moteur de l'industrialisation

Les chaînes de valeur constituent une approche pertinente pour les CER et leurs États membres qui se demandent comment structurer les accords régionaux pour leurs échanges régionaux et mondiaux, ainsi que leur développement. En tant qu'outil d'analyse et de diagnostic détaillé, cette étude des chaînes de valeur peut contribuer à maximiser l'efficacité des entreprises, à déterminer quelles institutions d'appui sont les plus nécessaires pour lever les freins au développement des chaînes de valeur, à mettre en évidence les asymétries dans les relations commerciales et à repérer les leviers qui présentent le meilleur potentiel pour renforcer l'effet des échanges et de l'investissement sur le développement.

En Afrique, les multinationales peuvent contrôler une part non négligeable des flux de biens et de services sur le continent, car elles servent de circuits pour une grande proportion de la demande du marché du côté de la sortie (par exemple des distributeurs) et de la production (par exemple des constructeurs automobiles). Les multinationales et leurs fournisseurs maîtrisent la circulation de ces flux et décident quelles tâches distribuer au sein de la chaîne de valeur, à qui et avec quelles instructions. En fait, on a dénombré plus de 6 200 projets d'IDE en Afrique entre janvier 2003 et février 2014, financés par les investissements de près de 5 000 entreprises représentant plus de 3 000 sociétés mères (base de données du *Financial Times*). Les dépenses d'investissement cumulées consacrées à ces projets en Afrique sur cette période sont estimées au total à plus de 800 milliards de dollars américains en termes nominaux (base de données du *Financial Times*). Le réseau de fournisseurs, le financement, les compétences, les technologies et autres actifs exclusifs des sociétés-mères sont utilisés pour l'investissement initial et pour les activités à venir dans le cadre du projet.

Malgré la rareté des informations disponibles, nous savons que l'Afrique est actuellement peu intégrée dans les chaînes de valeur mondiales (CVM). Les initiatives récentes visant à mesurer et à cartographier le commerce en valeur ajoutée ne comprennent aucune donnée sur l'Afrique, à l'exception de l'Afrique du Sud (base de données ÉVA OMC/OCDE), tandis que d'autres exercices empiriques ne tiennent pas compte du rôle de l'Afrique dans ces réseaux (par exemple Baldwin and Lopez-Gonzalez, 2012). De plus, la littérature actuelle sur les chaînes de valeur se concentre sur un nombre limité de biens et néglige ceux dont l'Afrique est un important exportateur (comme les produits pétroliers), ou les chaînes de valeur dans lesquelles elle souhaite entrer (biens d'équipement).

Dans des conditions de concurrence mondiale et avec la possibilité d'avoir une division du travail intégrée à l'international, les entreprises qui fournissent les marchés locaux et régionaux de manière compétitive sont souvent des multinationales étrangères non régionales. Elles desservent ces marchés via l'IDE ou le commerce. Pour développer ses capacités d'approvisionnement des marchés régionaux de manière compétitive, il faut donc étoffer ses capacités d'offre, ce qui arrive lorsque l'entreprise produit à plus grande échelle pour un marché plus vaste (très souvent mondial). Si une entreprise locale entend se contenter d'approvisionner le marché régional, il lui sera impossible de concurrencer d'emblée une entité mondiale qui couvre déjà une grande partie de la demande mondiale.

Des pays africains tels que le Nigéria disposent d'un marché intérieur plus étendu, et sont donc mieux à même de faire incuber des entreprises en leur accordant un accès très profitable à la demande locale ; toutefois, cette stratégie ne peut pas être reproduite dans toute l'Afrique, et présente plusieurs inconvénients pour les biens et les services faisant intervenir plusieurs étapes de

production ou plusieurs intrants. Les marchés régionaux et mondiaux sont souvent complémentaires : les marchés mondiaux ouvrent l'accès à des facteurs moins chers et de meilleure qualité dont les producteurs locaux ont besoin pour desservir le marché local de manière compétitive ; de leur côté, les marchés régionaux peuvent servir de base en fournissant des facteurs compétitifs pour les processus de production régionaux, avant l'exportation vers les marchés mondiaux à des fins de consommation ou de transformation. Les chaînes régionales entretiennent donc des liens importants avec les chaînes mondiales.

Par conséquent, l'approche par les chaînes de valeur déploie souvent une stratégie de promotion des exportations, qui cherche à acquérir et à améliorer des technologies et des compétences en nouant des liens avec des entreprises opérant sur des marchés plus avancés.

Pour dégager une croissance inclusive, l'Afrique doit entrer dans de nouvelles chaînes de valeur et progresser dans celles où elle est déjà présente afin de créer des emplois grâce à une capacité d'offre accrue. Il lui faudra pour cela prendre part aux processus de production à la fois en amont et en aval. L'Afrique participe à un certain nombre de CVM, mais le plus souvent, elle est présente au tout début de la chaîne, en qualité de producteur de matières premières. Ses exportations ne renferment donc qu'une faible part de valeur ajoutée étrangère (UNCTAD, 2013). Cependant, la situation n'est pas la même sur tout le continent. En Afrique du Sud, en Égypte, au Maroc et en Tunisie, les activités manufacturières occupent une grande place dans l'économie (AfDB *et al.*, 2014) et les entreprises participent à la création de valeur ajoutée souvent à un niveau beaucoup plus élevé dans la chaîne de valeur. En Éthiopie, au Kenya et en Afrique de l'Ouest, la création de valeur ajoutée prend aussi de l'ampleur.

La progression des pays africains dans les chaînes de valeur sera favorable à une croissance inclusive, qui crée davantage d'emplois productifs dans des secteurs moins précaires. Les avancées économiques d'un pays peuvent avoir des retombées régionales positives en renforçant la demande de produits et de services régionaux, ainsi que du stock de savoir-faire productif.

Une approche par les chaînes de valeur dépasse les approches traditionnelles puisque cette dernière se concentre sur la gouvernance de la production par les entreprises, ainsi que sur le caractère international de processus de production et sur l'interconnexion des marchés.

L'approche par les chaînes de valeur transfrontières gagnera à s'intéresser surtout aux mesures non tarifaires et à la maximisation des avantages offerts par les marchés régionaux et mondiaux plus compétitifs (voir Tableau 6.1). Au sein d'une chaîne de valeur, les avantages découlant de l'accès à différents réseaux de production se concrétisent parce que les entreprises bénéficient d'un accès au marché régional non seulement élargi, mais aussi de nature différente. Elles ont ainsi davantage accès aux meilleures pratiques et aux capitaux internationaux. Dans le même temps, lorsque l'on cherche à stimuler une croissance inclusive via les chaînes de valeur, on peut bénéficier d'une intégration plus étendue – puisqu'elle cherche à instaurer des régimes commerciaux préférentiels avec des blocs étrangers qui constituent d'importantes sources de capitaux en quête d'efficacité et de consommateurs pour les entreprises régionales. Cependant, et c'est essentiel, pour pouvoir accéder aux chaînes de valeur, il faut approfondir l'intégration régionale de manière à régler la question des obstacles non tarifaires, ce qui revêt une importance croissante pour une intégration transfrontière efficace de la production.

Dans ce contexte, les entreprises africaines doivent fournir des intrants aux chaînes d'approvisionnement des distributeurs, produire des biens intermédiaires, comme des tubes d'acier ou du ciment, développer et intégrer dans les chaînes des activités de production régionales en valorisant les ressources minières du continent et se diversifier vers de nouveaux marchés finals en répondant à la demande régionale.

## 6.2.2 Les chaînes d'approvisionnement

L'IDE intra-africain ouvre aux fournisseurs régionaux des possibilités d'entrer dans de nouvelles chaînes de valeur. À la faveur de la croissance de l'IDE, et surtout de l'IDE intra-africain, diverses activités de service, et principalement celles en contact avec la clientèle, se sont développées

**Tableau 6.1** Intégration régionale et croissance : approche traditionnelle et approche par les chaînes de valeur

	<b>Approche traditionnelle</b>	<b>Approche par les chaînes de valeur</b>
<b>INTÉGRATION RÉGIONALE</b>		
Direction de la libéralisation	Libéralisation intérieure	Libéralisation extérieure et intérieure (les accords Nord-Sud complètent les accords Sud-Sud)
Rôle de l'accès au marché régional	Les entreprises régionales accèdent au marché pour y vendre des produits finis aux consommateurs	- L'accès au marché développe les chaînes d'approvisionnement - Le marché régional est une source de facteurs de production - Le fait que l'entreprise est située ou non dans la CER compte
Activités menées via le marché régional	Commerce et IDE régionaux	Échanges et IDE mondiaux et régionaux, et modes de production sans participation au capital (par exemple licences, agriculture contractuelle)
Gouvernance des transactions transfrontières	- Marché de pleine concurrence et l'État - Entreprise à entreprise	- Modes de gouvernance ne faisant pas appel au marché et l'État - Intra-entreprise
Relations entre le marché local et le marché mondial	Substituts	Compléments
Types de chaînes de valeur	Importation pour la consommation finale	- Importation en vue de la transformation pour la consommation locale - Importation en vue de la transformation puis de l'exportation pour la consommation finale, ou pour création de valeur ajoutée à l'étranger
Questions posées par les accords commerciaux régionaux	- Barrières douanières - Course jusqu'à la ligne d'arrivée	- Obstacles non tarifaires : intégration plus profonde par les services, la R&D et la propriété intellectuelle (PI), et circulation des capitaux - À chaque étape de la ZLE, souplesse dans le choix des aspects à inclure
<b>CROISSANCE</b>		
Spécialisation dans	Produits finis	Tâches
Objectif	Propriété de la production de produits finis Propriété des technologies essentielles	Création de valeur ajoutée – par des relations avec des entités locales et par l'augmentation de la création de valeur ajoutée régionale. Propriété des technologies essentielles
Source des profits et de l'avantage concurrentiel	- Fabrication - Produits finis	- Valeur ajoutée : services modernes et activités manufacturières - Pouvoir de marché de l'entreprise chef de file sur les marchés des facteurs ou des produits finis - Facteurs exclusifs, essentiellement intangibles (marketing, conception, PI)
Politique industrielle	Substitution des importations	- Promotion des exportations et attrait de l'IDE - Facilitation des échanges - Stratégie de filière

Source : Auteurs.

sur tout le continent. Bien que l'IDE intra-africain dans les services financiers ait également fait un bond (voir le Chapitre 5), les distributeurs disposent des réseaux de fournisseurs les plus étendus, puisqu'environ 38 % des projets nouveaux financés par de l'IDE intra-africain entre 2003-2013 concernaient le secteur de la banque de détail. Généralement, l'IDE intra-africain est plus diversifié dans ses destinations que l'IDE du reste du monde vers le continent. Les entrées d'IDE provenant d'autres continents ciblent principalement les grandes économies africaines et les producteurs de pétrole (Tableau 6.2).

Les projets financés par l'IDE intra-africain représentent une part non négligeable des projets d'IDE pour les pays d'Afrique moins développés (Tableau 6.3), dont beaucoup ne sont pas exportateurs d'une matière première essentielle. Les nouveaux projets d'IDE se concentrent notamment dans les pays d'Afrique de l'Est. Les pays d'Afrique de l'Ouest sont moins bien représentés dans le classement des 20 premiers destinataires des projets nouveaux financés par de l'IDE intra-africain, ce qui

indique que l'orientation de la puissance régionale, ainsi que de l'environnement d'affaires en général, influe sur la capacité à attirer des projets d'économies qui ne sont pas des puissances régionales. Les grands pays d'Afrique tels que l'Afrique du Sud (2 %), l'Angola (8 %), l'Algérie (11 %) et le Nigéria (14 %) ne sont pas tributaires des flux d'IDE intra-africains comme source de capitaux extérieurs.

Au niveau des chaînes d'approvisionnement, l'expansion rapide des distributeurs africains sur le continent, alimentée par une combinaison d'IDE et d'acquisitions, offre aux entreprises régionales des opportunités importantes en tant que fournisseurs. Les chaînes de distribution sud-africaines Shoprite, Pick n Pay, Massmart (récemment rachetée par Walmart) et Woolworths totalisent ensemble près de 340 points de vente en dehors de l'Afrique du Sud, principalement en Afrique australe et en Afrique de l'Est, et sont en train de s'implanter en Afrique de l'Ouest. Or, tous ces supermarchés ont besoin d'acheter les articles dont ils garniront leurs rayonnages.

**Tableau 6.2** Les destinations d'IDE intra-africain finançant les projets nouveaux

IDE intra-africain (janvier 2003 à janvier 2014)		IDE extra-africain (janvier 2003 à janvier 2014)	
10 principaux destinataires	Projets nouveaux financés par l'IDE intra-africain (% du total)	10 principaux destinataires	Projets nouveaux financés par l'IDE intra-africain (% du total)
Ghana	74 (28 %)	Afrique du Sud	1055 (98 %)
Ouganda	66 (45 %)	Maroc	576 (99 %)
Tanzanie	60 (34 %)	Égypte	573 (99 %)
Nigéria	54 (14 %)	Tunisie	342 (98 %)
Kenya	53 (17 %)	Nigéria	327 (86 %)
Rwanda	53 (62 %)	Algérie	295 (89 %)
Zambie	52 (34 %)	Angola	275 (92 %)
Namibie	38 (42 %)	Kenya	261 (83 %)
Algérie	37 (11 %)	Ghana	186 (72 %)
Soudan du Sud	37 (64 %)	Tanzanie	114 (66 %)
<b>Total</b>	<b>882 (14 %)</b>	<b>Total</b>	<b>5341 (86 %)</b>

Source : Base de données fdimarkets/Financial Times.

### 6.2.3 Des chaînes de valeur « plus longues »

Les chaînes de valeur offrent à l'Afrique la possibilité de se spécialiser dans des produits et des services intermédiaires. Le commerce des produits intermédiaires (requis pour produire d'autres biens et services) domine désormais les échanges mondiaux au point qu'il représentait environ les deux tiers du total des échanges en 2012 (Saito et al., 2013). Si les États membres d'une CER ne participent pas au commerce des biens et services intermédiaires, ils se

privent automatiquement de la possibilité de saisir une plus grande part de marché dans le commerce mondial. Il faut donc adopter un axe plus mondial, dans la mesure où les produits intermédiaires doivent être intégrés dans une division du travail plus large, qui s'étend désormais sur plusieurs pays et continents (chaînes de valeur « plus longues »). Par conséquent, à mesure que la spécialisation sur l'assemblage ou les activités à faible valeur ajoutée se renforce, la part du contenu étranger dans les exportations augmente. Cette part a quasiment doublé entre 1970 et 2005, ainsi que le ratio des exportations sur la production finale (Saito et al., 2013).

**Tableau 6.3** Les projets nouveaux financés par de l'IDE intra-africain

Part des projets nouveaux financés par l'IDE intra-africain, sur le nombre total de projets financés par de l'IDE, de janvier 2003 à janvier 2014	
Pays destinataire	Projets nouveaux financés par de l'IDE africain (% du total)
Burundi	79
Soudan du Sud	64
Rwanda	62
Ouganda	45
Namibie	42
Zimbabwe	39
Tanzanie	34
Zambie	34
Sierra Leone	33
Ghana	28
Botswana	28
Côte d'Ivoire	24
Congo (RDC)	24
Mozambique	23
Kenya	17
Libye	14
Nigéria	14
Algérie	11
Angola	8
Afrique du Sud	2

Source : Base de données fdimarkets/*Financial Times*.

Sur la base de ses dotations actuelles, l'Afrique pourrait fournir plusieurs produits et services intermédiaires de base aux réseaux de production régionaux et mondiaux. Les produits intermédiaires représentent environ 29 % du commerce intra-africain. On observe une diversité et une concentration considérables des biens échangés, les 10 premiers biens du classement comptant pour un tiers du total du commerce des biens intermédiaires (Tableau 6.4). Toutefois, la plupart sont peu sophistiqués, alors que l'Afrique pourrait développer des chaînes d'approvisionnement en transformant ses abondantes matières premières, par exemple en affinant de l'acier, de l'aluminium et du fer, sans que cette liste soit exhaustive.

En accédant aux entreprises chefs de file et aux vastes marchés de consommation, l'Afrique pourrait développer son commerce des biens et services intermédiaires. Le cas de Nampak (Encadré 6.1), l'un des plus gros fabricants d'emballages en Afrique, montre qu'il est plus facile d'exploiter efficacement le potentiel de l'Afrique pour la fourniture de biens et de services intermédiaires lorsque l'on a accès aux marchés mondiaux et à des capitaux complémentaires, ainsi que lorsque les pays voisins sont dotés d'entreprises sophistiquées qui contrôlent des chaînes d'approvisionnement (en qualité soit de chefs de file soit de fournisseurs de premier rang). Cette étude de cas suggère également que, du fait de l'essor des marchés de consommation en Afrique, les chaînes de valeur régionales deviennent de plus en plus viables, puisque les pays d'Afrique affichent une demande suffisante pour consommer eux-mêmes une partie de ces produits intermédiaires et pour participer à leur production.

Les entreprises africaines deviennent compétitives en fournissant des intrants intermédiaires aux services modernes.<sup>1</sup> Au cours de la dernière décennie, l'Afrique a dégagé une large part de sa croissance grâce à la contribution accrue des services à son PIB.

La part de l'Afrique dans les exportations mondiales de services de voyages et de transport progresse rapidement depuis 1998. En 2011, les exportations africaines de services de communication et aussi de voyages ont représenté dans les deux cas près de 4 % du total mondial. Néanmoins, la part du continent dans les exportations mondiales de services n'avait que légèrement progressé en 2012 par rapport à 2000 (UNCTAD Stat). L'Afrique est en train d'acquiescer un avantage concurrentiel dans la fourniture de services bancaires, énergétiques, d'assurance et de TIC. Les progrès dans le transport, le stockage, les communications, la comptabilité, la conception des produits, le marketing, le *branding*, les services financiers et l'assurance sont autant de moyens pour augmenter

la création de valeur ajoutée régionale. De plus, si ces services ne gagnent pas en compétitivité, les entreprises opérant en Afrique seront soit pénalisées soit contraintes de se procurer ces services ailleurs. Cependant, la pénurie d'infrastructures, les restrictions ayant trait à la libre circulation des personnes et les processus y afférents entravent considérablement la capacité de l'Afrique à exploiter plus efficacement cette source croissante d'avantages (World Bank, 2012).

## 6.2.4 Les pôles de croissance

Le terme « pôle de croissance » fait référence aux investissements simultanés et coordonnés qui sont réalisés dans des secteurs multiples en vue d'accélérer l'industrialisation. Les pôles de croissance associent généralement investissements publics et privés et sont bâtis autour d'une ressource existante sur un site précis. Ils peuvent par exemple chercher à développer l'infrastructure dans le cadre d'un investissement privé existant de manière à encourager les retombées positives sur d'autres secteurs. Un pôle de croissance repose traditionnellement sur une matière première qui préexiste et qui peut permettre de dégager des recettes (AfDB *et al.*, 2013).

1 Voir la conférence de la Banque mondiale 2013 intitulée *Raising the Profile of Trade in Services in Africa*: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/06/26/raising-the-profile-of-trade-in-services-in-africa>

**Tableau 6.4** Les 10 premiers biens intermédiaires échangés en Afrique, en millions de dollars américains et en pourcentage du total (2012)

	Millions de dollars américains	%
Navires, bateaux et embarcations et engins flottants	1095	5,4
Appareils et matériel de génie civil et de construction	908	4,4
Énergie électrique	759	3,7
Poissons (frais, réfrigérés ou congelés)	736	3,6
Barres et tiges en fer ou en acier et articles connexes	680	3,3
Papiers et cartons découpés à format en forme, et articles en papier ou en carton	680	3,3
Produits résiduels du pétrole, n.d.a., et matières apparentées	671	3,3
Sucres, mélasses et miel	664	3,2
Constructions et éléments de construction, n.d.a., en fer, acier ou aluminium	557	2,7
Produits laminés plats en fer ou en acier non alliés, non plaqués ni revêtus	555	2,7
<b>% du total du commerce intra-africain de produits intermédiaires</b>		<b>35,7</b>

Source : Strauss & Charaf-Eddine (2014).

Au Mozambique, le « pôle de croissance de Tete » met en évidence le potentiel qu'offre la valorisation des ressources minières en aval, ou la transformation de la valeur ajoutée, liée à un développement à grande échelle de l'infrastructure afin de former un socle pour le développement industriel de la région. Ce potentiel a été mis au jour par une série d'études récentes effectuées par TradeMark Southern Africa (TMSA), qui a cherché à évaluer s'il était viable de prendre différentes matières premières comme « pôle » à partir duquel renforcer la création de valeur régionale via l'industrialisation en Afrique de l'Est et australe.<sup>2</sup>

La valorisation occupe une place centrale dans le concept de pôle de croissance et constitue un moyen de créer des emplois stimulant la croissance économique. La chaîne de valeur minierai de fer-acier en Afrique du Sud crée, en moyenne, 0,1 emploi par kilotonne (pkt), la production de fonte 0,5 emploi pkt, la fabrication de produits laminés à chaud 1 emploi pkt et la fabrication de produits laminés à froid 1,5 emploi pkt. La fabrication de produits mi-ouvrés crée entre 7 et 70 emplois pkt, tandis que la fabrication de produits blancs et de biens d'équipement minier crée entre 70 et 140 emplois pkt (Callaghan, 2013).

2 Voir le site Web de TradeMark Southern Africa : <http://trademarksa.org/publications/mineral-resource-based-growth-pole-industrialisation>.

Le « pôle de croissance de Tete » offre une opportunité particulièrement intéressante de développer la mise en valeur des ressources minières et la création de valeur ajoutée régionale en tirant parti du niveau élevé de l'IDE dans le secteur minier africain. Vale, groupe minier d'envergure mondiale, est en train de construire, d'étendre et de développer son réseau ferré sur ce site, ce qui ouvre des possibilités non négligeables d'intégration dans les chaînes de valeur connectées à cet investissement. La voie ferrée relie sa mine de Moatize, au Mozambique, à un nouveau terminal, situé à Nacala, sur une distance de 915 kilomètres et traverse le Malawi. Le coût du projet est estimé à 4,4 milliards de dollars américains. La mine, la voie ferrée et le port sont conçus pour une capacité initiale d'environ 22 millions de tonnes par an. Cet investissement offre une opportunité extraordinaire de mener à bien un ensemble de projets industriels à grande échelle qui n'étaient jusque-là pas réalisables, et qui pourraient transformer l'économie de la région. L'une des options à l'étude serait d'utiliser le charbon excédentaire de la houillère de Moatize conjointement avec le minerai de fer (du Mozambique) et des sables minéraux lourds (du Malawi) pour alimenter deux projets de filières industrielles, l'une à Moatize, au Mozambique, et l'autre à Liwonde, au Malawi. Ces filières industrielles se concentreraient sur la production d'énergie, de combustibles liquides et d'engrais et sur l'amélioration des performances des systèmes de transport et de logistique qui desservent ces régions enclavées.

## Encadré 6.1 Nampak et le commerce des produits intermédiaires

Nampak, est une entreprise sud-africaine de premier plan, mais aussi le fabricant d'emballages le plus important et le plus diversifié d'Afrique. Elle possède des sites de production dans 12 pays africains (hors Afrique du Sud), lesquels dégagent 36 % du bénéfice brut total du groupe. Nampak a commencé par produire des boîtes en carton en Afrique du Sud. Après plusieurs fusions et acquisitions, c'est aujourd'hui un fournisseur de premier plan de bouteilles en plastique pour la filière laitière au Royaume-Uni.

La production de Nampak présente aussi un aspect secondaire : l'entreprise a créé une chaîne de valeur sophistiquée en Afrique australe, centrée à Luanda, en Angola, et qui exploite la demande, les produits et les facteurs régionaux et mondiaux. En avril 2011, Nampak a construit une première usine en Angola, pour 160 millions de dollars américains, pour répondre aux besoins de SABMiller, qui dispose de sites d'embouteillage et d'accords de licence dans ce pays.

Cette usine utilise du fer-blanc importé d'Europe et des couvercles en aluminium fabriqués en Angola par Nampak, l'aluminium étant fourni par une entreprise sud-africaine appelée Hulamin. Dans le passé, Nampak exportait chaque année environ 500 millions de canettes vers l'Angola, mais à la faveur du développement du marché final angolais et d'incitations fiscales, Nampak s'est implanté en Angola et aujourd'hui au Nigéria.

Pour assurer la viabilité de sa production en Angola, Nampak mise sur l'autosuffisance et produit sa propre électricité, retraite et réutilise tous ses effluents liquides pour l'irrigation, y compris les eaux usées, conçoit et améliore de nombreux composants de ses équipements et processus en interne, et assure aussi en interne la maintenance de toutes ses installations techniques.

Source : Auteurs.



### 6.2.5 De nouveaux marchés finals

Le mouvement de mondialisation de la production s'est accompagné d'un essor du commerce régional plutôt que du commerce interrégional (Saito *et al.*, 2013). Aujourd'hui, de nombreux réseaux de production sont régionaux, même s'ils sont presque toujours connectés aux marchés mondiaux pour rester compétitifs. Les flux intrarégionaux de l'Afrique en proportion de sa participation totale aux CVM paraissent modestes (UNCTAD, 2013). Pour utiliser la terminologie des chaînes de valeur, c'est en raison du trop grand nombre d'entreprises inefficentes dispersées sur le continent (*spokes*), et du manque de plateformes centrales (*hubs*) avancées auxquelles s'intégrer.

La création de chaînes de valeur régionales plus complexes requiert l'existence d'une entreprise chef de file (acheteur ou producteur) qui organise la chaîne. Ce constat vaut pour toutes les chaînes de valeur. Cependant, dans le cas des chaînes régionales, l'entreprise chef de file ou son fournisseur de premier rang doit être implanté dans la région pour y générer des opérations « *spokes* ». C'est pourquoi il est particulièrement important d'avoir de « bons voisins » pour le développement des chaînes de valeur régionales (par exemple l'Afrique du Sud en Afrique australe) et c'est pourquoi l'IDE intrarégional est un élément vital qui permet aux entreprises périphériques de se connecter aux centres d'activités (« *hubs* »). Des capitaux étrangers non africains pourraient également tenir ce rôle.

L'intégration régionale vise à multiplier les opportunités de création de valeur ajoutée régionale. Les chaînes de valeur régionales peuvent se révéler particulièrement utiles à cet égard. Elles peuvent offrir un débouché permettant aux entreprises locales de diversifier leurs exportations et d'acquérir de nouvelles capacités, et aussi de s'implanter sur des marchés finals différents. Ce dernier point est particulièrement important parce qu'il atténue la dépendance vis-à-vis d'un pays ou d'une région. Ces avantages sont manifestes pour les entreprises au Swaziland et au Lesotho qui prennent part à la production régionale de vêtements en Afrique australe, qui sont sinon tributaires des préférences commerciales telles que celles définies dans la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGO) pour trouver des marchés finals. Cependant, les avantages procurés par les chaînes régionales sont à l'évidence limités lorsque ces chaînes servent de base à une stratégie de développement autonome.

Malgré la piètre qualité de l'infrastructure en Afrique et le niveau élevé des coûts y afférents, les fournisseurs régionaux sur ce continent bénéficient de certains avantages. Les entreprises régionales sont avantagées par la proximité des consommateurs et des producteurs régionaux. Les consommateurs africains peuvent devenir une source d'avantages plus importante à mesure que leur nombre ainsi que le revenu par habitant progressent. Cependant, il est probable pour le moment que les avantages procurés par la proximité de producteurs régionaux compétitifs soient supérieurs à ceux apportés par la proximité des consommateurs. Du fait de l'insuffisance de l'infrastructure, il n'est pas toujours possible d'exploiter les avantages de la proximité. Cet aspect revêt une certaine importance puisque, sur toute la planète, la tendance est au durcissement des exigences concernant les délais d'exécution. Dans le secteur de l'habillement, la production juste-à-temps, encore appelée « *fast fashion* », occupe une grande place. La proximité facilite le respect de délais serrés, surtout lorsque le transport et la logistique laissent plutôt à désirer, mais elle ne saurait constituer l'unique fondement d'une stratégie de compétitivité durable. Dans les paragraphes suivants, nous étudions ces obstacles, entre autres, à l'exploitation des opportunités offertes par les chaînes de valeur décrites plus haut.

## 6.3 La mobilisation des chaînes de valeur

Tirer parti des opportunités résultant de l'intégration mondiale et régionale dans les chaînes de valeur n'est pas simple. L'entrée de l'Afrique dans le bas des chaînes de valeur, par le biais de la production à petite échelle et à forte intensité de main-d'œuvre, offre les meilleures opportunités de développer l'emploi formel, mais aussi souvent les rémunérations et les conditions de travail les plus mauvaises (Capturing the Gains, 2012). Du fait de la faible création de valeur ajoutée, les pays africains ont des difficultés à réaliser des avancées économiques. Les faibles obstacles à l'entrée, l'enrichissement fonctionnel et le développement de liens avec des entités locales sont au mieux un processus progressif, et font de l'amélioration des salaires et des conditions de travail, une lutte de tous les instants.

Cependant, le développement des chaînes de valeur produit des effets économiques considérables pour les pays jusque-là en marge de la production mondiale. L'entrée dans une chaîne de valeur s'accompagne souvent d'un apprentissage et d'une amélioration au niveau des processus et des produits, puisque les entreprises doivent désormais se tenir à des spécifications plus exigeantes. Mais ces structures dressent également des obstacles pour les fournisseurs qui entendent acquérir des capacités plus évoluées dans le domaine du marketing, du design et de la propriété intellectuelle (Schmitz & Knorringa, 2000).

Un certain nombre de tendances compliquent encore l'exploitation des avantages procurés par les chaînes de valeur. Les chaînes de valeur deviennent de plus en plus compétitives sous l'effet des exigences de la production juste-à-temps (*lean*), de la standardisation croissante des produits et des processus (traçabilité) et de la concentration accrue du pouvoir au sein des entreprises chef de file.

La compétitivité des marchés mondiaux s'accroît à mesure que la teneur en technologie et en compétences de la production progresse et que cette dernière est contrôlée par des entreprises de moins en moins nombreuses. Depuis quelques dernières décennies, on observe que les CVM de certains des principaux marchés africains affichent une tendance à la concentration et à la centralisation. Cette tendance annonce un glissement du pouvoir, non seulement du secteur public vers le secteur privé, mais aussi des entités locales vers les entités étrangères (ODI, 2013). Dans de nombreux pays africains, l'organisation locale de la production, du marketing et de l'exportation devient plus diffuse, et certaines agences parapubliques (comme les offices de commercialisation) disparaissent. Nombre de ces processus et de ces normes ont été renforcés, mais ils ont été établis par les entreprises privées étrangères qui sont aux commandes des CVM. Enfin, l'Afrique souffre d'un déficit de capacités, ce qui l'empêche de tirer parti de nombreuses chaînes de valeur de premier plan.

### 6.3.1 Les normes sociales et économiques

Les pays africains définissent les normes standards des firmes qui déterminent fortement leur compétitivité et leur capacité à préserver les progrès sociaux et économiques. Les normes économiques et sociales revêtent une importance croissante sous l'effet de l'avancée rapide de l'intégration mondiale. Dans un contexte d'intégration mondiale, il est souvent plus difficile de pérenniser des avantages économiques pour plusieurs raisons. Premièrement, certains types de capitaux sont assez mobiles. Deuxièmement, le transfert de capacités à l'intérieur du pays peut être assez limité et gêné par l'utilisation de facteurs importés plus compétitifs. Troisièmement, il devient de plus en plus difficile de percevoir des recettes fiscales sur les bénéfices du fait du recours fréquent aux

incitations dans la course pour attirer les capitaux et des prix de transfert.

Les normes édictées par les entités privées et publiques et leur application sont importantes pour la délimitation des frontières de la concurrence. Tant que les entreprises chercheront à être compétitives via une réduction des salaires, des cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires (« par le bas »), plutôt que par des investissements et des progrès dans les techniques, les compétences, la technologie, les machines et les processus d'approvisionnement (« par le haut »), l'amélioration des rendements économiques se fera au détriment du progrès social, c'est-à-dire au détriment de l'amélioration des droits des travailleurs et des conditions de travail. Dans la pratique, ces deux types de concurrence coexistent au sein d'une chaîne. La préservation du progrès social nécessite des politiques d'envergure nationale, régionale, et finalement mondiale, cherchant à instaurer des normes minimales pour les salaires, les droits des salariés et la protection de l'environnement.

Les normes privées comme Global GAP<sup>3</sup> peuvent être tout aussi exigeantes, si ce n'est plus, que les normes publiques, et empêcher les producteurs locaux d'entrer dans les chaînes régionales d'approvisionnement alimentaire. Pour entrer à titre de fournisseur privilégié dans une entreprise de distribution ou de restauration rapide, par exemple, il faut respecter des critères stricts de qualité et de délais et d'autres exigences non liées au prix.

Ainsi, la chaîne de restauration rapide KFC (Kentucky Fried Chicken) a édicté des normes exigeantes qui ont pour effet de réduire son approvisionnement régional en Afrique. Elle exécute un audit d'environ six mois sur ses fournisseurs potentiels, couvrant la salubrité des aliments, la lutte contre les nuisibles, la capacité à recevoir, distribuer et stocker les produits, la maîtrise constante d'une température appropriée de l'exploitation jusqu'au consommateur, la formation du personnel, les spécifications du matériel, la documentation et l'enregistrement. Les fournisseurs

potentiels remplissant les critères doivent être identifiés et parfois convaincus de devenir un fournisseur, dans la mesure où l'amélioration des processus et des installations requise pour se conformer à ces normes strictes risque de leur coûter cher. Par exemple, KFC a travaillé avec un fournisseur de volaille kényan pendant plus d'un an afin de l'aider à se conformer à ses normes et d'être capable de livrer 4 tonnes de poulets (près de 4 000 poulets) de très grande qualité chaque semaine aux trois points de vente de KFC. Au Ghana, KFC importe actuellement ses poulets depuis l'Afrique du Sud et l'Égypte et ses pommes de terre depuis la Belgique et les Pays-Bas, puisque les fournisseurs locaux semblent incapables de respecter les normes et spécifications mondiales sur l'innocuité des aliments<sup>4</sup>. Faute de possibilités d'approvisionnement correctes en Afrique, certains sandwiches KFC ne contiennent pas de laitue<sup>5</sup>.

### 6.3.2 Les règles d'origine et les coûts de transport

Les règles d'origine préférentielles constituent la pierre angulaire de tout accord de libre-échange et sont destinées à minimiser le détournement des échanges qui se produit lorsque des marchandises sont expédiées depuis un pays tiers via le territoire douanier d'un pays proposant un accès plus favorable au marché du pays de destination. Cependant, dans un certain nombre d'accords de libre-échange, les règles d'origine sont utilisées comme un moyen de protéger le commerce, et elles sont souvent plus strictes que ce qu'elles devraient être si leur objet était simplement d'empêcher un détournement des flux commerciaux et de promouvoir le commerce entre les pays signataires de l'accord.

Les règles d'origine sont aussi parfois perçues comme un moyen de favoriser l'industrialisation. D'aucuns avancent que si les règles d'origine sont trop souples, elles favoriseront

4 Bax, P. and Moses Mozart Dzawu (2 décembre 2013) « *Ghana Farms Miss Out on Oil-Fueled Middle Class Food Demand* », Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-02/ghana-s-farms-miss-out-on-oil-fueled-middle-class-food-demand.html>.

5 Maritz, J. (3 février 2012) « *KFC's African Expansion an Opportunity for Farmers* », How We Made It in Africa, <http://www.howwemadeditinfrica.com/kfcs-african-expansion-an-opportunity-for-farmers/14799>.

3 Normes « volontaires », rendues obligatoires par le secteur privé pour ses fournisseurs, en vue de la certification des produits agricoles dans le monde entier. Voir : [http://www.globalgap.org/uk\\_en/](http://www.globalgap.org/uk_en/).

la création d'« usines tournevis » (c'est-à-dire qui n'effectuent que des opérations minimales ne représentant pas de transformation substantielle). Cependant, rien ne prouve véritablement que des règles d'origine plus strictes stimulent l'établissement de structures de « production intégrée » dans les pays en développement (Brenton & Imagawa, 2004). Si les règles d'origine ne prennent pas en considération la complexité des chaînes de valeur mondiales, les accords de libre-échange resteront sous-utilisés<sup>6</sup>.

Les règles d'origine utilisées pour régir les accords de libre-échange des CER africaines tendent à être plutôt strictes que souples. Cette situation tient à diverses raisons, qui s'expliquent principalement par l'économie politique de l'intégration. Les membres d'un accord de libre-échange (ou d'une ZLE potentielle) ont très souvent l'impression que des règles d'origine souples ne sont pas bénéfiques pour tous les pays, de même qu'un accroissement de la production fondé sur les chaînes de valeur régionales. Cela implique qu'au niveau national, on risque de ne pas faire correctement face aux conséquences politiques des pertes d'emplois potentielles dans un secteur donné, si minimes

soient-elles. Tant que ce sera le cas, les règles d'origine régionales continueront de restreindre le développement des chaînes de valeur régionales.

Les règles d'origine demeurent un obstacle non tarifaire important au développement des chaînes de valeur régionales (World Bank, 2012 ; Charalambides, 2013). Lorsque la chaîne de distribution Shoprite a étendu sa présence dans toute l'Afrique en recourant aux instruments régionaux, elle a rencontré un sérieux problème pour se conformer aux règles d'origine et remplir les critères ouvrant droit au traitement préférentiel de la SADC pour la marchandise envoyée en dehors de l'Afrique du Sud. Shoprite dépense selon les estimations 40 millions de rands sud-africains pour obtenir un abaissement des droits de douane au titre de la SADC représentant 93 millions de rands en se conformant aux règles d'origine et aux exigences relatives à la documentation d'importation. D'autres distributeurs ne prennent même pas la peine de fournir cette documentation en raison du coût qu'elle induit (Charalambides, 2013).

Malgré l'engagement formel pris par les CER et leurs États membres d'adopter des mesures de facilitation des échanges, l'Afrique subsaharienne enregistre de piètres résultats concernant le coût des échanges commerciaux. Cette lacune freine le développement du commerce régional et partant,

---

6 Pearson, M. (2013). « Preferential multilateral rules of origin for LDCs », *Bridges Africa Review*, Volume 2:8, 15 novembre 2013. En ligne : <http://ictsd.org/i/news/bridges-africa-review/179034/> .



l'IDE intra-africain. Il faut déboursier environ 8 000 dollars américains pour expédier un conteneur de 20 pieds de Durban à Lusaka, alors que 1 800 dollars américains suffisent pour expédier ce même conteneur du Japon à Durban.<sup>7</sup> La Figure 6.1 présente les coûts et les délais requis pour exporter un conteneur plein par voie maritime entre les régions. La région d'Afrique de l'Est et australe, englobée par l'alliance Tripartite, n'est pas loin d'enregistrer les pires résultats concernant le coût et les délais d'exportation.

Dans le cas de la chaîne de distribution Shoprite, le délai pour approvisionner l'un des magasins au Nigéria à partir de la base du Cap est de 117 jours, si bien que cette entreprise envisage d'installer un centre de distribution au Nigéria<sup>8</sup>.

7 Voir Trade Mark Southern Africa (s.d.), « TMSA Supports Trade and Transport Facilitation Programme for COMESA-EAC-SADC region ». En ligne : [http://trademarksa.org/about\\_us/programme\\_news/tmsa-supports-trade-and-transport-facilitation-programme-comesa-eac-sadc-reg](http://trademarksa.org/about_us/programme_news/tmsa-supports-trade-and-transport-facilitation-programme-comesa-eac-sadc-reg). Les coûts sont naturellement variables et dépendent de plusieurs facteurs : existence ou non d'un chargement de retour que le transporteur pourra ramener, pré-dédouanement ou non de la marchandise, fait que la marchandise est transportée en conteneurs ou en vrac, etc.

8 Kew, J. (21 août 2013) « Shoprite Sees Lack of Properties Holding Back Nigerian Expansion », Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-21/shoprite-sees-lack-of-properties-holding-back-nigerian-expansion.html>.

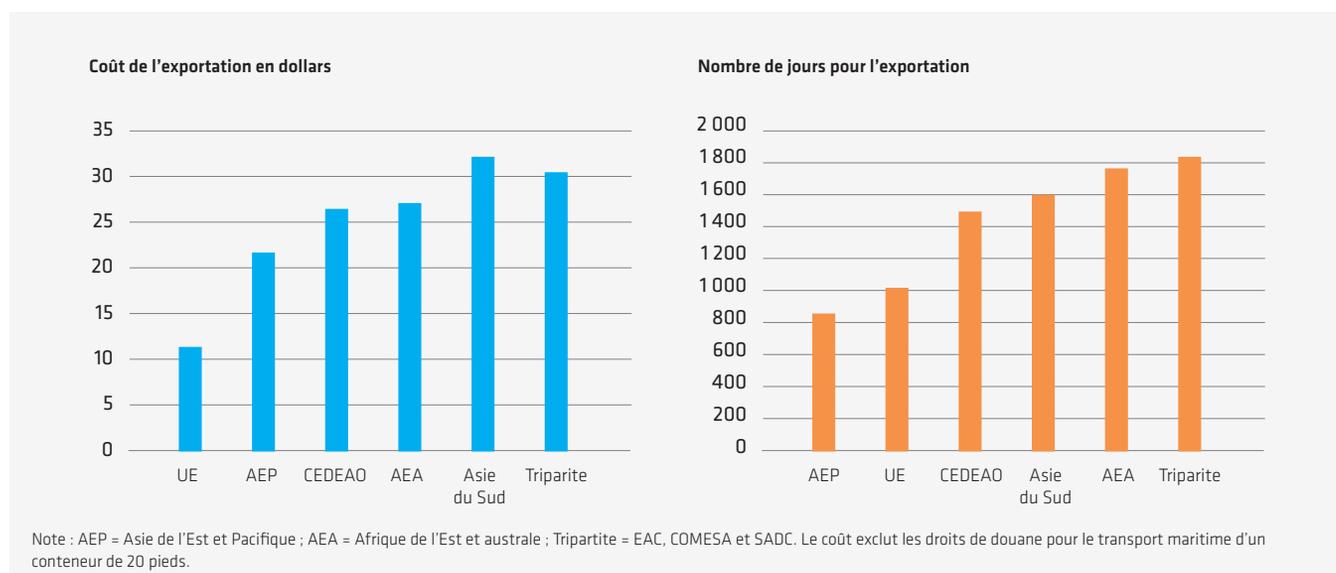
### 6.3.3 L'accès aux capitaux étrangers

La création de valeur en Afrique est difficile à améliorer du fait du déficit de capacités d'offre. Ces capacités sont limitées par la taille restreinte des marchés nationaux et régionaux et du stock de capital exploitable disponible, c'est-à-dire des machines et du savoir-faire managérial et de production y afférent.

Pour qu'un pays puisse entrer dans les chaînes de valeur mondiales et pénétrer sur les marchés mondiaux des produits finis et des intrants, ils doivent impérativement avoir accès aux capitaux étrangers. Dans le cas de la chaîne de valeur de l'habillement de l'Afrique australe, les entreprises locales avaient la capacité de fournir le marché régional en plein essor parce qu'elles avaient été établies par des entreprises asiatiques et européennes, via l'IDE, et que les acheteurs et des fournisseurs existaient déjà.

Cependant, mobiliser des capitaux étrangers et renforcer la création de valeur ajoutée régionale demeurent difficiles. Les pays recourent souvent à des incitations coûteuses à l'investissement sans se coordonner, ce qui se traduit par une « course au moins disant » (VCC *et al.*, 2013). Il n'est pas garanti que l'accès aux capitaux étrangers produise des avantages, car les transferts de technologie et de

Figure 6.1 Les coûts d'exportation en Afrique



Source : TradeMark Southern Africa (2013) d'après les données de la Banque mondiale sur le coût de la pratique des affaires (*Doing Business*).

compétences doivent être stimulés activement. De plus, on ne peut pas être certain que la progression le long d'une chaîne de valeur renforcera considérablement la création de valeur ajoutée régionale. Même si la production finale

augmente, on peut toujours acquérir les intrants ailleurs. Le cas du secteur du cacao au Ghana montre que même lorsqu'il est possible d'attirer des capitaux étrangers pour financer une progression vers des tâches à plus forte valeur ajoutée, il arrive que la création de valeur ajoutée régionale ne progresse guère (Encadré 6.2). La faiblesse des marchés locaux des intrants amenuise l'attrait des fournisseurs locaux et d'un enrichissement fonctionnel supplémentaire.

9 Onze entreprises contribuent à la transformation de 250 000 tonnes de cacao au Ghana. Trois d'entre elles sont intégralement détenues par des multinationales, et réalisent 67 % de cette transformation.

## Encadré 6.2 Le secteur du cacao au Ghana

En Afrique de l'Ouest, la chaîne de valeur du cacao s'est lancée dans la transformation. La part de l'Afrique dans les activités mondiales de mouture des fèves de cacao est passée de 12,42 % en 2000 à 18,62 % en 2013, principalement parce que le Ghana et la Côte d'Ivoire (respectivement numéro un et numéro deux mondial de la production de cacao) ont progressé le long de la chaîne de valeur.

Au Ghana, cette progression a été motivée par des incitations généreuses et par une libéralisation partielle du secteur. Avec cette libéralisation partielle, à compter de 1993, les acheteurs et les entreprises de transformation agréés ont pu entrer sur le marché. En 1995, des zones franches ont été instaurées pour attirer les entreprises étrangères, notamment de transformation du cacao, par des exonérations fiscales. Après 2000, des mesures d'incitations supplémentaires ont été décidées pour attirer les entreprises de transformation, notamment avec des subventions sur les fèves de cacao. Le Ghana a créé de multiples zones franches dans des zones portuaires qui étaient destinées à séduire les investisseurs étrangers en vue de la création de centres industriels à la faveur de diverses exonérations fiscales. Avec la flambée des cours des matières premières, de nouvelles capacités de transformation sont venues s'installer au Ghana à la fin des années 2000, et parallèlement, le passage à la transformation a également permis de sécuriser l'approvisionnement. Si ces incitations ont exercé un effet notable sur l'entrée des capitaux étrangers, elles ont aussi représenté une charge financière non négligeable pour l'État.

Dans les pays d'Afrique de l'Ouest exportateurs de cacao, les capacités économiques, les compétences, et la valeur ajoutée locale se sont dans une certaine mesure améliorées grâce à l'enrichissement fonctionnel, mais la création de valeur ajoutée régionale ne semble pas avoir fait un bond spectaculaire. Les bienfaits sociaux de la culture du cacao sont manifestes, puisque les travaux de récolte sont habituellement effectués par la main-d'œuvre familiale (masculine) sur de petites exploitations. Ce secteur occupe 1 million de personnes en Côte d'Ivoire et 800 000 personnes au Ghana, où l'office du cacao emploie 7 500 personnes. Ce secteur est très bénéfique à l'inclusion, car les cultivateurs locaux reçoivent un prix garanti correspondant à 70 % du prix franco à bord (FOB) d'un sac de cacao au Ghana. De plus, cette rémunération peut augmenter en termes relatifs en cas de baisse des cours du cacao, car elle est fixée à l'avance. La majeure partie de la transformation est effectuée par des entreprises étrangères à l'étranger, bien que certaines entreprises locales soient des fournisseurs dans cette chaîne<sup>9</sup>. Les entreprises de transformation emploient environ 1 600 personnes, pour l'essentiel des travailleurs peu qualifiés ou au contraire très qualifiés.

Une offre limitée d'intrants freine l'accroissement de la valeur ajoutée régionale. Pour les produits du cacao à faible valeur ajoutée (fèves et poudre), la région constitue un partenaire d'importations important, mais pour les produits à forte valeur ajoutée (chocolat), elle ne compte qu'à titre de partenaire à l'exportation. Le marché régional facilite également la combinaison de différentes fèves pour les mélanges et l'aromatisation et une grande partie de ces activités sont effectuées en interne. Les produits à base de chocolat vendus dans la région viennent de filiales étrangères. Par exemple, Cadbury et Nestlé produisent des boissons telles que Bournvita et Milo au Nigéria pour le marché de consommation local (UNECA, 2013). Ces deux entreprises exportent également entre 35 % et 55 % de leur production finale dans la région. Faute d'une capacité d'offre locale suffisante pour les principaux intrants, comme le lait, le sucre, le conditionnement et les services aux entreprises, notamment, toute augmentation de l'offre régionale ne s'accompagnera pas forcément d'une progression de la création de valeur ajoutée régionale. Ce déficit d'intrants locaux peut aussi gravement entraver la capacité des entreprises locales à entrer dans la production du chocolat. À cet égard, l'accès aux grands marchés finals, sans lequel les entreprises locales seront incapables de rivaliser avec les produits fabriqués en beaucoup plus grandes quantités et présentant un meilleur rapport coût/efficacité, constitue une importante pierre d'achoppement. Les producteurs détenus par des capitaux étrangers sont mieux placés pour tirer parti de la demande régionale de chocolat car ils possèdent de meilleures capacités de production et peuvent s'appuyer sur des économies d'échelle préexistantes et sur leurs réseaux d'acheteurs. L'échelle est déterminante, pour un certain nombre de raisons. La production de chocolat est davantage mécanisée et une logistique efficiente demande du volume. Par exemple, seules les entreprises qui s'approvisionnent en grandes quantités de cacao peuvent accéder aux expéditions de gros volumes ; tandis que, grâce à une intégration fonctionnelle complète, les sous-produits (par exemple la poudre de cacao issue du beurre de cacao) peuvent être vendus. Ces constats soulignent l'importance des stratégies de filière pour la progression le long des chaînes de valeur.

Source : Auteurs, d'après Van Hüllen (2013).

## 6.4 Des politiques régionales

### 6.4.1 L'approfondissement de l'intégration

Dans le cadre d'une chaîne de valeur, les multinationales choisissent le fournisseur de biens et de services le plus efficient, déterminé sur la base d'une combinaison d'indicateurs de coût, de qualité et de processus. Ces facteurs sont définis en partie par les taxes sur les échanges commerciaux, y compris les droits de douane, la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes d'effet équivalent.

Les pays d'Afrique ont progressivement revu à la baisse les taux de leur barème douanier (Chapitre 2) et le nombre de bandes tarifaires. La plupart des CER sont en train de redéfinir les accords de libre-échange existants en abaissant les droits de douane et en améliorant les règles d'origine applicables. Il existe encore des crêtes tarifaires et une progressivité des droits de douane, mais ces cas demeurent

des exceptions. Certaines CER ont retardé leur calendrier de réalisation de l'union douanière et préfèrent améliorer l'exécution des accords de libre-échange existants. Elles s'attachent aussi davantage à supprimer les obstacles non tarifaires aux échanges et à améliorer les mesures de facilitation des échanges.

À l'heure de la mondialisation, les coûts supplémentaires induits par les mesures non tarifaires entraînent des limitations plus importantes pour les chaînes de valeur que les droits de douane eux-mêmes. Premièrement, à mesure que les taux des droits de douane des Nations les Plus Favorisées (les NPF font référence aux pays bénéficiant des mêmes avantages commerciaux sur la base de la réciprocité) sont abaissés, d'autres aspects gagnent en importance pour l'amélioration de l'accès au marché. Par exemple, bien que la zone de libre-échange de la SADC, soit pleinement opérationnelle depuis janvier 2012, des barrières non tarifaires entravent un cinquième de tout le commerce régional déclaré (World Bank, 2012). Deuxièmement, les coûts de production sont fonction de tous les processus nécessaires pour mettre un bien ou un service sur le marché avec efficacité. Ces barrières non tarifaires englobent les procédures inutiles et les arrêts en douane, les retards et les frais de transport et de logistique, le fait que certaines procédures douanières s'effectuent à la frontière et non derrière la frontière, les difficultés rencontrées pour les paiements transfrontières. Le coût total de livraison d'un produit au consommateur final s'alourdit presque exponentiellement à mesure que le nombre d'étapes de production augmente. Lorsque l'on multiplie par deux le nombre d'étapes au sein de la chaîne d'approvisionnement, on fait plus que doubler les coûts totaux (Ferrantino, 2013).

L'approfondissement de l'intégration via des normes et des spécifications communes facilite le fonctionnement



des chaînes de valeur. Baldwin (2012) affirme que des accords commerciaux poussés sont indispensables parce que l'entrée dans des chaînes d'approvisionnement nécessite d'intégrer l'économie d'un pays en développement plus fondamentalement avec l'économie « maison-mère » depuis laquelle la chaîne d'approvisionnement est gouvernée. Les normes et les spécifications des produits peuvent être encore plus détaillées et demander une coordination encore plus étroite que dans le cas d'une pure transaction de marché, et le patrimoine de l'entreprise, dont une partie pourra être exclusif, devra être protégé, surtout lorsque des licences seront accordées via un mode de production sans participation au capital (SPC).

Des services modernes et compétitifs peuvent également occuper une place plus importante dans l'agenda d'une intégration approfondie, puisque les réseaux de fournisseurs des multinationales ont besoin d'avoir accès à une infrastructure de services fiable et efficace pour les télécommunications, le transport, le stockage, l'énergie et le financement afin de coordonner le processus de production<sup>10</sup>. Cependant, les services n'ont jusqu'ici pas reçu suffisamment d'attention dans les accords d'intégration officiels en Afrique (Hartzenberg, 2011)<sup>11</sup>.

La coopération sur les politiques peut porter ses fruits dans plusieurs domaines. La valeur ajoutée que procurent les REC réside dans le fait qu'elles s'attaquent à des problèmes qui ne peuvent pas, et ne devraient pas, être traités au niveau national et qu'elles ont les capacités de traiter. La facilitation des échanges constitue un instrument qui renforce l'efficacité des mesures de développement industriel supplémentaires au niveau national. La coopération et l'harmonisation fiscales régionales sont l'un des domaines de la politique industrielle dans lequel les CER assurent déjà une coopération, laquelle devrait être poussée plus avant. Compte tenu de la capacité fiscale limitée de nombreux États membres et du potentiel destructeur de certains types de concurrence via les incitations, la coordination

régionale sur le recours aux régimes fiscaux spéciaux destinés à attirer des capitaux étrangers si nécessaires peut déboucher sur d'importants avantages économiques et sociaux. Cependant, les recommandations formulées dans ce rapport (Chapitre 7) ne préconisent pas de politique industrielle dans son intégralité au niveau régional.

#### 6.4.2 Les normes de travail régionales

Les politiques destinées à faire avancer les normes minimales ne peuvent pas uniquement sortir tout droit des projets de responsabilité sociale des multinationales (MNE), lesquels enregistrent un succès mitigé (UNCTAD, 2013) et ne couvrent pas tous les types d'entreprises. De plus, n'étant pas obligatoires, elles ne sont pas en mesure de faire évoluer suffisamment les incitations auxquelles sont confrontés les acteurs économiques, contrairement à des normes obligatoires. Les normes économiques et sociales nationales sont vitales, mais elles peuvent ne pas suffire à empêcher une « course au moins-disant » dans la concurrence salariale et fiscale si cette course se dispute à une échelle mondiale. Cependant, la politique régionale peut jouer un rôle essentiel en appuyant les efforts déployés pour que des normes minimales harmonisées soient adoptées sur toute la planète.

La plupart des CER sont formellement engagées dans l'harmonisation du droit du travail régional, mais la mise en œuvre et le suivi ne sont pas à la hauteur des ambitions. La plupart des États membres ont ratifié les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail. Cependant, dans certains pays d'Afrique, la protection juridique des droits des travailleurs peut être limitée par le droit de grève et l'adoption d'un socle de règles minimales sur les conditions de travail et la rémunération. À mesure que l'industrie régionale prend de l'ampleur, il sera important d'établir les mécanismes permettant de distribuer de manière égale les gains tirés de la production. Il est vital que toutes les CER protègent un ensemble minimum de droits du travail si l'on veut que l'industrie régionale favorise l'inclusion. Selon une étude de l'OIT de 2012 (Von Uexkull, 2012) les exportateurs régionaux de la CEDEAO présentaient des caractéristiques très proches de celles des entreprises régionales qui exportent sur toute la planète, signe que

10 Draper, P. and Lawrence, R. (2012) How Should sub-Saharan African countries think about global value chains? ICTSD. En ligne : <http://ictsd.org/i/competitiveness/158175/>

11 Le COMESA réglemente les services depuis plus d'une décennie. Ce n'est pas le cas de toutes les CER.

les entreprises régionales subissent des pressions concurrentielles énormes, qu'elles exportent dans la région ou en dehors. À mesure que ces pressions concurrentielles s'intensifient, les employeurs peuvent être incités à revoir à la baisse les normes de travail pour gagner en compétitivité. Cette situation comporte une dimension mondiale importante, car la concurrence salariale est motivée par la dynamique du marché mondial du travail.

Il est possible d'élaborer des normes sociales régionales, ou une protection sociale de base, pour que les pays n'aient plus besoin de rivaliser les uns avec les autres en rognant sur les avantages sociaux et sur les conditions de travail. Ces normes minimales, différenciées suivant la situation des pays, doivent régler la question des salaires et des conditions de travail de base. Elles aideraient également les gouvernements qui, lorsqu'ils agissent seuls, ont du mal à imposer des conditions de travail décentes.<sup>12</sup>

Cette politique pourrait se dérouler suivant les étapes suivantes :

(1) Ratification et incorporation des conventions fondamentales de l'OIT sur le travail dans la législation

nationale, et inscription des salaires minimums et d'autres droits du travail dans la législation nationale (certains pays auront peut-être besoin de l'assistance technique de l'OIT pour adapter leur législation nationale) ;

(2) Harmonisation du droit du travail à l'échelle régionale avec conclusion d'accords sur les mesures à introduire progressivement et sur les aspects qui devraient rester différenciés entre les pays ;

(3) Mise en place d'un organe régional chargé de vérifier la conformité avec l'aide des organisations internationales et des donateurs ; et

(4) intégration de ces processus et mécanismes dans les relations commerciales à l'échelle du continent, tout écart par rapport aux normes de travail fondamentales pouvant donner lieu à des poursuites. De nombreuses CER ont déjà franchi plusieurs de ces étapes (Encadré 6.3), bien que la mise en œuvre et le suivi restent problématiques et que la question d'un salaire minimum différencié suivant les pays mais obligatoire à l'échelle régionale ne soit pas encore à l'ordre du jour.

Les membres de la CEDEAO prennent conscience de l'urgence d'instaurer une politique régionale du travail, car ils cherchent à faire progresser la coordination industrielle par

12 En Zambie, les salariés de la chaîne de distribution Shoprite n'ont pu bénéficier d'une augmentation de salaire qu'après que les autorités ont menacé la chaîne de lui retirer sa licence commerciale.

### Encadré 6.3 Les normes de travail de la SADC

La SADC a adopté des traités et des protocoles qui sont pertinents pour le contenu de la législation nationale sur le travail, essentiellement fondée sur les conventions fondamentales de l'OIT, qu'elle demande à ses États membres de ratifier. Tous les États membres sont tenus de présenter régulièrement un rapport d'avancement sur leur conformité à la Charte sociale de la SADC lors de la réunion sectorielle tripartite annuelle de la SADC. Les législations du travail sont également censées être harmonisées, comme au sein de la CEDEAO et de l'EAC, mais le groupe des ministres de la SADC compétent n'a jusqu'ici pas obtenu de résultat sur ce point. Les ministres de la SADC et les partenaires sociaux responsables de l'emploi et du travail ont recommandé un nouveau *projet de protocole de la SADC sur l'emploi et le travail* au conseil des ministres de la SADC, pour approbation par le comité des ministres de la justice/procureurs généraux de la SADC, avant sa signature par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la SADC prévu pour 2014.

Il s'agit d'une étape importante pour l'instauration de normes de travail communes et d'un cadre réglementaire commun, mais qui ne prévoira pas de salaires minimums obligatoires définis et imposés à l'échelon régional (les salaires minimums pourront rester différenciés entre les pays). Pour faire avancer ce projet, il convient de mobiliser davantage les organes régionaux de représentation des travailleurs et des employeurs (comme le SEG et le SATUCC – c'est-à-dire les confédérations régionales d'employeurs et de travailleurs), ce qui met en évidence le rôle joué par la société civile et les syndicats dans l'évolution vers ces objectifs.

Les efforts actuellement déployés par la SADC s'attacheront probablement aux questions de mise en œuvre et à la ratification de davantage de protocoles de l'OIT, et notamment à la reconnaissance du droit à la négociation collective dans le secteur public.

Source : Auteurs.

le biais de la « politique industrielle commune d'Afrique de l'Ouest ». Le Traité de la CEDEAO œuvre déjà à l'harmonisation du droit du travail et de la législation sur la protection sociale entre les États membres, en s'appuyant sur sa Politique du travail et de l'emploi de juin 2009. En concertation avec l'OIT, la CEDEAO a rédigé un projet de Code du travail régional qui servira de base à l'intégration des institutions du travail des États membres, ainsi qu'à l'harmonisation de la politique du travail et de l'emploi dans la région.

Les États membres de l'EAC ont coopéré étroitement avec l'OIT afin de promouvoir et d'élaborer des programmes nationaux et régionaux favorisant un travail décent, axés sur la création d'emplois pour les jeunes, sur un élargissement de la protection sociale, et sur l'amélioration des capacités de dialogue social. L'EAC était censée concevoir une stratégie modèle de mise en œuvre d'une protection sociale de base qui aurait introduit une protection sociale minimum dans toute la région. Cependant, l'harmonisation et l'application du droit du travail progresse lentement dans l'EAC.

De son côté, l'UA appuie l'instauration d'une protection sociale de base régionale par le biais du plan de protection sociale pour l'économie informelle et les travailleurs agricoles (Social Protection Plan for the Informal Economy and Rural Workers – SPIREWORK).

Pour faire avancer cet objectif au niveau régional, il faut que la société civile participe davantage. S'agissant des négociations tripartites en cours, une plus grande transparence du texte négocié pourrait favoriser une participation plus large des citoyens. L'Afrique du Sud a soulevé la question des normes fondamentales du travail, mais d'autres États préfèrent que ce sujet soit traité en même temps que celui de la circulation des hommes et des femmes d'affaires et donc en dehors du cadre des forums de négociation de l'Accord tripartite.

### 6.4.3 La facilitation des échanges

La facilitation des échanges peut rendre l'accès au marché et aux infrastructures y afférentes plus efficient pour les

opérateurs. Elle vise à réduire les coûts associés à la circulation transfrontière des marchandises tout en préservant et en rationalisant les procédures réglementaires requises. Les coûts peuvent être engendrés directement (collecte et remise des documents) ou indirectement (contrôles aux frontières qui s'éternisent).

Les mesures de facilitation des échanges ont bénéficié d'un élan avec l'approbation de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC. Après neuf années de négociations commerciales multilatérales, cet accord a été approuvé lors de la Conférence ministérielle annuelle de l'OMC à Bali en décembre 2013. La plupart des pays africains sont membres de l'OMC ou en cours d'accession, et devront donc prendre des mesures pour mettre en œuvre les dispositions décidées. La version finale de l'Accord sur la facilitation des échanges contient des dispositions prévoyant des procédures douanières plus rapides et plus efficaces grâce à une coopération effective entre les douanes et les autres autorités compétentes pour les questions de facilitation des échanges et de respect des procédures douanières. Elle comporte aussi des dispositions relatives à l'assistance technique et au renforcement des capacités dans ce domaine.

Pour la plupart des CER et leurs États membres, il s'agit de se doter des capacités de mettre en œuvre les dispositions sur la facilitation des échanges plutôt que de convaincre les gouvernements d'adopter de nouvelles mesures de facilitation des échanges. La plupart des CER ont déjà adopté des dispositions qui vont au-delà des dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges prévues par l'OMC et la majeure partie des pays africains se sont engagés à mettre en œuvre la convention de Kyoto révisée. Par conséquent, ces derniers devraient avoir peu de difficultés à se conformer aux dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges sur le papier. Dans la pratique, peut-être devront-ils acquérir des capacités supplémentaires pour accélérer la mise en œuvre.

Au sein de l'EAC, le développement des capacités des institutions de facilitation des échanges, des agences de promotion des exportations et d'autres agences publiques constitue une priorité permanente, qui achoppe sur le



manque de personnel technique. Les établissements de formation spécialisés dans la promotion des exportations et la politique commerciale font défaut. Ce déficit de capacités s'étend aussi aux compétences supplémentaires requises pour participer aux négociations commerciales (Amos, 2011).

Nombre des progrès de la facilitation des échanges sont rendus possibles par les nouvelles technologies. Ainsi, l'automatisation des douanes a permis d'éliminer des procédures manuelles très lourdes<sup>13</sup>, tandis que les logiciels sur mesure et le matériel moderne ont affiné la gestion du risque et les audits post-dédouanement.

La création de postes frontière conjoints, comme les postes frontière à guichet unique (OSBP), peut contribuer à compresser considérablement les délais de dédouanement aux frontières.<sup>14</sup> Dans le cas du poste frontière de Malaba, entre l'Ouganda et le Kenya, le délai pour franchir la frontière est passé d'environ 24 heures à la fin de 2011 à moins de quatre heures en 2012. Le principe du poste frontière conjoint impose que les pays acceptent d'effectuer des contrôles conjoints de manière à ce que les négociants n'aient besoin

13 Le système le plus répandu est le système ASYCUDA, élaboré et mis en œuvre par la CNUCED depuis 1981 dans plus de 90 pays et territoires.

14 La gestion intégrée des frontières occupe actuellement une bonne place dans les programmes de facilitation des échanges, et tout un éventail de modalités sont adoptées pour la gestion des procédures aux frontières, comme les postes frontière à guichet unique et les modalités de gestion des frontières à guichet unique.

de s'arrêter qu'une seule fois pour les inspections et le dédouanement. La mise en place d'un poste-frontière à guichet unique requiert une planification poussée, car il s'agit d'instaurer un nouveau cadre juridique, des procédures à la frontière et un système de partage des données, puis les installations physiques en tant que telles.

L'Aide pour le commerce est un mécanisme utilisé pour renforcer l'infrastructure et les capacités liées au commerce. L'Aide pour le commerce a commencé à cibler spécifiquement la facilitation des échanges, et a acquis une forte dimension régionale et infrarégionale plutôt que bilatérale (UNECA, 2013a). Au Chirundu, un poste frontière entre la Zambie et le Zimbabwe, le premier OSBP à être opérationnel en Afrique subsaharienne, a été créé en 2011, dans le cadre d'un vaste programme d'Aide pour le commerce pour le corridor Nord-Sud mis en œuvre avec l'appui de TradeMark Southern Africa. À Chirundu, le temps nécessaire aux camions pour traverser la frontière a été ramené de 2-3 jours à seulement deux heures, tandis que la procédure de pré-dédouanement accélérée ne prend à présent que 15 minutes. La BAD finance un certain nombre de projets prévoyant des activités d'appui similaire (Encadré 6.4).

De tels programmes de facilitation des échanges devront favoriser un engagement digne de ce nom de la part du secteur privé. Les comités nationaux de facilitation des échanges jouent un rôle crucial en permettant à tous les organismes publics et aux représentants du secteur privé concernés de partager des informations et les meilleures pratiques sur les projets en cours, comme le recommande la CNUCED depuis un certain temps. Des mécanismes tels que celui d'« opérateur économique agréé » (actuellement appliqué par l'EAC) ou celui d'« opérateur digne de confiance » placent le secteur privé au cœur de la facilitation des échanges.

De plus, la facilitation des échanges relève de plusieurs ministères et la capacité d'un pays à organiser une coordination efficace de ces politiques entre les ministères joue un rôle primordial pour sa réussite<sup>15</sup>.

15 Voir Saner, R. 2010. Trade Policy Governance through Inter-Ministerial Coordination. Republic of Letters Publishing.

#### 6.4.4 La coopération sur l'investissement

Pour les États membres régionaux, accéder aux capitaux étrangers et les mobiliser au service des producteurs locaux demeure un défi de premier plan. Les États membres veulent attirer des capitaux étrangers, mais ils doivent engager une réflexion stratégique sur le type de capitaux qu'ils souhaitent et sur la manière de s'y prendre afin de corriger les dysfonctionnements du marché et d'encourager la diversification industrielle sans gaspiller de ressources.

La réglementation et la coordination des incitations à l'investissement constituent l'un des domaines importants de la coopération au sein des CER qui peut éviter aux États membres de gaspiller des ressources pour attirer des capitaux. Cette coopération a le pouvoir d'améliorer le rapport coût/efficacité et même les bénéfices potentiels des stratégies déployées pour attirer l'IDE. Elle peut aussi augmenter l'IDE attiré par le processus d'intégration régionale en cessant de fonder les politiques de promotion de l'investissement sur une concurrence via les incitations.

Les incitations à l'investissement permettent de corriger les dysfonctionnements du marché et de faciliter le développement des régions sous-développées. Cependant, en l'absence de coopération sur la fourniture de ces incitations à l'investissement, ces dernières peuvent avoir des retombées négatives sur les pays voisins lorsqu'elles sont utilisées à l'excès (James, 2013). En Afrique de l'Est, la concurrence entre États membres d'une CER pour attirer des capitaux peut compromettre certains avantages potentiels de l'intégration (Tax Justice Network-Africa and Action Aid International, 2012). Les pays d'Afrique de l'Est offrent chacun tout un éventail d'incitations coûteuses, notamment fiscales, pour attirer l'IDE, ce qui se traduit par d'abondants transferts de recettes publiques vers des sociétés privées. Cependant, l'effet incitatif sur les entrées d'IDE est fortement émué, puisque la quasi-totalité des États membres de l'EAC offrent des incitations similaires, mais chacun de son côté. Très souvent, des incitations sont accordées alors qu'elles ne sont même pas nécessaires pour attirer l'investissement.

#### Encadré 6.4 La BAD intègre la facilitation des échanges à ses activités de projet

Les récents projets multinationaux de transport financés par la BAD comportent une composante de facilitation des échanges de plus en plus marquée. En voici quelques exemples :

- Projet de route Ndende-Dolisie et de facilitation du transport sur le corridor de Libreville-Brazzaville.
- Projet de route transsaharienne : Alger -Tchad - Niger.
- Multinational (Malawi-Zambie) : projet de développement du corridor routier de Nacala - Phase IV.
- Namibie : projet de nouveau terminal à conteneurs au port de Walvis Bay.
- Mozambique : projet de corridor routier de Nacala - Phase III.
- République centrafricaine : programme de facilitation du transport sur les corridors Douala-Bangui et Douala-N'Djamena.
- Burundi/Rwanda : projet d'aménagement de routes et de facilitation du transport sur le corridor Nord-Sud - Phase III.
- Togo/ Burkina Faso : projet de réhabilitation de routes et de facilitation du transport sur le corridor CU9 Lomé-Cinkanse-Ouagadougou.
- Gambie/Sénégal : Corridor transgambien - Construction du pont transgambien et amélioration du passage transfrontalier.
- Zambie/Botswana : projet du pont de Kazungula (amélioration du corridor de transport Nord - Sud de la SADC).
- Mali/Sénégal : programme d'aménagement routier et de facilitation du transport : le corridor routier Bamako - Dakar par le sud.
- Burkina Faso/Niger : facilitation du transport sur le corridor Ouagadougou - Dori-Téra-Niamey.

De plus, par l'intermédiaire du Fonds africain pour le commerce, la BAD appuie un certain nombre de projets de facilitation des échanges, comme le projet d'infrastructure immatérielle pour les postes-frontière à guichet unique de Namanga. La BAD met à disposition du Kenya et de la Tanzanie un appui pour les moyens techniques et les capacités afin que ces pays réforment et modernisent leur dispositif de facilitation des échanges au poste-frontière de Namanga. Ainsi, des ordinateurs, du matériel de réseau de TIC et d'autres matériels opérationnels ont été livrés aux postes-frontière à guichet unique de Namanga, les douaniers ont bénéficié d'une formation inter-agence et le Secrétariat de la communauté de l'Afrique de l'Est a reçu une aide afin d'élaborer une réglementation qui facilitera le fonctionnement des postes-frontière à guichet unique.

Source : Auteurs.

Pour que les incitations soient utilisées de manière responsable, il faut adopter des politiques nationales et régionales. Instaurer la transparence dans l'offre d'incitations à l'investissement, s'appuyant sur le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI, constitue une première étape.

L'EAC a avancé vers l'harmonisation de son régime d'incitations fiscales s'appuyant sur un « Code de conduite » qui doit encore être adopté. Des efforts pour harmoniser les incitations sont également en cours. Au sein de la SADC, une étude visant à élaborer des lignes directrices pour l'attribution et le traitement des incitations fiscales a été commandée par le groupe de travail sur les incitations fiscales (TIWG). Ce groupe de travail recommande de supprimer toutes les exonérations fiscales nouvelles et de maintenir les anciennes, d'accorder des incitations fiscales sur la base des investissements et non plus sur celle des bénéficiaires et de fixer le taux minimum de l'impôt sur les sociétés à 10 %. Soucieuse d'harmoniser les approches déployées dans la région pour attirer l'IDE, la SADC fait également la promotion d'un traité bilatéral modèle sur l'investissement, afin d'éviter la concurrence sur les incitations.

Le cadre de coordination et d'harmonisation fiscale de l'UEMOA a atteint des résultats limités. Le FMI a en effet constaté que la concurrence fiscale demeurerait problématique au sein de la CER (Mansour & Graziosi, 2013) en raison de la persistance de régimes spéciaux destinés à attirer l'investissement. La législation sur l'impôt sur le revenu des États membres diffère principalement sur la durée de l'exonération pendant la phase opérationnelle du projet financé. Le manque de ressources, de suivi et de mécanismes de sanction entrave la coordination régionale sur les questions fiscales au sein de l'UEMOA. Aucun État n'a encore jamais été traduit devant la Cour de justice régionale pour non-conformité.

Pour quelle porte ses fruits, toute tentative d'atténuer la concurrence fiscale dommageable doit passer par des institutions fondées sur des règles de droit veillant à ce qu'il existe des mécanismes permettant de surveiller la

conformité aux accords en vigueur et d'appliquer des sanctions en cas de non-conformité.

L'Union européenne a mis en place un cadre utile pour la limitation des aides d'État ou des subventions sélectives dont pourraient s'inspirer les CER africaines. Les subventions qui correspondent à la définition des aides d'État ne sont pas autorisées à moins d'appuyer la réalisation d'un objectif commun de l'UE ou de remédier avec un bon rapport coût/efficacité aux dysfonctionnements du marché. Certains types d'aides d'État, comme les aides régionales, sont plafonnés, afin que l'aide soit simplement proportionnelle au désavantage que subit la région bénéficiaire. La législation contient des dispositions veillant à ce que l'aide accordée soit strictement proportionnelle à ce qui est nécessaire pour corriger le dysfonctionnement du marché visé, à ce qu'elle ait des retombées négatives limitées, à ce qu'elle soit délivrée de manière transparente et à ce que son « effet incitatif » soit suffisant dans la pratique pour la justifier.

## Références

African Development Bank (AfDB), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations Development Programme (UNDP) & Economic Commission for Africa (ECA) (2014), *African Economic Outlook*.

AfDB, World Economic Forum (WEF) & World Bank (2013), *The Africa Competitiveness Report 2013*, WEF, Geneva.

African Union Commission (AUC) (2013), *The Status of Integration in Africa 2013*, 13 November.

Amos, T. (2011), *Capacity Building for International Negotiations and Trade Facilitation in the East African Community*, ATPC Work in Progress no.84 Africa Trade Policy Centre UNECA. <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/atpcworkinprogress84.pdf>

- Baldwin, R. (2012), WTO 2.0: *Global governance of supply-chain trade*, CEPR Policy Insight no.64, December.
- Baldwin, R. & J. Lopez-Gonzalez (2013), *Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses*, Working Paper no. 18957.
- Brenton, P. & H. Imagawa, (2004), 'Rules of Origin, Trade and Customs', in L. De Wulf & J. Sokol (eds.), *Customs Modernization: A Handbook*, World Bank, Washington, DC.
- Callaghan, C. (2013), *Minerals and mineral processing value chain. Global dynamics and opportunities in the Tripartite region*, Regional workshop on the Tripartite roadmap, Letlapa Consulting, 21 slides.
- Capturing the Gains (2012), *Global Summit – Overview Report*. [http://www.capturingthegains.org/pdf/CtG\\_summit\\_report\\_March\\_2013.pdf](http://www.capturingthegains.org/pdf/CtG_summit_report_March_2013.pdf)
- Charalambides, N. (2013), *What Shoprite and Woolworths can tell us about Non-tariff Barriers*, SAIIA occasional paper no.148.
- Ferrantino, M. J. (2013), 'Policies to improve the supply chain: what needs to be done', in Fung Global Institute (FGI), Nanyang Technological University (NTU), & World Trade Organization (WTO), *Global Value Chains in a Changing World*, WTO, Geneva. [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/aid4tradeglobalvalue13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4tradeglobalvalue13_e.pdf)
- Flatters, F. (2012), *SADC Trade Audit: Rules of Origin*, Technical Report, Southern African Global Competitiveness Hub.
- Gereffi, G. (2002), *Outsourcing and Changing Patterns of International Competition in the Apparel Commodity Chain*, Paper presented at the conference on 'Responding to globalization: societies, groups and individuals', Hotel Boulderado, Boulder, Colorado, April 4-7. <http://www.colorado.edu/ibs/pec/gadconf/papers/gereffi.html>
- Hartzenberg, T. (2011), *Regional Integration in Africa*, Staff Working Paper ERSD-2011-14, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division. [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201114\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201114_e.pdf)
- James, S. (2013), *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, Revised Draft, World Bank, International Finance Corporation, Washington DC.
- Kaplinsky, R., and M. Morris (2002), *A Handbook of Value Chain Research*. Prepared for the IDRC. [http://www.sds.ukzn.ac.za/files/handbook\\_valuechainresearch.pdf](http://www.sds.ukzn.ac.za/files/handbook_valuechainresearch.pdf)
- Mansour, M. & G. R. Graziozi (2013), *Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union*, IMF Working Paper no. 13/163, June.
- McKinsey (2013), *Urban World: The Shifting Global Business Landscape*, McKinsey Global Institute.
- Overseas Development Institute (ODI) (2013), *Supporting African Value Chains: How they can be used to help develop countries and increase intra-African trade*.
- Saito, M., M. Ruta & J. Turunen (2013), *Trade Interconnectedness: The World with Global Value Chains*, International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/082613.pdf>
- Schmitz, H. & P. Knorringa (2000), 'Learning from Global Buyers', *Journal of Development Studies*, vol. 37, no.2, pp. 177–205.
- Shoprite (2013), *Shoprite Holding Ltd South Africa*, Company Website: <http://www.shoprite.co.za/Pages/home.aspx>
- Startiz, C. (2011), *Making the Cut? Low-Income Countries and the Global Clothing Value Chain in a Post-Quota and Post-Crisis World*, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2547/588510PUB0Maki101public10BOX353816B.pdf?sequence=1>

Strauss, I. & N. Charaf-Eddine (forthcoming), 'The 10 Commandment of Regional Integration', *African Development Review*, Special Edition.

Tax Justice Network-Africa & ActionAid International (2012), *Tax competition in East Africa: A race to the bottom?* [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac\\_report.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf)

Trade Mark Southern Africa (2013), *Enhancing EIF Partnerships*, Presentation, April, Lusaka, Zambia.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1998), *Trends and Determinants*, World Investment Report, UNCTAD, Geneva.

UNCTAD (2011), *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of Production and Development*, UNCTAD, Geneva. <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>

UNCTAD (2012), *Towards a New Generation of Investment Policies*, World Investment Report 2012, UNCTAD, Geneva.

UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, UNCTAD, Genève. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf)

UNCTAD (2013a), *Transport Newsletter No.58 Second Quarter 2013*, UNCTAD. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdtlfb2013d4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdtlfb2013d4_en.pdf)

UNECA (2013), *Making The Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*, Economic Report on Africa, Addis Ababa, Ethiopia.

UNECA (2013a), *Building Trade Capacities for Africa Transformation: A critical review of aid for trade*. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/global\\_review13prog\\_e/gr4\\_rep2013\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review13prog_e/gr4_rep2013_e.pdf)

Vale Columbia Institute of Sustainable International Investment (VCCI), World Bank & Investment Climate Assessment (2013), *Investment incentives: scoping paper, cost-benefits, and regulatory mechanism*, Draft. [http://www.vcci.columbia.edu/files/vale/content/VCCI\\_conference\\_paper\\_-\\_Draft\\_Nov\\_12.pdf](http://www.vcci.columbia.edu/files/vale/content/VCCI_conference_paper_-_Draft_Nov_12.pdf)

Van Hüllen, S. (2013), *West Africa's Cocoa Sector: The need for regional integration and value addition at origin*, Background paper for African Development Report 2013/14.

Von Uexkull, E. (2012), *Regional Trade and Employment in ECOWAS*, International Labour Organization Employment Working Paper no. 114, Geneva.

Wolf, M. (2013), *Why China Won't Buy the World*, *Financial Times*, July 9. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/28d1a4a8-e7ba-11e2-babb-00144feabdc0.html#axzz2dNN8uOX0>

World Bank (2012), *De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services*. [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Defrag\\_Afr\\_English\\_web\\_version.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Defrag_Afr_English_web_version.pdf)

# Index

- Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) Mode 4** : pp. 55, 67, 68, 69.
- Chaîne de valeur** : pp. 2, 4, 5, 31, 38, 39, 68, 106, 107, 108, 109, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121.
- Commerce** : pp. 2, 3, 5, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 25, 26, 44, 47, 55, 57, 68, 69, 78, 80, 81, 88, 94, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 120, 124, 125.
- Communauté économique régionale (CER)** : pp. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 44, 45, 49, 55, 59, 60, 61, 64, 68, 83, 84, 86, 87, 90, 94, 96, 98, 100, 101, 106, 107, 109, 111, 117, 120, 121, 122, 123, 125, 126.
- Compétence** : pp. 4, 23, 24, 25, 31, 39, 41, 50, 55, 56, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 99, 100, 107, 108, 115, 116, 119, 124.
- Compétitivité** : pp. 2, 3, 5, 31, 39, 55, 64, 106, 112, 114, 115, 122.
- Contenu local** : pp. 33, 34, 38, 39, 41, 50.
- Croissance** : pp. 2, 4, 5, 6, 8, 11, 14, 20, 32, 33, 34, 35, 38, 42, 45, 46, 48, 50, 51, 54, 55, 56, 59, 60, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 93, 94, 95, 99, 100, 106, 108, 109, 112, 113, 114.
- Croissance inclusive** : pp. 2, 4, 5, 8, 14, 34, 38, 42, 45, 48, 50, 51, 54, 70, 77, 78, 83, 86, 87, 88, 89, 94, 95, 99, 100, 108.
- Diversification** : pp. 2, 56, 68, 81, 125.
- Economie d'échelle** : pp. 2, 9, 31, 36, 76, 77, 80, 86, 87, 101, 119.
- Emploi** : pp. 11, 24, 25, 33, 34, 38, 39, 41, 50, 56, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 84, 91, 106, 108, 113, 115, 117, 119, 122, 123.
- Exportation** : pp. 3, 24, 26, 31, 33, 38, 48, 63, 106, 108, 109, 111, 112, 114, 115, 118, 119, 123, 124.
- Gouvernance** : pp. 2, 5, 8, 21, 43, 45, 46, 99, 100, 101, 108, 109.
- Industrialisation** : pp. 15, 16, 107, 112, 113, 116.
- Infrastructure** : pp. 2, 5, 15, 16, 19, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 67, 69, 77, 86, 87, 94, 101, 106, 112, 113, 114, 121, 123.
- Innovation** : pp. 4, 33, 34, 44, 67, 81, 87, 100.
- Institution** : pp. 5, 8, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 26, 31, 44, 48, 49, 50, 85, 87, 88, 89, 90, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 107, 123, 126.
- Intégration régionale** : pp. 2, 5, 8, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 24, 25, 26, 31, 32, 45, 47, 49, 54, 55, 60, 68, 77, 82, 84, 85, 86, 96, 99, 101, 106, 108, 109, 114, 125.
- Investissement direct étranger (IDE)** : pp. 2, 3, 47, 78, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 118, 125, 126.
- Libéralisation** : pp. 4, 11, 12, 13, 25, 41, 68, 80, 99, 106, 109, 119.
- Libre circulation des personnes** : pp. 42, 54, 55, 59, 60, 61, 106, 112.
- Marché** : pp. 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 16, 18, 19, 23, 26, 31, 36, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 55, 56, 59, 63, 64,

66, 67, 68, 69, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126.

**Marché des capitaux** : pp. 85, 93, 101.

**Migration** : pp. 4, 5, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70.

**Mise en œuvre** : pp. 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 42, 45, 47, 49, 55, 59, 60, 61, 106, 121, 122, 123.

**Mobilité de la main d'œuvre** : pp. 61, 63, 64, 67, 68.

**Politique** : pp. 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 31, 32, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 86, 90, 94, 97, 100, 101, 106, 109, 116, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126.

**Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA)** : pp. 32, 44, 45, 49.

**Règle d'origine** : pp. 5, 10, 11, 12, 16, 19, 116, 117, 120.

**Secteur privé** : pp. 5, 8, 11, 16, 19, 21, 22, 33, 38, 43, 46, 47, 48, 50, 51, 64, 65, 68, 85, 94, 100, 115, 116, 124.

**Suivi et évaluation** : pp. 5, 20, 25, 26, 49, 126.

**Subvention** : pp. 36, 39, 50, 51, 119, 126.

**Tarif** : pp. 12, 13, 14, 18, 25, 36, 37, 38, 41, 50, 97.

**Technologies de l'information et de la communication (TIC)** : pp. 2, 30, 31, 32, 34, 38, 40, 41, 47, 48, 64, 67, 69, 112, 125.

**Traitement des litiges** : p. 23.

**Transferts de fonds** : pp. 63, 67, 69, 81, 82, 88, 94, 97, 101.

**Union douanière** : pp. 3, 9, 12, 13, 14, 17, 18, 25, 26, 120.



Le Rapport sur le développement en Afrique 2014 est consacré à la principale aspiration économique et politique de l'Afrique – l'intégration du continent. Depuis cinquante ans, l'intégration est devenue un des piliers des plus grandes organisations de l'Afrique, y compris celui de la Banque africaine de développement. Les fondations de l'intégration régionale ainsi que les politiques et les stratégies sont à présent bien en place. Il ne manque plus que le renforcement institutionnel et la mise en œuvre des engagements aux plans national et régional, ce qui nécessite une volonté politique et des capacités institutionnelles accrues. La principale conclusion du Rapport est que l'intégration régionale constitue toujours un pilier pertinent pour le développement de l'Afrique, bien que le contexte mondial ait changé de manière significative depuis l'établissement de l'objectif continental dans les années 60.

En 2013, la Banque africaine de développement a adopté une nouvelle stratégie décennale intitulée « Au centre de la transformation de l'Afrique » qui démontre une fois de plus l'importance de l'intégration régionale dans sa mission. Alors que l'Afrique se tourne vers l'avenir avec confiance, la Banque va continuer à mobiliser tous ses efforts pour rassembler les peuples et les économies africaines. Ses efforts se traduisent par son soutien au développement de l'infrastructure, au commerce transfrontalier et international, à la gouvernance et aux politiques connexes, ainsi qu'au renforcement des capacités. Le programme de décentralisation de la Banque veille à ce qu'elle ait une présence dans chacune des régions du continent et qu'elle continue à soutenir activement le programme d'intégration régionale, notamment par des partenariats avec les pays membres régionaux, ainsi qu'avec le secteur privé à l'intérieur et à l'extérieur du continent.



BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Immeuble du Centre de commerce International d'Abidjan CCIA

Avenue Jean-Paul II

01 BP 1387

Abidjan 01, Côte d'Ivoire

Tel: (225) 20 26 10 20

Email: [economic-research@afdb.org](mailto:economic-research@afdb.org) / [afdb@afdb.org](mailto:afdb@afdb.org)