

## Zone de libre-échange continentale africaine : une occasion d'approfondir la coopération sur les biens publics régionaux

Jaime de MELO

 JAIME DE MELO est directeur scientifique à la Ferdi et professeur émérite de l'Université de Genève.

**Contact :** [jaime.demelo@unige.ch](mailto:jaime.demelo@unige.ch)

La Zone de libre-échange continentale africaine (ZECLA) signée en mars 2018 vise à établir un marché unique à travers le continent. Ce défi est l'occasion d'étendre la fourniture de biens publics régionaux (BPRs) au-delà des infrastructures. La paix et la sécurité, l'exploitation minière et l'énergie sont des exemples couverts dans le rapport de la Banque africaine de Développement Perspectives Economiques en Afrique (PEA) 2019<sup>1</sup>.



Jusqu'à présent, l'évaluation des progrès de l'intégration régionale en Afrique s'est concentrée sur les huit communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine (UA) - et sept autres organisations économiques (voir tableau ci-dessous) - qui visent toutes principalement à approfondir le commerce intra régional. Mais l'intégration régionale a toujours été plus qu'un simple échange d'accès au marché et si la coopération a toujours été importante, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité du rail, de la route et d'autres moyens de communication, c'est seulement maintenant qu'elle commence à attirer davantage l'attention (Newfarmer, 2017). Dans son évaluation des progrès et des perspectives

de la ZECLA récemment signée, le rapport annuel de la BAD a souligné l'importance d'un progrès dans la coopération pour la fourniture de biens publics régionaux (BPRs).

L'augmentation des liens physiques à travers le continent a étendu les externalités environnementales au-delà des juridictions nationales. La malédiction des petits marchés à travers les continents exige d'exploiter les économies d'échelle dans la production par une intégration accrue des marchés mais aussi, dans la mesure du possible, par la fourniture de biens publics sur une base régionale. Le tableau ci-dessous montre que la majorité des organisations régionales afri-

### Organisations régionales en Afrique

Communautés économiques régionales reconnues par l'UA	Organisations fluviales et lacustres
Union du Maghreb Arabe (UMA) [5]	Autorité du Bassin du Niger [9]
Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) [ 19 ]	Autorité de développement intégré de la région de Liptako-Gourma [3]
Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (CEN-SAD) [24]	Commission du Bassin du Lac Tchad [6]
Communauté de l'Afrique de l'est (CAE) [6]	Commission internationale Congo-Ubangui-Sangha[6]
Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) [11]	Commission des cours d'eau du Limpopo [4]
Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) [ 15 ]	Autorité du lac Tanganyika [4]
Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) [7]	Commission du bassin du lac Victoria [5 ]
Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) [16]	Initiative du bassin du Nil [10]
<b>Autres organisations économiques</b>	Commission permanente de l'eau du bassin de l'Okavango [3]
Union économique et monétaire centrafricaine (CEMAC) [6]	Organisation pour la gestion de la rive gambienne [4]
Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPLG) [3]	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal [4]
Commission du Golfe de Guinée (CGG) [8 ]	Commission du fleuve Orange-Senqu [4]
Commission de l'océan Indien (COI) [4]	Commission technique permanente tripartite[3]
Union du fleuve Mano (UFM) [4 ]	Autorité du bassin de la Volta [6]
Union douanière d'Afrique australe (SACU) [5 ]	Commission des cours d'eau du Zambèze [8]
Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) [ 8 ]	<b>Organisations de paix et de sécurité</b>
<b>Organisations basées dans le secteur de l'énergie</b>	Afrique de l'Est Force en attente [10]
Comité Maghrébin de l'Electricité [5]	Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs [12]
Pool énergétique de l'Afrique de l'Est [10]	G5 Sahel [5 ]
Pool énergétique ouest-africain [14]	Organisations environnementales
Pool énergétique de l'Afrique centrale[10]	Commission des forêts d'Afrique centrale [10 ]
Pool énergétique d'Afrique australe [14]	

Source : Adapté PEA 2019, tableau 3.5. Nombre de pays entre parenthèses

caines traitent des BPRs. Cinq concernent l'énergie, quinze la gestion des rivières et des lacs, trois la paix et la sécurité et une l'environnement.

Un bien public est un bien, un service, un système de règles ou un régime politique de nature publique (au sens où il serait insuffisamment fourni et souvent surutilisé s'il était régi uniquement par le marché) qui génère des avantages partagés par tous les agents (même ceux qui n'ont pas contribué à leur fourniture). Quand il y a plus de deux partenaires, comme c'est le cas pour les organisations mentionnées dans le tableau ci-dessus, leur fourniture requiert une action collective.

La principale caractéristique distinctive des BPRs est que, contrairement aux biens publics nationaux, il n'existe pas d'organisme ayant l'autorité d'un État pour en assurer l'approvisionnement. Puisque l'action collective fait référence à une situation où il y a plus de deux fournisseurs, toutes les communautés économiques régionales ayant plus de deux membres doivent mettre en place une action collective pour fournir des BPRs. La gouvernance (mise en œuvre de normes et de régimes politiques communs) est le bien public intermédiaire nécessaire pour produire les BPRs souhaités. Ces biens au sein des CER comprennent : la connaissance (éducation et recherche scientifique), la construction et l'exploitation des infrastructures transfrontalières, l'environnement, la santé, la paix et la sécurité.

D'un point de vue économique, l'application du principe de subsidiarité exige que le champ d'action des institutions régionales établies corresponde à celui de la région qui bénéficie des retombées. Ce n'est pas une tâche facile dans le paysage africain où les avantages des politiques communes sont importants en raison de retombées transfrontalières physiques (c'est-à-dire environnementales) et politiques (transport aérien, corridors) étendues. Cependant, les coûts des politiques communes sont également élevés en

raison des différences de préférences politiques entre les pays membres. La prise de décision commune internalise les retombées mais éloigne la politique commune de sa politique nationale préférée (c'est-à-dire une perte de souveraineté nationale).

En Afrique, les retombées sont d'autant plus importantes que les infrastructures de transport et de communication sont sous-équipées et que la diversité ethnolinguistique au-delà des frontières "artificielles" suggère de fortes différences dans les préférences politiques. L'action collective des gouvernements à travers le continent devrait alors créer des effets d'entraînement positifs dans la région plus importants que ceux que les gouvernements agissant seuls pourraient générer. Mais la création d'un organisme régional ayant un réel pouvoir sur les États membres pour mettre en œuvre ces BPRs exige que les États soient disposés à lui céder une part importante de leur autorité. En raison du manque de confiance en l'Afrique, mais aussi dans d'autres régions, la coopération régionale reste essentiellement intergouvernementale. Ainsi, chaque État conserve un droit de veto et l'organisation régionale est un secrétariat qui coordonne et/ou harmonise les politiques, établit des normes ou fournit des services. Ces organisations n'ont aucune autorité.

En Afrique, la coopération en matière d'investissement dans les infrastructures transfrontalières, les corridors de développement et les initiatives de développement spatial font partie du "développement par le régionalisme"<sup>2</sup> poursuivi par la Communauté Économique Africaine. Le plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain et maintenant la ZECLA, vont également dans le sens de la délégation de souveraineté nationale nécessaire à une coopération plus étroite. Le PEA 2019 témoigne de la coopération dans quatre domaines : (i) la paix et la sécurité ; (ii) les mines et l'énergie; (iii) les infrastructures matérielles (routes, ports, chemins de fer et cou-

<sup>2</sup> Expression proposée par Ismail (2018)

loirs) ; (iv) les infrastructures souples (marchés logistiques, y compris politiques réglementaires et gestion douanière). Nous résumons ici les progrès accomplis et les défis à relever en matière de paix et de sécurité, d'exploitation minière et d'énergie.

**Paix et sécurité.** L'intégration régionale augmente la sécurité internationale par deux canaux. Premièrement, lorsqu'il y a des échanges commerciaux, le coût d'opportunité de conflits augmente. Deuxièmement, comme l'ont soutenu les politologues, la création d'institutions supranationales, lorsque l'intégration régionale est profonde, réduit l'insécurité internationale par le dialogue et l'échange d'informations, notamment sur les capacités militaires. Ces discussions entre membres réduisent les tensions qui pourraient dégénérer en conflits politiques. Donc des accords commerciaux régionaux suffisamment profonds réduisent les asymétries d'information car les partenaires se connaissent mieux. Ensuite, les incitations pour les pays à ne pas faire état de leurs véritables options dans une tentative d'obtenir des concessions sont réduites. Ces deux canaux réduisent la probabilité de conflits coûteux.

Les accords commerciaux régionaux profonds (unions douanières et marchés communs) doivent s'accorder sur un ensemble plus large de questions (harmonisation des réglementations et des normes, libre circulation des marchandises et des facteurs) que les accords commerciaux régionaux peu profonds que sont les accords de libre-échange impliquant une faible intégration des institutions politiques. Pour parvenir à un accord, les accords commerciaux régionaux profonds doivent inclure davantage les institutions politiques. Si les pays conçoivent des accords commerciaux régionaux pour pacifier les relations interétatiques, un antécédent de conflits devrait favoriser la création d'accords commerciaux régionaux profonds. En revanche, dans un cadre purement économique pour lequel les ac-

cords commerciaux régionaux n'ont aucun effet sur la probabilité de conflit, deux partenaires qui ont plus de questions litigieuses seraient moins incités à créer un accord commercial régional.

En utilisant les données du projet *Correlates of War* sur les différends militarisés inter-États couvrant la période 1950-1991, Vicard (2012) constate que l'adhésion à un accord commercial régional profond réduit de deux tiers la probabilité qu'un conflit dégénère en guerre. Cela apporte un soutien direct à l'objectif de paix souvent mentionné dans les communautés économiques régionales (CEDEAO et CAE par exemple). En outre, dans un échantillon représentatif pour 2005, où il contrôle l'appartenance passée à des accords commerciaux régionaux, Vicard constate que des accords commerciaux régionaux profonds sont signés entre des pays qui ont de nombreux différends entre États et que les différends entre États réduisent les incitations à former des accords commerciaux régionaux peu profonds, c'est-à-dire ceux qui sont principalement déterminés par des facteurs économiques.

De ce point de vue, les coûts associés à la négociation des accords commerciaux régionaux africains profonds (SACU, CEMAC et UEMOA) ont été supportés par les colonisateurs. L'accroissement des échanges commerciaux entre les membres a ensuite augmenté le coût d'opportunité des guerres futures entre les membres en augmentant leur interdépendance. Pris ensemble, les résultats illustrent la relation entre l'intégration commerciale et d'autres domaines de la coopération interétatique. Interprétés de manière plus large, ces résultats suggèrent des gains non traditionnels des ACR qui expliquent les différentes stratégies d'intégration entre les CER. De ce point de vue, les CER sont les institutions régulatrices dans un monde où aucune institution supranationale ne fait respecter les droits de propriété de manière satisfaisante.

La coopération en matière de sécurité est en

hausse dans toute l'Afrique. Grâce à la négociation et à l'engagement avec les États membres des Nations Unies, l'Afrique est en train de mettre sur pied sa propre Force africaine, qui est maintenant prête à intervenir dans un délai de 14 jours en cas de génocide et de violations flagrantes des droits de la personne, avec une capacité de déploiement rapide. Il est important de noter que la Force est organisée selon des critères géographiques, ce qui constitue une application du principe de subsidiarité nécessaire au succès d'un bien public régional. Parmi ses succès, les États membres de la CEDEAO l'ont emporté sur le président sortant de la Gambie qui avait refusé de quitter ses fonctions après avoir perdu l'élection présidentielle de 2017. L'UA a également sa propre mission militaire en Somalie pour détruire les bastions d'Al-Shabaab dans le centre du pays.

### **La régionalisation de la réglementation des infrastructures : le cas des mines et de l'énergie.**

La plupart des industries d'infrastructure à travers l'Afrique ont enregistré de mauvais résultats. Une internationalisation de la réforme de l'infrastructure au niveau régional aiderait à plusieurs niveaux. Premièrement, les inefficacités en termes d'infrastructure deviennent de plus en plus importantes relativement parlant, à mesure que les obstacles au commerce diminuent, ne serait-ce que parce que les marchandises transitent par les réseaux d'infrastructure. Deuxièmement, comme la libéralisation du commerce a contribué à internationaliser l'infrastructure de communication, leurs réseaux associés fonctionneront plus efficacement s'ils sont organisés à l'échelle régionale ou internationale. Troisièmement, la probabilité que la réglementation puisse servir de protection contre la concurrence internationale sera réduite si la réglementation est au niveau régional [Kessides, Noll et Benjamin (2011)]. La coordination des politiques, l'harmonisation des réglementations et, dans la mesure du possible, l'harmonisation des institutions juridiques sont des étapes importantes sur la voie d'une intégration régionale profonde. Cet objec-

tif est difficile à atteindre, comme le montrent les exemples ci-dessous concernant la coopération en matière de fiscalité des activités minières et le développement des réseaux d'électricité.

De nombreux pays africains poursuivent une stratégie d'industrialisation basée sur les minéraux. Cela exige une utilisation responsable des ressources naturelles et une coordination entre les États pour l'exploitation des minéraux. Les chefs d'état africains ont adopté la Vision minière pour l'Afrique afin de réduire l'exposition du continent à des cycles d'expansion et de récession néfastes. Le Centre de développement des minéraux africains a été créé pour concrétiser cette vision. L'un des objectifs du Centre est d'encourager une action collective qui contribuerait à l'élaboration d'une approche régionale des flux financiers illicites dans les industries extractives, estimée à 25 milliards de dollars par an (CEA 2017, p.22). Le succès de cette entreprise repose sur la coordination. Toutefois, cela s'est avéré difficile jusqu'à présent. Cependant, un résumé des régimes fiscaux des 21 exportateurs d'or africains réalisé par la Fondation pour les Études et Recherches sur le développement international (Ferd) montre que le partage des rentes entre l'État et les entreprises minières multinationales a été très différent selon les pays. Par exemple, dans l'ensemble de l'UEMOA, en dépit d'une directive communautaire applicable à tous les pays, les taux de taxation des exportations d'or ont varié entre 2% et 16% en 2016.

Le développement des marchés régionaux de l'électricité est un défi mondial. Comme dans les pays développés, les marchés de l'électricité des pays en développement se sont développés verticalement à l'intérieur des frontières nationales plutôt qu'horizontalement entre les pays. L'interconnexion physique par la construction de lignes transfrontalières a été lente à se développer. Le commerce transfrontalier de l'électricité est faible partout. En 2012, les exportations d'électricité représentaient environ 3 % de la

production mondiale, contre 17 % pour le charbon, 31 % pour le gaz et 52 % pour le pétrole (AIE 2014). En Afrique, avec de nombreux petits pays, le commerce de l'électricité apporterait de nombreux avantages à condition que l'infrastructure matérielle soit à échelle et fonctionnelle et que l'infrastructure souple (gouvernance) soit fiable. La Banque africaine de développement a lancé l'Initiative "Desert to Power", un vaste programme solaire dans le désert à travers le Sahel pour relier 250 millions de personnes. Le projet devrait permettre d'économiser 2 à 4 % du PIB du continent chaque année. Il fera de l'Afrique une puissance renouvelable. Le rapport sur les OEA décrit ces avantages et les obstacles à la mise en place de pools énergétiques.

- **Vicard, V.** (2012) "Commerce, conflits et intégration politique : Expliquer l'hétérogénéité des accords commerciaux régionaux", *European Economic Review*, 56(1), 54-71.

Une version plus courte est apparue ici :

<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/03/04/the-africa-continental-free-trade-area-an-opportunity-to-deepen-cooperation-on-regional-public-goods/>

## ► Lectures complémentaires

- Banque africaine de développement (2019) *Perspectives économiques en Afrique 2019 : Intégration pour la prospérité économique de l'Afrique*.
- **Ismail, F.** (2018) "A 'developmental regionalism' approach to the AFCFTA", Trade & Industrial Policy Strategies working paper.
- Commission économique pour l'Afrique (CEA), (2017) *Évaluation de l'intégration régionale en Afrique VIII : Faire connaître la zone continentale de libre-échange*.
- **Kessides, I., R. Noll and N. Benjamin** (2010) "Réforme des infrastructures régionales dans les pays en développement", *World Economics*, 11(3), 79-108.
- **Newfarmer, R.** (2017) "Des petits marchés à l'action collective : Coopération régionale, biens publics et développement en Afrique", in A. Estevadeordal and B. Goodman eds. *21st. Century Cooperation, Regional Public Goods and Sustainable Development*, London, Routledge.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



### **Contact**

[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN: 2275-5055

