



NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr. : GENERALE

E/ECA/CM.20/15
18 avril 1994

Original : FRANCAIS

47204

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Quinzième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Addis-Abeba (Ethiopie)
26-30 avril 1994

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingt-neuvième session de la Commission/
vingtième réunion de la Conférence
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)
2-5 mai 1994

**CONVERGENCE DES POLITIQUES DE COOPERATION ET
D'INTEGRATION REGIONALES ; MISE EN OEUVRE
DU TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE
ECONOMIQUE AFRICAINE**

RESUME

Plus que jamais, l'intégration économique est la voie obligée pour sortir du sous-développement les 52 pays africains aux économies désarticulées et aux marchés étroits. La ratification du Traité d'Abuja et sa récente entrée en vigueur est une réaffirmation de l'option africaine pour la création de la Communauté économique africaine. Les communautés économiques sous-régionales en sont les pierres angulaires et suivent le même processus d'intégration à quatre dimensions simultanément axées sur :

- a) Le développement des infrastructures régionales en vue de remédier à la désarticulation physique du continent;
- b) Le développement de la production avec des liaisons intersectorielles suffisantes;
- c) La libéralisation des échanges et l'élargissement des marchés au cadre sous-régional;
- d) La convergence des politiques économiques et monétaire.

La convergence des politiques économiques et monétaires des pays africains est un facteur déterminant dans le processus d'intégration. Ces convergences sont du reste inscrites dans le Traité d'Abuja et dans les divers traités des communautés économiques sous-régionales - Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), la Zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et Afrique australe (ZEP), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Ces convergences se situent à trois niveaux :

- a) Au niveau stratégique ou de base : La stratégie de développement endogène (stratégie de Monrovia) constitue la Trame du Traité d'Abuja et devrait être le premier point de convergence de toutes les politiques économiques nationales et régionales du continent;
- b) Au niveau sectoriel : Les convergences sectorielles requises par l'intégration économique sont reprises avec force détails dans le Traité d'Abuja. Les convergences des politiques monétaires y occupent une position particulière du fait de leur impact sur la presque totalité des intégrations sectorielles;
- c) Au niveau inter-régional : Il s'agit des convergences entre les communautés sous-régionales indispensables à la construction de la Communauté économique africaine.

Par la signature du Traité, les Etats africains ont souscrit à ces convergences. Les progrès réalisés dans leur réalisation restent cependant fort modestes au niveau sous-régional même si certaines de ces communautés existent depuis plus de dix ans. Cet état de fait résulte de l'adoption par (ou de l'imposition sur) les Etats africains de politiques et programmes de "diversion" incompatibles avec les convergences inscrites dans le processus du Traité d'Abuja : les programmes d'ajustement structurel orthodoxes (PAS) basé sur un modèle de développement extraverti et les politiques relatives à ces programmes, la "géométrie variable" comme approche à l'intégration, la création de communautés économiques, sous-ensembles de la CEDEAO et de la CEEAC qui obéissent à un processus divergent, les initiatives basées sur la superposition de programmes nationaux divergents sont autant d'entraves à la réalisation des convergences inscrites dans le Traité et dans le processus d'Abuja.

En attendant d'arriver à des cadres plus contraignants de convergence avec des indicateurs de convergence précis, les pays africains doivent :

- a) Prendre davantage conscience de la nature et de l'importance du processus d'intégration économique inscrit dans le Traité d'Abuja;
- b) Réaffirmer concrètement leur engagement à ne pas souscrire à des politiques et programmes incompatibles avec le Traité d'Abuja;
- c) Harmoniser leurs politiques économiques et programmes de développement conformément au Traité d'Abuja en mettant en oeuvre dans les délais fixés les engagements pris au titre du Traité;
- d) Tenir compte des impératifs de convergence inscrits dans le Traité et les intégrer dans leurs négociations portant sur les PAS, y compris les PAS régionaux avec les bailleurs de fonds, étant entendu que ces PAS ne peuvent que résulter des programmes d'intégration et des convergences de politiques économiques qui en découlent, et non pas l'inverse.
- e) Prendre conscience de la nature profonde de l'approche par "géométrie variable" et de l'incompatibilité de celle-ci avec le Traité et le processus d'intégration régionale d'Abuja tant est qu'elle va à l'encontre des groupements économiques forts, des appareils institutionnels forts et indépendants ainsi que des marchés de taille optimale que ses promoteurs reconnaissent par ailleurs comme les conditions indispensables à une intégration réussie. "La géométrie variable" est une stratégie de diversion visant le démantèlement des communautés économiques africaines au nom du libéralisme à un moment où le régionalisme est la priorité partout ailleurs. Cette approche va à l'encontre de l'harmonisation et de la rationalisation souhaitée, elle n'a rien du principe des "cercles concentriques" à appliquer pour remédier à la prolifération des institutions;
- f) L'Afrique a besoin de politiques de transition "protectivistes" (protection transitoire) permettant au continent de bâtir une compétitivité régionale d'abord en vue de devenir un partenaire viable au plan mondial. Les modèles d'intégration de type ultra-libéral ne lui conviennent donc pas et devraient être rejetées;
- g) Une analyse "fine" devrait être entreprise par la CEA et les secrétariats des communautés régionales pour promouvoir les convergences sectorielles en général et les convergences des politiques et programmes de production en particulier autour d'une intégration par les filières. Cette analyse devrait définir des pôles de croissance et des programmes communs comme points d'ancrage des convergences en vue d'une mobilisation effective des pays membres autour de programmes concrets;
- h) Une attention particulière doit être accordée aux convergences des politiques monétaires et les chambres de compensation devraient être renforcées pour promouvoir ces convergences au niveau sous-régional avec l'appui du Centre africain d'études monétaires (CAEM).

I. INTRODUCTION

1. La convergence des politiques économiques et monétaires est une condition sine qua non de toute intégration économique : c'est en fait la dimension commune à tous les schémas et à toutes les stratégies d'intégration. Le point de jonction des politiques économiques et monétaires est l'étape ultime de l'intégration tant est qu'il consacre l'émergence de politiques économiques et monétaires communes dans le cadre d'une union économique.

2. La convergence des politiques économiques des pays africains est déterminante dans tous les domaines :

a) Le développement de réseaux d'infrastructures régionales requiert l'harmonisation des normes et des règles dans ce domaine (écartement et poids de rails, largeur et densité des routes, codes de circulation, règles de transit, charges à l'essieu, direction des voies, etc.);

b) Pour la libre circulation des facteurs de production et des investissements en vue de l'examen de la production au sein d'un groupe de pays, l'acceptation de règles de droit et de procédures communes, de politiques sectorielles communes, etc.;

c) L'acceptation par tous et la mise en oeuvre d'un schéma de libéralisation des échanges communautaires ainsi que l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) dans le cadre des unions douanières, et la nécessité de coordonner les fluctuations des taux de change et les différentiels de prix pour éviter que les concessions tarifaires négociées ne s'annulent du fait des simples mouvements erratiques des monnaies et de l'amplitude des fluctuations à l'occasion de dévaluations non coordonnées.

3. L'ensemble des traités instituant les organisations régionales d'intégration économique en Afrique reflètent l'importance de la convergence des politiques économiques et monétaires dans le processus d'intégration : les convergences requises sont annoncées dans les traités et les détails du processus de convergence repris dans les protocoles annexés aux traités par souci de clarté mais également pour recueillir l'engagement précis des Etats participants sur des cadres de coopération et d'harmonisation sectorielles définies. Mieux dans le cadre des unions économiques et monétaires créées en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale entre les pays membres de la Zone franc, l'on est allé plus loin en préconisant des indicateurs de convergence, notamment des indicateurs de convergence des politiques budgétaires entre autres et en prévoyant un dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques nationales de l'Union économique et monétaire ouest africain (UEMOA).

4. Le Traité d'Abuja n'affiche pas la même rigueur que celui de l'UEMOA sur ce plan, le lien monétaire qui a sans doute inspiré les rédacteurs des textes de l'UEMOA n'existant pas de manière aussi formelle entre les pays du continent dans leur ensemble. La convergence des politiques économiques est néanmoins une préoccupation évidente dans le Traité de la Communauté économique africaine. Elle est même envisagée à deux niveaux, à savoir au niveau de la coopération entre les Etats et au niveau de l'harmonisation entre les communautés économiques régionales. L'accent est mis sur la nécessaire convergence des politiques économiques dans le chapitre II du Traité d'Abuja notamment aux articles 3 c), 4 b) - convergence entre les communautés régionales - et surtout à l'article 4 e) à j) mais également à l'article 5 portant engagement général des Etats membres de la Communauté à harmoniser "leurs stratégies et politiques" et à s'abstenir "de prendre une quelconque mesure unilatérale susceptible d'en compromettre la réalisation". Il est même prévu à l'article 6 "Modalités de mise en place de la communauté" notamment à l'alinéa e) i) l'adoption de politiques sectorielles communes dans les domaines de l'agriculture, des transports et communications, de l'industrie, de l'énergie et de la recherche scientifiques, l'alinéa 6 e) ii) porte sur l'harmonisation (importante) des politiques monétaires, financières et fiscales.

5. Il y a donc l'acceptation dans tous les groupements économiques africains, y compris les communautés économiques régionales qui constituent les pierres angulaires de la Communauté économique africaine, de ces principes de convergence et des protocoles et programmes qui les sous-tendent. Leur mise en oeuvre effective laisse cependant à désirer. L'on a même souvent l'impression, qu'au-delà des déclarations d'intention et de la signature du Traité, les Etats n'ont aucune conscience de ces principes et politiques de convergence et de la nécessité d'appliquer les programmes y afférant. Cette attitude est du reste l'une des raisons principales de la lenteur ou de l'absence de progrès dans le processus d'intégration économique en Afrique.

6. L'adoption de programmes d'ajustement structurel orthodoxes et la participation à des initiatives similaires en contradiction avec les dispositions des Traités des communautés économiques régionales sont des pratiques généralisées sur le continent et ces programmes et initiatives basées sur une approche individuelle sans harmonisation aucune et sans coordination entre eux sont de nature à entraver le processus d'intégration et aboutissent à des gaspillages de ressources.

7. L'article 93 du Traité d'Abuja constitue pourtant une clause par laquelle les Etats signataires acceptent de ne pas prendre des engagements incompatibles avec le Traité; du reste, des dispositions similaires sont présentes dans tous les Traités des groupements économiques sous-régionaux.

8. Cet état de fait mérite d'être soulevé et discuté. C'est ce que nous proposons de faire dans ce rapport en rappelant :

a) La stratégie de développement qui constitue le fondement de la quasi totalité des organisations d'intégration économique en Afrique, y compris la Communauté économique africaine (cette stratégie devrait constituer le critère de base de la convergence des politiques économiques);

b) En rappelant les principes et instruments de convergence des politiques économiques dans le Traité d'Abuja;

c) En passant en revue certains des obstacles à cette convergence tels qu'ils sont perçus dans certaines politiques et décisions adoptés par les pays africains pris individuellement (programme d'ajustement structurel, programme de libéralisation, initiatives diverses proposées de l'extérieur, programme de re-structuration de groupes de pays, etc.);

d) En indiquant quelques mesures à prendre et des approches à adopter pour l'application des principes de convergence, qui comme nous l'avons indiqué constituent la pierre angulaire du processus d'intégration économique et pour amener les Etats africains à l'intégrer dans leurs politiques nationales et à en tenir compte dans leurs engagements vis-à-vis des tiers (bailleurs de fonds, partenaires, investisseurs, etc.).

II. LES PRINCIPES DIRECTEURS DU PROCESSUS D'INTEGRATION ECONOMIQUE EN AFRIQUE DANS LE CADRE DU TRAITE D'ABUJA OU LE FONDEMENT STRATEGIQUE DE LA CONVERGENCE DES POLITIQUES ECONOMIQUES NATIONALES

9. Cinquante-et-un Etats africains ont signé le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine. Avec sa ratification récente par 35 pays africains. Ce Traité vient juste d'entrer en vigueur. Faut-il rappeler que cette communauté constitue désormais le cadre dans lequel le processus d'intégration économique régionale doit être poursuivi à travers les six étapes prévus à l'article 6 du Traité.

10. Le Traité d'Abuja est l'aboutissement d'un long processus de maturation et non un acte isolé. Il a un soubassement stratégique qui incarne les options économiques adoptées par le continent pour promouvoir la transformation de ses économies, leur croissance et leur développement. Le processus d'intégration préconisé dans le Traité n'est donc pas neutre. Le Préambule du Traité d'Abuja indique les repères d'un cheminement de 28 ans allant de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine (1963), aux résolutions, décisions et déclarations pertinentes des sommets d'Alger (septembre 1968), d'Addis-Abeba (août 1970 et mai 1973) qui faisaient de l'intégration économique une condition essentielle pour la réalisation des objectifs de l'OUA - de Libreville (1977) entérinant la déclaration de Kinshasa (1976) relative à la création d'une Communauté économique africaine, objectif à atteindre par étapes successives, de Monrovia (1979) "Déclaration d'engagement de Monrovia sur les principes directeurs à respecter et les mesures à prendre pour réaliser l'autosuffisance nationale et collective dans le domaine du développement économique et social en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international") et qui, entre autres appelle à la création d'un marché commun africain, prélude à une Communauté économique africaine de Lagos (1980) avec l'adoption du Plan d'action et de l'Acte final de Lagos qui réaffirme les engagements pris antérieurement, les traduit en actions à entreprendre et définit dans l'Acte Final de Lagos le cadre institutionnel régional de convergence (c'est-à-dire les cinq communautés sous-régionales).

11. C'est surtout la Déclaration de Monrovia mais également le Plan d'action de Lagos qui en découle, qui ont indiqué sans équivoque les fondements de la stratégie de développement économique que l'Afrique s'engageait à mettre en oeuvre pour la transformation de ses économies dans un cadre intégré. Il s'agit d'une stratégie de développement endogène en rupture avec le modèle exogène qui n'avait jusque-là abouti qu'à l'appauvrissement du continent en le confinant dans le rôle de pourvoyeur de matières premières avec des termes de l'échange structurellement défavorables à l'Afrique. Les Etats africains avaient pris conscience des bases du développement véritable et avaient décidé de faire des facteurs internes (ressources humaines et matérielles) les piliers de leur croissance. Il fallait promouvoir un développement auto-entretenu avec l'interaction de tous ces facteurs et se doter des capacités humaines, institutionnelles et infrastructurelles en vue de la transformation des ressources matérielles pour satisfaire d'abord les besoins locaux et dégager à travers la diversification, des excédents destinés au commerce international. Ce commerce devait du reste, cesser d'être considéré comme le "monopoleur de croissance" mais devait plutôt être un pourvoyeur de facteurs complémentaires dans le processus de développement. L'application de cette nouvelle orientation n'était possible que dans le cadre d'espaces régionaux élargis et dans le cadre de politiques d'harmonisation et de convergence en vue de l'intégration des économies africaines, qui pris individuellement n'étaient le plus souvent pas viables et étaient incapables d'impulser la transformation économique requise.

12. La stratégie africaine d'intégration économique est partie de cette base. Elle a été conçue pour répondre aux besoins économiques réels du continent. C'est une stratégie de développement endogène prônant :

a) La restructuration des espaces physiques en espaces économiques optimaux grâce à la mise en place de réseaux horizontaux d'infrastructures de transport et communications et de distribution d'énergie;

b) L'harmonisation et le développement des appareils de production de la région en vue de développer l'agriculture et de promouvoir la sécurité alimentaire ainsi que de créer les bases scientifiques et technologiques nécessaires à la diversification et à la transformation de nos matières premières en produits compétitifs et à haute valeur ajoutée;

c) La création de marchés régionaux pour pallier l'étroitesse des marchés nationaux et créer les conditions endogènes d'un développement harmonieux de la production : on devrait y parvenir avec la mise en oeuvre de schémas de libéralisation des échanges visant la création de marchés communs;

d) L'harmonisation et la convergence des politiques économiques comme étapes initiales vers l'intégration économique. C'est l'échec en Afrique des modèles d'intégration par les marchés, voire par les règles, qui a conduit à une analyse approfondie de la situation économique du continent et à l'adoption de cette approche multisectorielle; la libéralisation des échanges n'a jamais réussi en l'absence d'infrastructures et de produits à échanger : l'Afrique était et demeure déficitaire dans ces deux derniers domaines.

13. Cette stratégie de développement endogène devrait donc être considérée comme le premier point de convergence des politiques et programmes nationaux de développement car c'est le fondement non seulement du Traité d'Abuja mais aussi des programmes d'intégration des communautés économiques sous-régionales telles que la CEDEAO, la ZEP, l'UMA. Cette stratégie intègre la nécessité de promouvoir la transformation économique sans laquelle l'Afrique continuerait d'être sujette à des crises cycliques liées aux chocs extérieurs et de s'appauvrir.

14. Voilà donc la trame dont le Traité d'Abuja est fait. Voyons maintenant les principes et les instruments par lesquels la convergence des politiques économiques devrait être atteinte à l'intérieur des communautés économiques sous-régionales et entre-elles.

III. PRINCIPES ET INSTRUMENTS DE CONVERGENCE DANS LE TRAITÉ D'ABUJA

15. La convergence des politiques nationales est un élément central du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine. Les principes qui gouvernent cette convergence et les instruments pour la réaliser font l'objet de références multiples dans le Traité. On peut sérier ces références comme suit :

A. Principes généraux de base

16. Il s'agit de principes stratégiques liées à l'adoption d'un modèle de développement endogène, qui comme nous l'avons rappelé au chapitre II, constitue la trame du Traité. C'est ce que nous avons qualifié de premier point de convergence entre les politiques économiques des Etats membres de la Communauté à intégrer dans leurs plans et programmes de développement conformément à la Déclaration de Monrovia (citée dans le Préambule du Traité).

B. Principes et instruments de convergence sectorielle

1. Libéralisation des échanges

17. Les principes de convergence se situent à deux niveaux : l'acceptation de la nécessité d'élargir les marchés nationaux par la création de marchés régionaux et la réalisation de cet objectif par une harmonisation des taxes et la réduction concertée de ces dernières par concession mutuelle jusqu'au désarmement tarifaire complet en vue de la création de zones de libre échange d'abord et d'unions douanières ensuite; le deuxième niveau de convergence c'est l'harmonisation des tarifs extérieurs vis-à-vis des tiers et l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) consacrant les unions douanières projetées. Cette convergence des politiques tarifaires est doublée d'une action similaire sur les barrières non tarifaires et sur d'autres aspects tels que les politiques anti-dumping, la fiscalité intérieure, etc.;

2. Sur la libre circulation des personnes et des biens

18. L'article 43 du Traité indique sans équivoque l'engagement des signataires à promouvoir des politiques d'immigration communes en vue d'assurer la libre circulation des personnes et des biens et la jouissance des droits de résidence et d'établissement par leurs ressortissants;

3. Monnaie, finance et paiements

19. L'engagement des Etats à assurer une convergence à terme de leurs politiques dans ces domaines porte essentiellement sur :

a) L'harmonisation des textes juridiques régissant les bourses de valeurs mobilières existantes et la création coordonnée de ces bourses;

b) L'harmonisation des politiques de paiement en vue de l'élimination éventuelle des restrictions dans ce domaine ainsi que l'harmonisation au niveau régional des divers arrangements de compensation et de paiements;

c) La création d'une union monétaire africaine par l'harmonisation des zones monétaires.

20. La disposition de l'article 6 du Traité portant sur les modalités de mise en oeuvre de ce dernier sont beaucoup plus explicites sur les engagements des Etats à assurer la convergence de leurs politiques monétaires tant est qu'elle préconise la création d'un Fonds monétaire africain, d'une Banque centrale africaine unique ainsi que d'une monnaie africaine unique.

21. La convergence des politiques monétaires est l'un des objectifs les plus déterminants mais également le plus difficile à atteindre. Sa réalisation requiert celle de plusieurs autres convergences y compris celles des politiques fiscales, budgétaires et de crédit, etc.

22. Les efforts en cours dans plusieurs communautés sous-régionales y compris la CEDEAO et la ZEP se heurtent à des programmes impulsés de l'extérieur au nom de l'ajustement structurel et/ou liés à des solidarités monétaires verticales. Le report des échéances monétaires dans l'ensemble des communautés économiques sous-régionales n'augure pas de la possibilité d'imposer à court et moyen terme la discipline que requièrent les convergences indispensables dans ce domaine. La volonté politique des Etats sera nécessaire pour arriver à des systèmes de convergence basés sur des indicateurs définis d'un commun accord.

23. Il faudrait procéder à la création ou la désignation d'une agence monétaire régionale qui aurait pour rôle entre autres, de mener des recherches sur des voies alternatives vers la convergence des politiques monétaires. Le Centre Africain d'études monétaires (CAEM) de Dakar pourrait jouer le rôle de cette agence régionale en même temps qu'il servirait de lien avec les banques centrales africaines dont il est le secrétariat de l'association.

4. Alimentation et agriculture

24. Les impératifs de convergence dans ce domaine recouvrent :

a) L'harmonisation des politiques de développement agricole aux niveaux des sous-régions et de la communauté en ce qui concerne particulièrement la production et la commercialisation de produits agricoles essentiels et des intrants;

b) L'harmonisation des politiques de sécurité alimentaire. Il est à noter à ce propos l'engagement pris à cet effet pour la protection effective des marchés régionaux et continentaux "essentiellement au profit des produits agricoles africains". Il est à souhaiter que le protocole d'application soit explicite dans ce domaine sur les mesures à envisager notamment à la lumière de l'Accord de l'Uruguay Round du GATT dont 37 pays africains sont parties contractantes. Il faudrait peut être mener des réflexions profondes sur les "zones céréalières protégées" comme première étape en direction de cette convergence des politiques de sécurité alimentaire.

5. Industrie, science, technologie, énergie, ressources naturelles et environnement

25. Les domaines de convergence dans ce domaine recoupent :

- a) L'adoption de 11 filières prioritaires reprises dans le détail à l'article 49 du Traité;
- b) Les accords de création de co-entreprises entre pays africains ainsi que les accords relatifs aux institutions d'appui pour le financement, etc.;
- c) L'adoption de normes communes : une convergence importante pour la rationalisation des importations et pour l'expansion du commerce intra-régional;
- d) L'harmonisation des politiques en matière de recherches scientifiques et de développement technologique et notamment l'adoption de programmes communs dans ces domaines (réseaux, etc.);
- e) L'harmonisation des plans nationaux de développement énergétique et l'élaboration d'une politique énergétique commune en matière de recherche, d'exploitation, de production et de distribution;
- f) La coordination des programmes de développement et d'utilisation des ressources naturelles et la promotion des relations inter-industrielles verticales et horizontales entre les pays membres lors de la mise en valeur de ces ressources ainsi que l'élaboration de programmes communs de formation de capacités endogènes appropriées.

6. Environnement - Lutte contre les déchets dangereux

26. Les points de convergence dans ce domaine se retrouvent dans :

- a) L'engagement des pays africains à élaborer des politiques et plans de développement écologiquement rationnels, économiquement durables et socialement acceptables;
- b) L'engagement à interdire l'importation et le déversement de déchets dangereux dans les territoires des pays africains.

7. Transports, communications et tourisme

27. Le Traité comprend divers domaines de convergence y compris :

- a) L'harmonisation des réglementations et des législations en matière de transport et de communications;

b) L'élaboration des programmes coordonnés ou communs visant à normaliser les réseaux de transport et communications ou à créer des co-entreprises.

8. Ressources humaines, affaires sociales, santé et population

28. L'objectif de convergence retenu réside dans l'engagement des Etats membres à promouvoir une politique commune en matière de planification, de programmation et de formation professionnelle et l'harmonisation des politiques d'emploi et de revenus ainsi que les législations du travail et de la sécurité sociale.

29. L'Article 77 du Traité lève toute restriction sur les possibilités de promouvoir la convergence des politiques nationales dans des domaines qui n'auraient pas été explicitement envisagés dans le Traité d'Abuja.

IV. DE LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES DE CONVERGENCES : DES PRINCIPES A LA PRATIQUE

30. Quelques cas d'incompatibilité avec les principes de convergence du Traité d'Abuja.

31. Comme nous l'avons signalé, les principes de convergence des politiques économiques ont toujours été un aspect central des traités des communautés économiques sous-régionales africaines. Ils ont cependant revêtu une importance particulière depuis 1980 quand nombre de ces Traités ont été révisés sur la base du modèle de développement endogène et de la stratégie d'intégration à quatre volets (infrastructures - productions - marchés - politiques). Le processus endogène de développement dans l'espace régional n'est en fait possible qu'avec la convergence effective des politiques monétaires et économiques des pays au sein de chaque communauté économique sous-régionale et entre ces communautés.

32. Il est cependant loisible de constater que malgré les engagements souscrits pour la réalisation de cette convergence, les progrès réalisés dans ce domaine sont encore limités. L'explication première de cette situation c'est qu'il s'agit d'un processus de longue haleine mais il s'agit, dans la recherche des raisons profondes de cette absence de résultats, d'analyser les pratiques des politiques économiques des Etats africains et de voir dans quelle mesure elles correspondent à l'esprit et à la lettre des traités. Dans quelle mesure les politiques et programmes d'ajustement en cours d'application sont-ils compatibles avec les politiques et programmes d'intégration retenus dans les Traités des communautés économiques africaines et dans le Traité d'Abuja? Les engagements pris au titre du Traité d'Abuja sont-ils compatibles avec l'adhésion à des initiatives (le plus souvent impulsées de l'extérieur) qui répondent à d'autres logiques de croissance?

A. Les politiques et programmes d'ajustement structurel et leur impact sur les objectifs de convergence et l'intégration économique en Afrique

33. Les politiques et programmes d'ajustement structurel d'inspiration orthodoxe sont aujourd'hui pour la grande majorité des pays africains le cadre de référence de leurs politiques et programmes économiques. Des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel ont été mis en oeuvre (plus de 250 selon les sources de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international) dans pratiquement chaque pays africain et continuent de l'être malgré leurs limites évidentes et leur incapacité à apporter des solutions adéquates aux problèmes structurels de développement des pays africains en général et leur incompatibilité avec le processus d'intégration régionale qui est au centre du développement en Afrique. Cette incompatibilité se situe à plusieurs niveaux:

1. Au plan des principes et des politiques

34. Les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel mis en oeuvre dans les pays africains jusqu'ici, ont eu deux objectifs globaux :

- a) La réduction du déficit des comptes courants de la balance des paiements;
- b) La réalisation d'un équilibre entre les dépenses et les recettes publiques, ce qui implique une réduction du financement du déficit.

35. La poursuite sans discrimination de ces objectifs est à l'origine du caractère uniforme des programmes d'ajustement structurel orthodoxes; ces programmes ne se préoccupent cependant pas de la nécessaire coordination des politiques économiques entre divers pays d'une même région et en particulier en Afrique, de la nécessité d'asseoir les politiques et programmes de développement sur une base sous-régionale/régionale. Il est donc évident que la convergence des politiques économiques nationales n'est pas à priori un des objectifs des programmes d'ajustement structurel orthodoxes (PAS).

36. Ces programmes (PAS) sont ainsi en divergence avec les politiques et programmes d'intégration économique relatifs au processus du Traité d'Abuja au plan des principes pour les raisons ci-après :

a) Le Traité d'Abuja et le processus d'ajustement sous-jacent à ce Traité¹ font de la coopération et de l'intégration régionale donc de la convergence des politiques économiques la condition *sine qua non* pour remédier aux faiblesses structurelles des économies africaines. Le processus d'Abuja obéit à une stratégie de développement endogène;

b) Il n'y a pas d'accord entre le Traité d'Abuja et la stratégie de développement qui le sous-tend d'une part et les PAS d'autre part ni sur la nature des déséquilibres structurels ni sur les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les faiblesses structurelles des économies africaines. Les PAS sont d'essence libérale et traduisent la conviction libérale qu'en procédant à la correction des seuls déséquilibres macro-économiques par l'utilisation d'instruments et de politiques monétaires et en laissant jouer "les forces du marchés", on peut remédier aux distorsions qui constituent les goulets d'étranglement au développement des pays africains. Les PAS privilégient la gestion de la demande et laissent le ré-équilibrage et le renforcement de l'offre au "marché" considéré comme le seul mécanisme d'allocation efficiente des ressources. Les PAS obéissent au même modèle de développement "exogène" ("outward looking") qui a contribué à l'appauvrissement des pays africains en les plaçant dans une situation de déséquilibre structurel où ils jouent, comme nous l'avons signalé, un rôle de pourvoyeurs de matières premières et de consommateurs de produits finis. Ce document n'a pas pour objectif d'évaluer les PAS mais nous pouvons simplement constater qu'entre autres méfaits, les PAS ont contribué à la décapitalisation des économies africaines (baisse drastique des investissements productifs, sous-utilisation des capacités disponibles, fermeture d'usines) due à des politiques monétaires qui favorisent la spéculation mais également aux mesures de libéralisation qui ont ruiné les appareils de production des pays africains en leur enlevant toute protection face à la concurrence inégale de l'extérieur. Les PAS s'inscrivent surtout dans un cadre national.

¹ Il s'agit de l'ajustement avec transformation des économies qui permette de remédier aux faiblesses structurelles des économies (désarticulation de l'espace physique, faiblesse de la production, étroitesse des marchés). (Voir AAF-SAP, CEA, 1989).

2. Au plan des pratiques

37. Les politiques de taux d'intérêt, de taux de change (dévaluations glissantes) ont joué contre les programmes de convergence retenus dans les "espaces de stabilisation"² que sont les communautés économiques sous-régionales ont retardé d'autant la réalisation de l'intégration à l'intérieur de ces espaces. Ces efforts sont renforcés par d'autres aspects du "monétarisme" des PAS dont les conséquences sont les suivantes :

a) La "convertibilité partielle" par l'utilisation des chambres de compensation par exemple s'est heurtée au détournement des échanges vers des marchés extérieurs à la sous-région et ceci, à cause des préoccupations des pays appliquant les PAS quant aux objectifs qui leur sont fixés en termes de croissance des recettes en devises;

b) Les concessions tarifaires consenties dans les groupements sous-régionaux et qui étaient censés améliorer la compétitivité des exportations régionales s'annulent par l'effet des dévaluations non coordonnées;

c) Les restrictions sur les dépenses publiques y compris les investissements publics ont retardé d'autant, voire annihilé les programmes de développement d'infrastructures nationales et régionales convergentes;

d) Le financement de la recherche en vue de renforcer les bases de diversification des économies dans un cadre régional concerté est au plus bas de ses niveaux;

e) Les politiques de change des PAS et l'encadrement drastique du crédit ont eu pour conséquence la perte d'actifs des investissements privés étrangers et la défection de ces derniers face à l'instabilisation créée. Il s'y ajoute que les cloisonnements créés par les PAS ne favorisent pas les économies d'échelle dont les investisseurs ont besoin.

f) Les cas particulier de la CEDEAO et de la CEEAC sont à signaler suite à la création d'un processus divergent d'intégration résultant non seulement de la dévaluation du franc CFA mais aussi de la création de communautés économiques et monétaires entre les pays de la Zone franc membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale. L'intégration par les règles qui fonde ces communautés CFA obéissent en effet à un processus tourné de facto vers l'extérieur par le biais, inter alia, des liens monétaires avec la France et donc difficile à concilier avec la CEDEAO et la CEEAC qui sont fondées sur le modèle du Traité d'Abuja;

g) Les mécanismes du "marché" qui sous-tendent les PAS ne permettent pas, bien entendu les convergences sectorielles prévus dans le "processus d'Abuja". Le principe des "avantages comparatifs" diverge des principes de solidarité et de cohérence régionales et oriente les investissements vers les pays déjà dotés d'infrastructures (le plus souvent des pays côtiers) au détriment des autres;

h) La logique des PAS régionaux n'est pas celle des convergences.

38. Les tenants des PAS orthodoxes ont estimé que l'une des raisons des échecs de ces programmes c'est leur incompatibilité avec le processus et les programmes d'intégration en cours dans les diverses communautés

² CERED LAREA in Rapport sur l'intégration et les plans d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne.

sous-régionales (CEDEAO, CEEAC, ZEP). L'application des programmes d'intégration s'est heurtée à cette incompatibilité qui explique, en partie, le non respect des engagements souscrits dans ce domaine par les Etats. L'on a voulu donc pour des raisons différentes harmoniser les programmes d'ajustement et les programmes d'intégration.

39. Pour les adeptes des PAS orthodoxes, il s'agit de transposer les principes et politiques des PAS au niveau régional et veiller à ce que les économies africaines, sans transition aucune, restent intégrées à l'économie internationale et compte tenu de la "règle des avantages comparatifs" continuent d'y jouer leur rôle traditionnel. Les "PAS régionaux" (PASR) qui sont proposés dans cet ordre d'idées sont conçus pour apporter des "corrections" au processus d'intégration; ils sont essentiellement axés sur soit l'accentuation de l'ouverture des économies de la région par la baisse des tarifs extérieurs communs des communautés sous-régionales à des niveaux trop bas pour permettre l'accumulation régionale et l'émergence d'économies régionales compétitives, soit encore sur la différenciation des tarifs extérieurs des pays membres par le biais de programmes nationaux spécifiques pour empêcher la mise en place d'espaces régionaux "protégés" ou selon leurs propres termes, faire tomber les "hauts murs de protection des communautés sous-régionales (il y a là apparemment une confusion entre mesures "protectionnistes" ou "protectivistes"). L'éclatement effectif des unions douanières qui découlerait de cette situation annihilerait les efforts déployés en Afrique pour construire à l'image du reste du monde, des groupements régionaux forts. Les programmes et activités liés à cette démarche sont de nature à remettre en cause les principes et mécanismes de convergence inscrits dans le Traité d'Abuja.

40. L'harmonisation des politiques d'intégration et d'ajustement structurel est certes une nécessité impérieuse reconnue par tous. L'ajustement au niveau régional n'est cependant envisageable que lorsque les politiques économiques nationales auront été harmonisées conformément au programme d'intégration régionale. Les politiques d'ajustement doivent tenir compte des politiques et programmes d'intégration souscrits par les Etats. Pour cela, il est nécessaire que les pays africains mettent en place des structures nationales relais capables de traduire les programmes d'intégration dans les politiques nationales et de coordonner leur mise en oeuvre.

41. Par delà cette logique, le contenu même des plans d'ajustement structurel devrait être revu en vue d'y intégrer des éléments orientés vers la transformation des économies et plus conformes au modèle d'intégration du Traité d'Abuja.

B. Quelques exemples d'entraves aux politiques et programmes de convergence régionale en Afrique : des programmes de diversion introduits récemment en Afrique

42. C'est curieusement la signature du Traité d'Abuja en juin 1991 qui semble avoir provoqué divers mouvements à l'encontre des groupements régionaux africains. Ils ont pris plusieurs formes dont les plus remarquables sont à notre avis :

- a) "L'intégration" par la "géométrie variable" qui est une tentative de remise en cause des groupements économiques régionaux/sous-régionaux créés par les pays africains sur un modèle de croissance et de développement endogène. Il s'agit essentiellement des communautés prévues dans l'Acte final de Lagos (AFL) - CEDEAO, CEEAC, ZEP, SADC ... Les tenants de la "géométrie variable" comme approche à l'intégration économique partent d'une argumentation sur l'efficacité des groupements économiques en rapport au nombre de pays qui y participent,

pour affirmer sans le prouver "que moins il y a de pays dans un ensemble, plus l'intégration et la coopération sont simples et efficaces"³;

43. Ils mettaient ainsi en avant une analyse de relations inter-individuelles au détriment de l'analyse économique, faisant fi des critères d'efficacité économique. Les mêmes analystes constatent cependant, dans le cas de la situation de l'Afrique, au niveau sous-régional "la taille des marchés était souvent en dessous du minimum requis pour réaliser des économies d'échelle" et reconnaissent par ailleurs que "les efforts d'intégration et de coopération doivent être supportés par des institutions fortes et indépendantes qui puissent s'assurer que les groupements économiques poursuivent des intérêts régionaux bien déterminés plutôt que les intérêts (parfois) divergents de divers pays membres. Ceci signifie qu'elles doivent être dotées de ressources suffisantes et immédiatement disponibles et avoir un mandat clair et des pouvoirs de décision". Ces quelques contradictions inhérentes à l'analyse devraient suffire pour prouver que les concepts de "géométrie variable" et de "subsidiarité" sont à contre-courant de l'intégration économique qui requiert des espaces économiques optimaux fondés sur la convergence des politiques économiques des Etats participants et sur des institutions fortes.

44. La "géométrie variable" et l'extraversion constituent en fait un paradigme qui propose une approche "pragmatique" visant à promouvoir la libre circulation des facteurs (commerce et investissements et argent) partout et à substituer aux mécanismes d'intégration des groupements régionaux une liberté de manoeuvre presque totale des Etats membres. Ce paradigme contribuerait à l'affaiblissement et au dépérissement rapide des institutions des groupements économiques régionaux et à la fragmentation de l'espace économique régional en une multitude d'"ententes" inter-Etats (deux, trois Etats, etc.). La mort des groupements régionaux serait alors parachevée par la disparité des tarifs extérieurs introduite par le biais des programmes d'ajustement structurels et la création de groupements sur un modèle extraverti incompatibles avec le modèle endogène de la CEDEAO, de la CEEAC et de la ZEP et probablement de la SADC. Avec la disparition de ces communautés régionales, l'échec de la Communauté économique africaine est assurée; l'Afrique continuerait ainsi d'accuser du retard par rapport au reste du monde.

45. La "géométrie variable" n'est pas l'approche par "cercles concentriques". L'approche par "cercles concentriques" prône la rationalisation progressive des groupements économiques d'une même région jusqu'à leur fusion finale dans une seule organisation par région suivant le schéma de l'Acte final de Lagos.

46. La "géométrie variable" n'est pas une approche de nature à promouvoir l'harmonisation et la rationalisation qui sont les priorités de l'heure. Elle pourrait conduire à un sérieux risque de gaspillage de ressources lié à l'absence de coordination et donc à la duplication des efforts.

(b) La promotion de processus d'intégration divergents à l'intérieur d'une même sous-région (exemple : les communautés économiques de la zone franc que nous avons évoquées plus haut)

47. Ce sont des initiatives de libéralisation des échanges dont de l'avis même de leurs promoteurs l'essentiel des politiques sous-jacentes dépend "d'actions unilatérales et de choix individuels, de décisions nationales". En clair, il s'agit de programmes nationaux de libéralisation juxtaposés en consonance avec l'approche par la "géométrie variable" dont l'objectif est de déstabiliser et de marginaliser les organisations sous-régionales et le processus d'intégration qu'elles incarnent (celui du Traité d'Abuja). Le modèle libéral dont s'inspirent les initiateurs du projet ne diffère en rien de celui des plans d'ajustement structurel de type orthodoxe, c'est un modèle

³ Un rapport de la Commission européenne à la réunion de la CMA intitulé "Programme d'action pour l'intégration économique en Afrique subsaharienne" (1993).

"extraverti" (ceci est explicite non seulement dans la doctrine qui le sous-tend mais également par l'association de membres non régionaux). Ces projets ne se préoccupent ni de la nécessaire complémentarité entre le développement des échanges qu'il propose, celui des infrastructures et celui de la production régionale (laissée au "marché") ni de la distribution équitable des gains et des pertes résultant de cette libéralisation accélérée entre pays de niveaux de développement inégaux (aucun système de compensation n'est envisagé). L'application de ce projet aboutira à l'ouverture immédiate et excessive de la sous-région sans tenir compte de la protection transitoire nécessaire de certaines de ses activités de production. Ce sont encore une fois des initiatives conçues par des bailleurs de fonds à l'image de leur propre modèle et en parallèle avec les programmes et organisations africains. Il aurait été plus rationnel et plus constructif d'appuyer le programme de libéralisation des échanges des communautés régionales déjà en place et ainsi de présenter les convergences des politiques économiques des pays de la sous-région.

48. Les propositions de financement accompagnant ces initiatives ont été déterminantes dans leur acceptation par les pays de la sous-région mais elles sont insuffisantes et mal ciblées.

49. Ajoutée à la "querelle" ZEP/COMESA - SADC, ce modèle risque de retarder, voire de bloquer, le processus d'intégration dans cette sous-région et de freiner la mise en oeuvre du Traité d'Abuja.

C. Lier les impératifs de convergence contenus dans le Traité à des programmes de convergence : propositions pour la mise en oeuvre effective des politiques et principes de convergence

47. La mise en oeuvre effective des traités des communautés économiques et de politiques de convergence qui les sous-tendent se heurtent à deux difficultés majeures :

a) Celle de traduire dans les actes (en programmes concrets) les principes et les protocoles d'accord y afférents;

b) celle de "fidéliser" les pays membres à ces principes et à ces protocoles auxquels ils ont souscrit et de les soustraire à tout engagement susceptibles de créer la diversion et/ou la divergence d'avec le Traité d'Abuja.

50. Ces deux difficultés ne peuvent être vaincues que par la définition systématique de programmes concrets basés sur les dotations en facteurs de la région. Ces programmes mobilisateurs relèvent de plans cadres indiquant les possibilités de coopération et/ou de complémentarités sectorielles et laissant aux Etats et aux investisseurs la liberté d'intervenir dans ce cadre et de réaliser les objectifs de convergence qui y sont fixés. Il s'agit de programmes directeurs capables de mobiliser autour des principes de convergence le secteur public comme le secteur privé ainsi que les différentes couches sociales des pays de la région.

51. Ces programmes directeurs peuvent être définis suivant divers processus dont :

a) La définition de pôles de croissances dans l'espace régional:

52. Il s'agit de procéder à une analyse complète des dotations en facteurs de la région et d'établir des Tableaux "entrées" et "sorties" (inputs/outputs). L'objectif de cette analyse est d'aboutir à l'identification de filières de production dont le processus ferait intervenir des groupes de pays aux dotations et capacités complémentaires. Le processus pourrait être soit étalé géographiquement le long d'axes de production soit concentré en pôles autour desquels gravitent diverses activités. Ce schéma pourrait être traduit ainsi dans le cas de la transformation de minerais:

Dépôt de minerais ----- Energie ----- Métallurgie ----- Industries mécaniques -----
 Production de biens intermédiaires ----- Production de produits finis ----- Pôle de
croissance basé sur l'exploitation de dépôts de minerais

53. L'émergence de ces pôles de croissance et leur synergie crée des points de convergence concrète en droite ligne des principes contenus dans les traités et susceptibles de leur donner un contenu concret et plus mobilisateur.

- b) Les programmes communs comme ceux concernant la mise en valeur des écosystèmes en général et des bassins fluviaux en particulier;
- c) Les entreprises multinationales basées sur les objectifs d'intégration et ouvertes aux opérateurs des secteurs publics et privés des pays intéressés;
- d) Les agences sectorielles: nous recommandons, dans le cadre de la nécessaire harmonisation des politiques monétaires et financières, la conversion des chambres de compensation sous-régionales en agences monétaires chargées de promouvoir les convergences dans ce domaine. Cette recommandation déjà mise en oeuvre dans le cadre de la CEDEAO rejoint celle qui prône l'utilisation du Centre africain d'études monétaires (CAEM) à cet effet.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

54. Plus que jamais l'intégration économique est la voie obligée pour sortir les 52 pays africains aux économies désarticulées et aux marchés étroits du sous-développement. La ratification du Traité d'Abuja et sa récente entrée en vigueur est une réaffirmation de l'option africaine pour la création de la Communauté économique africaine. Les communautés économiques sous-régionales en sont les pierres angulaires et suivent le même processus d'intégration à quatre dimensions simultanément axées sur :

- a) Le développement des infrastructures régionales en vue de remédier à la désarticulation physique du continent;
- b) Le développement de la production avec des liaisons intersectorielles suffisants;
- c) La libéralisation des échanges et l'élargissement des marchés au cadre sous-régional;
- d) La convergence des politiques économiques et monétaire.

55. La convergence des politiques économiques et monétaires des pays africains est un facteur déterminant dans le processus d'intégration. Ces convergences sont du reste inscrites dans le Traité d'Abuja et dans les divers traités des communautés économiques sous-régionales - CEDEAO, CEEAC, ZEP, SADC. Ces convergences se situent à trois niveaux :

- a) Au niveau stratégique ou de base : La stratégie de développement endogène (stratégie de Monrovia) constitue la Trame du Traité d'Abuja et devrait être le premier point de convergence de toutes les politiques économiques nationales et régionales du continent;

b) Au niveau sectoriel : Les convergences sectorielles requises par l'intégration économique sont reprises avec force détails dans le Traité d'Abuja. Les convergences des politiques monétaires y occupent une position particulière du fait de leur impact sur la presque totalité des intégrations sectorielles;

c) Au niveau inter-régional : Il s'agit des convergences entre les communautés sous-régionales indispensables à la construction de la Communauté économique africaine.

56. Par la signature du Traité, les Etats africains ont souscrit à ces convergences. Les progrès réalisés dans leur réalisation restent cependant fort modestes au niveau sous-régional même si certaines de ces communautés existent depuis plus de 10 ans. Cet état de fait résulte de l'adoption par (ou de l'imposition sur) les états africains de politiques et programmes de "diversion" incompatibles avec les convergences inscrites dans le processus du Traité d'Abuja : les Programmes d'ajustement structurel orthodoxes (PAS) basé sur un modèle de développement extraverti et les politiques relatives à ces programmes, la "géométrie variable" comme approche à l'intégration, la création de communautés économiques, sous-ensembles de la CEDEAO et de la CEEAC qui obéissent à un processus divergent, les initiatives basées sur la superposition de programmes nationaux divergents sont autant d'entraves à la réalisation des convergences inscrites dans le Traité et le processus d'Abuja.

57. En attendant d'arriver à des cadres plus contraignants de convergence avec des indicateurs de convergence précis, les pays africains doivent :

a) Prendre davantage conscience de la nature et de l'importance du processus d'intégration économique inscrit dans le Traité d'Abuja;

b) Réaffirmer leur engagement dans la pratique de ne pas souscrire à des politiques et programmes incompatibles avec le Traité d'Abuja;

c) Harmoniser leurs politiques économiques et programmes de développement conformément au Traité d'Abuja en mettant en oeuvre dans les délais fixés les engagements pris au titre du Traité;

d) Tenir compte des impératifs de convergence inscrits dans le traité et les intégrer dans leurs négociations des PAS y compris les PAS régionaux avec les bailleurs de fonds étant entendu que ces PAS ne peuvent que résulter des programmes d'intégration et de convergences de politiques économiques qui en découlent et non pas l'inverse;

e) Prendre conscience de la nature profonde de l'approche par "géométrie variable" et de l'incompatibilité de celle-ci avec le Traité et le processus d'intégration régionale d'Abuja tant est qu'elle va à l'encontre des groupements économiques forts, des appareils institutionnels forts et indépendants ainsi que des marchés de taille optimale que ses promoteurs reconnaissent par ailleurs comme les conditions indispensables à une intégration réussie. "La géométrie variable" est une stratégie de diversion visant au démantèlement des communautés économiques africaines au nom du libéralisme et au moment où le régionalisme est la priorité partout ailleurs. Cette approche va à l'encontre de l'harmonisation et de la rationalisation souhaitée, elle n'a rien du principe des "cercles concentriques" à appliquer pour remédier à la prolifération des institutions;

f) L'Afrique a besoin de politiques de transition "protectivistes" (protection transitoire) permettant au continent de bâtir une compétitivité régionale d'abord en vue de devenir un partenaire viable au plan mondial. Les modèles d'intégration de type ultra-libéral ne lui conviennent donc pas et devraient être rejetées;

g) Une analyse "fine" devrait être entreprise par la CEA et les secrétariats des communautés régionales pour promouvoir les convergences sectorielles en général et les convergences des politiques et programmes de production en particulier autour d'une intégration par les filières. Cette analyse devrait définir des pôles de croissance et des programmes communs comme points d'ancrage des convergence en vue d'une mobilisation effective des pays membres autour de programmes concrets;

h) Une attention particulière doit être accordée aux convergences des politiques monétaires et les chambres de compensation devraient être renforcées pour les promouvoir au niveau sous-régional avec l'appui du Centre africain d'études monétaires (CAEM).