

# MAMBO !

La lettre d'information de l'Institut français de recherche en Afrique

Volume III, n° 2; 2002

ISSN: 1609-1884

## Les chevauchements des zones d'intégration régionale en Afrique orientale

**L'***Afrique sub-saharienne, avec plus de 200 organisations à vocation régionale, n'échappe pas à la tendance mondiale à la régionalisation (BAD, 2000). Entre volonté politique et mimétisme des schémas occidentaux, ces expériences manquent de coordination de sorte que les chevauchements des zones d'intégration régionale sont multiples. Dans ce numéro, l'auteur appréhende les dynamiques en œuvre en Afrique orientale en prenant comme point focal l'East African Community. Il montre que les participations aux zones d'intégration régionales multiples peuvent se justifier par la recherche d'une meilleure lisibilité internationale et la possibilité d'accéder à des financements multilatéraux. Une telle intégration, à géométrie variable, souligne le caractère transitoire de ces zones et la recherche d'un environnement régional stabilisé, seul capable de laisser entrevoir un développement durable.*

La proximité géographique est vitale dans la création d'économies externes<sup>1</sup> et la possibilité d'effets de contagion régionaux à partir de pôles de croissance localisés tel le Kenya. La dimension spatiale de la coopération économique entre les pays en développement prend la forme de réalisation en commun de projets régionaux où les externalités technologiques, pécuniaires et politiques sont importantes (Léon, 1998). Les expériences régionales permettent de structurer l'espace et d'atteindre la dimension nécessaire pour viabiliser des investissements infrastructurels et de recherche-développement, inaccessible pour des pays pris isolément.

### La proximité régionale comme facteur de développement économique

Au delà des processus institutionnels qui se traduisent le plus souvent par des progrès en termes d'harmonisation des politiques économiques, de réductions tarifaires, de promotion du commerce intra-régional par la constitution d'unions

douanières, se sont les acteurs privés (firmes multinationales, PME-PMI, commerçants) et de la société civile qui utilisent la proximité régionale pour impulser une dynamique de développement.

La régionalisation implique des relations de proximité entre les firmes multinationales implantées au Kenya dans des domaines aussi variés que les télé-communications, les réexportations automobiles, l'industrie mécanique, les biens de consommation et qui conçoivent leurs investissements sur une base régionale. Pour ces acteurs privés, l'intégration régionale (IR) permet d'augmenter les investissements directs étrangers en renforçant l'attractivité des territoires. La participation du capital étranger dans les industries de la région est nécessaire à leur viabilité, notamment dans la production de textiles, de papier, d'électricité, de biens de consommation, et l'industrie pétrolière. Les firmes multinationales peuvent donc être des acteurs privilégiés du processus régional dans la mesure où les secteurs publics nationaux se contentent de jouer le rôle d'incitateur.

De même, les PME-PMI assurent les relais territoriaux des groupes multinationaux mais surtout orientent le processus régional par leurs choix de localisation : une structuration progressive de villes moyennes dans les pays de la zone permettra une diffusion locale des effets d'entraînements régionaux attendus, diffusion facilitée par le développement des infrastructures de transport et de communication. Les commerçants profitent également de cet espace régional en diffusant les biens de consommation de base par des circuits organisés sur les principes de la grande distribution (ex. les chaînes de supermarchés kenyans). Les réseaux religieux et / ou ethniques définissent une autre géographie économique régionale basée sur l'historicité des pratiques, des influences extra-régionales (ex. Somali, Indiens) ou enfin par des échanges informels transfrontières fondés sur la reproduction de pratiques anté-coloniales ou simplement sur la saisie d'opportunités de court terme. Les consommateurs de la région profitent également de la dynamique régionale par un effet de création de commerce. Les

Maendeleo House, Monrovia Street; P.O. Box 58480; Nairobi, Kenya

Tel : 254 2 22 19 22 ; Fax : 254 2 33 62 53

E-mail : ifra3@iconnect.co.ke; Site web : www.ifra-nairobi.org

produits échangés sont plus nombreux (effet de variété) et sont plus abordables pour des personnes en situation de grande pauvreté (concurrence à la baisse des prix). Toutefois, dans le domaine textile, l'arrivée massive d'importations de fripes à des prix très bas favorise les consommateurs mais concurrence les producteurs locaux. Par ailleurs, la réduction de la pénurie de biens de base contraste avec les difficultés récurrentes pour se procurer de l'eau, les défaillances de la production d'électricité et du système de santé.

Les perspectives d'un marché régional de 83 millions d'habitants

Globalement, l'ensemble des acteurs utilise cette proximité régionale comme un facteur de développement. Les pays de la zone disposent d'une attraction commerciale fondée sur la proximité géographique, sociale, culturelle, historique. Cette unité géographique est renforcée par le faible nombre de pays participants et l'existence d'un pôle de développement clairement identifié, le Kenya. Dans cette situation, l'amélioration des infrastructures nationales constitue un préalable à la diffusion de la croissance à l'ensemble du pays et à l'interconnexion de pôles localisés, des villes motrices telles que Mombasa, Nairobi, Nakuru avec les zones marginales (nord du Kenya, Nord-Est Ouganda) qui ne font pas partie d'une quelconque dynamique, nationale ou régionale. On peut d'ailleurs constater que la réhabilitation de liaisons routières internationales se traduit rapidement par des effets d'agglomération autour des points de connexion, des créations de commerce et des ruptures de certaines logiques antérieures d'accommodation.<sup>2</sup>

Les pays de l'EAC sont pris actuellement entre d'une part une intégration libérale par le marché qui est encouragée par les bailleurs de fonds multilatéraux et s'inscrit une période de régionalisation / globalisation, et d'autre part une intégration territoriale par les acteurs qui est davantage conforme avec les spécificités de la zone : importance des relations économiques marchandes et non-marchandes transfrontières, coordination des acteurs au niveau régional, effets d'agglomération, importance des réseaux

et des relations de proximité, vision d'acteurs pluriels en position asymétrique, régionalisme polarisé de facto. La crédibilité du processus régional dépendra de la capacité de chaque économie à faire participer l'ensemble de son territoire à la dynamique de l'intégration. Celle-ci concerne bien un continuum d'intégration des espaces du local au régional, élément indispensable d'une création de ressources au niveau régional par l'utilisation de complémentarités, par l'accès à un effet de dimension générateur d'externalités (Baumont, 1997). Avec un marché de plus de 83 millions d'habitants sur trois pays, une histoire partagée et une langue commune (le swahili), l'EAC constitue un ensemble régional assez homogène. La cohérence géographique de ces trois économies riveraines du lac Victoria, les possibilités de désenclavement de l'Ouganda via les ports de Mombasa (Kenya) et Dar es Salaam (Tanzanie), les voies de communication en voie d'interconnexion, les ressources naturelles et touristiques complémentaires, les avantages comparatifs à exploiter sont autant d'éléments qui devraient accélérer l'intégration régionale. Les pays de l'EAC possèdent donc un potentiel d'augmentation des échanges intra-régionaux et de progression vers une intégration économique régionale des espaces en constituant notamment un contre-poids à l'influence commerciale grandissante de l'Afrique du sud en Afrique orientale.

L'instauration de l'intégration régionale par des États nations vise à terme la réduction de leurs prérogatives et privilèges au profit d'une harmonisation des politiques économiques voire d'une institution supranationale. Les relations État / marché et le rôle ambivalent des programmes d'ajustement structurel (PAS), les jeux coopératifs en situation d'incertitudes, la réhabilitation et la construction d'infrastructures, la détermination des politiques éducatives et de santé, la gestion des ressources naturelles, les stratégies des firmes, la localisation des centres logistiques... doivent être appréhendés au niveau régional pour dépasser l'exiguïté des marchés régionaux, la sous-utilisation des

capacités de production et la pénurie des devises.

Les différentes expériences de développement menées en Afrique orientale depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle témoignent d'ailleurs de l'impératif régional, démarche réactivée depuis le 30 novembre 1993 par le traité d'Arusha (Treaty for East African Cooperation). Il ne s'agit plus, comme dans la période coloniale, d'élaborer une intégration exogène dans un souci de rationalisation des investissements ou bien, comme dans l'East African Community créée en 1967 et dissoute en 1977, de créer des industries régionales et des co-productions. L'intégration régionale récente du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie a pour ambition de créer un environnement économique favorable en conciliant les avantages comparatifs des États membres et l'action des acteurs privés.

De l'East African Cooperation, effective depuis 1996, au lancement officiel de l'East African Community le 15 janvier 2001, le processus graduel d'IR mis en place, d'une zone de libre échange vers une union politique, a consisté à répertorier les domaines possibles de coopération régionale, à définir des méthodes de réduction de barrières tarifaires et non tarifaires, sans vraiment traiter le problème du chevauchement des zones d'intégration régionale. Parmi les trois membres de l'EAC, la Tanzanie et l'Ouganda sont des pays moins avancés (PMA). Les trois pays sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La décision de la commission tripartite de

L'EAC : une stratégie pour éviter la marginalisation dans l'économie mondiale

l'EAC de relancer la coopération en Afrique orientale prenait initialement en compte la participation de ces États à d'autres organisations régionales.

Dans les faits, le chevauchement des zones d'intégration régionale a des effets contre-productifs sur le processus de régionalisation : dispersion des versements aux organisations, difficultés de recrutement de fonctionnaires pour ces institutions, manque de lisibilité auprès des acteurs privés et des bailleurs de fonds multilatéraux, tensions politiques, diversification économique limitée, duplications d'installations régionales. En revanche, les effets attendus de ces multiples

participations sont nombreux pour chaque État participant : la possibilité de souscrire à des financements multilatéraux, l'accès à un marché plus vaste pour dépasser l'étroitesse du marché intérieur, la recherche d'une stabilité politique régionale, la volonté d'avoir un poids plus grand sur la scène internationale.

Enfin, les pays d'Afrique orientale opèrent un mimétisme intégrationniste suivant la tendance mondiale pour éviter une double marginalisation. Celle-ci peut être définie dans le cadre des relations nord-sud. En l'absence de régionalisation, ces pays étaient déjà marginalisés de l'économie mondiale par une spécialisation internationale qui leur était défavorable : exportations de produits primaires peu valorisés, absence de tissu industriel significatif, accès conditionnel aux financements internationaux, persistance de relations bilatérales néo-coloniales, faible monétisation des activités. Cette marginalisation de facto deviendrait double si les pays de l'EAC refusaient de suivre un processus de régionalisation susceptible d'augmenter leur pouvoir économique et financier.

Le COMESA (Common Market for East and Southern Africa) a été créé en 1993 pour faire suite à la Préfrential Trade Area (PTA) qui visait depuis 1981 à développer le commerce intra-régional en Afrique orientale et australe par une réduction progressive des barrières tarifaires et non tarifaires. Le COMESA rassemble aujourd'hui 20 pays très différents, allant de l'Égypte au Zimbabwe sans intégrer toutefois le pôle sud-africain. En dépit d'une volonté affichée d'intégration régionale par le marché, les très fortes instabilités, les guerres qui impliquent des États membres, les différences de régimes politiques retardent la création d'un marché commun et incitent à considérer le COMESA comme une étape transitoire vers la constitution de zones plus homogènes et cohérentes.

Le Kenya et l'Ouganda sont membres du COMESA. La Tanzanie s'est retirée de cette organisation en 2000 pour se consacrer à l'EAC et surtout à la SADC (Southern Africa Development Community). Les pays du sud de la zone sont naturellement attirés par la SADC tandis que les pays du

nord du COMESA refusent pour l'instant cette fusion. Ce choix est déterminant car la réalisation d'une intégration régionale asymétrique et polarisée autour de l'Afrique du sud est actuellement une des expériences africaines les plus crédibles (Hugon, 2001). L'EAC aurait pu constituer un sous-ensemble assez homogène dans cette zone polymorphe et accélérer le processus de libéralisation dans un espace plus restreint. La SADC qui avait initialement pour objectif de lutter contre l'impérialisme sud-africain et de coordonner des programmes sectoriels à l'échelle régionale a radicalement modifié ses ambitions suite à l'adhésion en 1994 de l'Afrique du sud post apartheid pour promouvoir davantage une intégration par étape au moyen du marché. Cette réorientation la rend concurrente de l'EAC et du COMESA qui, a priori, n'a plus beaucoup de raison d'être. La Tanzanie a d'ailleurs sollicité le Kenya et surtout l'Ouganda pour quitter le COMESA au profit de la SADC.

Le Kenya et l'Ouganda participent à l'IGAD (Intergovernmental Authority on Development), organisme de gestion de projets de développement ayant une orientation plus politique (prévention et résolution des conflits). Si ce deuxième objectif est tout à fait singulier et permet de créer les conditions de la coopération régionale en développant des actions en faveur de la paix de la zone (Somalie, Soudan) et des actions humanitaires, le premier but de l'IGAD qui consiste à monter des projets infrastructurels, de télé-communications, et de protection de l'environnement, contribue à dupliquer les dépenses et à décrédibiliser les projets de l'EAC. Enfin, les trois États de la zone participent au CBI (Cross Border Initiative, créée en 1994 par la Banque mondiale pour stimuler les États d'Afrique orientale et australe dans leurs politiques de libéralisation sous régionales.

En somme, nous avons à faire à une IR à géométrie variable liée à un processus permanent de décomposition et de recomposition des espaces. La Tanzanie est sortie du COMESA, tandis que son

appartenance à la SADC freine l'EAC : l'ambivalence de cette position vient du fait que ce pays s'ouvre aux investissements sud-africains, investissements qui auraient pu être en partie réalisés par des Kenyans. Cette concurrence Kenya / RSA en Tanzanie freine le processus de l'EAC, incite les Kenyans à devenir plus protectionnistes et méfiants à l'égard de la volonté des Tanzaniens à s'investir dans la zone. Par ailleurs, alors que les opérateurs privés soutenaient l'EAC pour aller très vite dans la libéralisation des économies, il s'avère que les réductions de barrières tarifaires et non tarifaires sont plus avancées dans le COMESA (Nyakoojo, 2000).

L'engagement de neuf pays dont le Kenya de supprimer l'ensemble de leurs barrières tarifaires (Égypte, Djibouti, Soudan, Zimbabwe, Zambie, Malawi, Maurice et Madagascar) dès le 31 octobre 2000 à Lusaka (Zambie) permet de créer une zone effective de libre échange qui peut modifier les stratégies de plusieurs États. Dans ce cas, on observe bien que l'intégration régionale suit des étapes qui ne respectent pas forcément les séquences présumées optimales de l'intégration par le marché. Il semble plus judicieux pour le Kenya, dans la mesure où ce pays a des ambitions de leadership régional, de privilégier le COMESA où son poids relatif est important : 10,2 % du commerce extérieur de la zone derrière l'Angola (10,8 %) et surtout l'Égypte (28,9 %). En revanche, si on considère le commerce dans l'EAC, le Kenya est le pôle régional avec 21,3 % du total, 10,2 % pour la Tanzanie, 7,3 % pour l'Ouganda et seulement 4,6 % pour l'Égypte, 7ème pays sur les vingt que compte le COMESA. La décision de la Tanzanie de sortir du COMESA (poussée par les lobbies sud-africains ?) peut s'avérer une erreur pour un pays qui a, jusqu'ici, profité de cette organisation.

Alain Léon  
juillet 2002

## Notes

<sup>1</sup> La notion d'économies externes ou externalités se définit comme une situation dans laquelle les décisions d'un agent économique, consommateur ou producteur, affectent de façon non

voulue le résultat des activités d'autres agents qui, au demeurant, ne contrôlent pas ce phénomène. Ces externalités peuvent être positives : création de commerce, croissance économique, progrès social ou négatives: pollution, guerre commerciale, sur-exploitation.

- <sup>2</sup> Les logiques d'accommodation s'apparentent à des comportements de survie en situation d'incertitude. Elles se traduisent par de la polyactivité, des saisies d'opportunités, des réseaux informels.

## Bibliographie

BAD (2000). Rapport sur le développement en Afrique 2000. *Intégration régionale en Afrique*. Paris: Economica.

Baumont, C. (1997). Croissance endogène des régions et espace, in F.L. Célime, *L'intégration régionale des espaces*. Paris: Economica.

Hugon, P. (dir) (2001). *Analyse comparative des processus d'intégration régionale*. Paris: Ministère des affaires étrangères.

Léon, A. (1998). Pôles de croissance régionaux et intégration mondiale : Afrique australe / Aire économique chinoise. *Revue tiers-monde*, n°155, juillet-septembre.

Nyakoojo, H.G.K. (2000). Freeing cross border trade in agricultural products, Country report Uganda, for the secretariat of EAC, in cooperation with GTZ., Arusha.

L'auteur est chercheur au CERED (Paris X) et maître de conférences à l'université de Rennes 1.

## Nouvelles de l'IFRA

### Visiteurs

4 juillet - 31 juillet 2002

Héni Médard; participation à la conférence BIEA-IFRA.

24 juin - 6 juillet 2002

Valérie Messer; participation à la conférence BIEA sur la ville de Dar es Salaam.

25 juin - 14 juillet 2002

Yvan Droz; participation à la conférence BIEA-IFRA et finalisation de l'ouvrage sur la mort à Nairobi.

avril - août 2002

Nathalie Gomes; effectue une recherche anthropologique pour le DfID-Uganda sur les conflits dans le nord-est de l'Ouganda.

### Conférences internationales

8 - 11 juillet 2002

Conférence "Crime in Eastern Africa: past and present perspectives" co-organisé par l'IFRA et le British Institute in Eastern Africa (BIEA). Les communications sont disponibles sur notre site web.

### Missions

6 - 13 septembre 2002

Philippe Bocquier; Ile de la Réunion, pour le lancement d'une coopération avec l'Université de la Réunion, par le Directeur.

### Au revoir ...

à Mathieu Mérino, boursier 2001 - 2002. Il est maintenant ATER (Attaché Temporaire d'Etudes et de Recherche) à l'Université de Pau, où il complétera sa thèse.

### Mot du rédacteur :

Le mot « *Mambo* » est un mot de la langue Kiswahili, qui littéralement signifie 'les nouvelles' ou 'les renseignements'. Ce mot est communément utilisé comme salutation, « Quoi de neuf ? »

Directeur de publication  
Philippe BOCQUIER

Assistante éditoriale  
Judie-Lynn RABAR

Nairobi  
**IFRA**

Maendeleo House, 4ième étage  
Monrovia Street  
P.O. Box 58480, 00200 City Square;  
Nairobi, Kenya  
Tel: 22 19 22; Fax: 33 62 53