

# Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale

**ÉTUDE RÉALISÉE PAR**

*le Cered/FORUM et le Cernea  
Université Paris X-Nanterre*

**sous la direction de**

*Philippe HUGON (Professeur Paris X-Nanterre)*

*avec la collaboration de*

*Adrien AKANNI-HONVO (Maître de Conférences, Brest/CERED)*

*Marie-Odile BLANC (Doctorante, CERED)*

*Virginie BRIAND (Doctorante, CERED)*

*Vincent GÉRONIMI (Maître de Conférences, Versailles/CERED)*

*Alain LÉON (Maître de Conférences, Rennes/CERED)*

*Claire MAINGUY (Maître de Conférences, Strasbourg/CERED)*

*Abel MAYEYENDA (ATER Reims/CERED)*

*Naïma PAGÈS (Doctorante, ALTER Versailles/CERED)*

Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères. Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous les pays.

Photo de couverture : droits réservés

© Ministère des Affaires étrangères. 2001

ISNN : 1160-3372  
ISBN : 2-11-09 2583-3

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE</b> .....	6
<b>ABSTRACT</b> .....	21
<b>1. Les différents processus d'intégration économique régionale</b> .....	37
1.1. La régionalisation dans la mondialisation.....	37
1.2. Les différents types d'accords régionaux .....	40
1.3. Les dimensions de la régionalisation .....	54
1.4. Les théories de l'intégration régionale.....	80
<b>2. La comparaison de l'IER pour les pays de la ZSP : trajectoires et perspectives</b> .....	86
2.1. L'ASEAN et le Vietnam.....	86
2.2. L'East African Cooperation (EAC).....	112
2.3. La SADC, la SACU et l'Afrique du Sud.....	124
2.4. L'UEMOA et la CEDEAO.....	142
<b>3. Les coûts et les avantages des IER et les politiques d'appui</b> .....	164
3.1. Les coûts et les avantages des accords régionaux.....	164
3.2. Quelles politiques d'appui ?.....	169
3.3. Des actions diversifiées vis-à-vis des pays et régions de la ZSP .....	176
3.4. Les Accords de Partenariat Economique Régional (APER) : compensation et stabilisation	183
Conclusion .....	192
<b>ANNEXES</b> .....	
Annexe 1 : Termes de références .....	195
Annexe 2 : Liste des membres du comité de pilotage .....	199
Annexe 3 : Liste des personnalités rencontrées.....	201
Annexe 4 : Méthodologie.....	207

Annexe 5 : Questionnaire proposé lors des entretiens avec des acteurs de l'intégration régionale	213
Annexe 6 : Les théories des intégrations économiques régionales.....	217
Annexe 7 : Les processus contrastés de régionalisation Sud/Sud .....	227
Annexe 8 : Les accords Nord/Sud et leurs effets sur l'intégration régionale des économies en développement .....	247
Annexe 9 : Références bibliographiques .....	255
Annexe 10 : Liste des sigles.....	273

\* Nous remercions les membres du CERED qui ont collaboré à cette étude et plus spécialement Anne ANDROUAIS et Jean-Claude VEREZ ainsi que Marie-Line PRIOT qui a assuré la mise en forme de ce rapport.

# SYNTHESE



# I. Les différents processus d'intégration économique régionale

## LE RENOUVEAU DU RÉGIONALISME

La quasi-totalité des pays en développement est engagée dans des processus d'intégration régionale (IR) dont les formes vont des coopérations sectorielles jusqu'aux unions politiques avec transferts de souveraineté. La régionalisation est *multiforme*. Elle est plus ou moins portée par des institutions et par des accords commerciaux régionaux (ACR): «régionalisme *de jure*». Elle peut résulter, au contraire, de pratiques d'acteurs constituant des réseaux commerciaux, financiers, culturels, technologiques dans des espaces régionaux: «régionalisme *de facto*» (exemple de la *régionalisation réticulaire* est-asiatique ou du commerce transfrontalier africain). Elle peut également résulter d'une fragmentation de l'espace mondial tenant à des stratégies de segmentation de la part des acteurs transnationaux.

Les processus d'intégration économique régionale (IER) se différencient par leur degré d'institutionnalisation, par leur rythme, par leur approfondissement et/ou par leur élargissement. Ils sont à la fois économiques, politiques et culturels et traduisent, à des degrés divers, une volonté politique. Ils s'inscrivent dans des trajectoires spécifiques aux sociétés en développement.

On observe, dans le contexte de mondialisation et de régionalisation autour des trois grands blocs de la triade, une évolution des processus d'intégration. Les relations Sud/Sud tendent à céder la place à des accords Nord/Sud. Les constructions régionales volontaristes, visant à une déconnexion vis-à-vis du marché mondial, font place à des accords de libre-échange. Les processus institutionnalisés portés par les puissances publiques s'accompagnent de stratégies d'acteurs privés se déployant dans des espaces économiques régionaux qui ne correspondent pas nécessairement aux espaces politiques des IR. L'espace régional est une des échelles adéquates de régulation de l'économie mondiale.

Le renouveau de l'*intégration régionale* est ainsi indissociable du processus de la *globalisation* même s'il y a débat quant aux liens entre les deux processus. Pour les uns, la régionalisation constitue une réaction à la tendance unificatrice et homogénéisante qui accompagne la dynamique de la mondialisation. Pour les autres, elle apparaît comme une condition nécessaire à l'intégration au mouvement de la mondialisation, un moyen pour harmoniser les normes et conduire à une libéralisation multilatérale et une garantie contre le risque de marginalisation. La constitution d'un nombre limité de zones intégrées peut favoriser le consensus nécessaire au multilatéralisme. Les accords régionaux sont ainsi souvent des préalables au multilatéralisme (philosophie de l'ALENA). Un autre débat concerne la forme du multilatéralisme. Les relations régionales doivent-elles se diluer dans un multilatéralisme plus ou moins universel ou faut-il mettre en œuvre un multilatéralisme coopératif s'appuyant sur des ensembles régionaux et prenant en compte les asymétries internationales?

## LES DIMENSIONS DU RÉGIONALISME

La *régionalisation*, dans les économies en développement, se caractérise par une intensification des mouvements d'échanges avec la suppression des obstacles internes (*zone de libre-échange*), un tarif extérieur commun (*union douanière*) et une mobilité des facteurs (*marché commun*). Elle se caractérise par une coordination des politiques économiques ou sociales (*union économique*), par des projets de coopération mis en place par des acteurs (*coopération régionale ou fonctionnelle*), par des interdépendances entre les économies conduisant à des convergences économiques (*intégration des marchés et coopération institutionnelle*), par la mise en place de règles ou de transferts de souveraineté munis de

structures institutionnelles (*intégration institutionnelle ou régionalisme fédérateur*), par des relations internationalisées au sein des réseaux ou des firmes (*intégration productive ou réticulaire*) et par des effets d'agglomération et infrastructures interconnectantes au sein de territoires transnationaux.

Les configurations effectives et les processus ne correspondent pas exactement à cette typologie. Ainsi l'ALENA a-t-elle libéralisé la circulation du capital mais non du travail. L'UEMOA et la CEMAC ont unifié leur politique monétaire sans que la mise en œuvre de l'union douanière ou du marché commun ne soit achevée.

L'intégration régionale a plusieurs dimensions, (i) commerciale, financière, monétaire, économique par les convergences de la croissance, (ii) sectorielle, institutionnelle par les règles et les normes et (iii) politique et culturelle.

L'intégration régionale est révélatrice à la fois du renouveau de la question de l'État-nation dans un contexte de mondialisation et de la diversité des constructions de l'État à l'échelle mondiale.

1. L'intégration régionale (IR) renvoie aux limites de l'État exerçant sa souveraineté dans un territoire national. Elle se traduit par un abandon partiel de la souveraineté dans un espace élargi ou comme un «pool de souveraineté». Trois conceptions différentes coexistent. L'IR peut être perçue comme des ensembles plurinationaux permettant de dépasser la rivalité belligène des États. Elle peut également viser à faire coïncider les «zones naturelles» ou réseaux d'échanges transnationaux avec des régulations socio-politiques et un encadrement institutionnel élargi. Elle peut apparaître enfin comme une réponse à la mondialisation en trouvant une solution médiane entre un souverainisme dépassé et un mondialisme lamineur.
2. La question politique de l'intégration régionale se pose de manière spécifique dans les économies en développement. Celles-ci n'ont pas connu l'histoire occidentale de constitution des États-nations. L'État a souvent précédé la nation. La citoyenneté est souvent embryonnaire. Les réseaux économiques ont des liens asymétriques avec les puissances occidentales et n'ont pas coïncidé avec les régulations socio-politiques. Les cheminements d'intégration régionale sont multiples. D'un côté, les économies émergentes d'Asie ou d'Amérique latine connaissent une certaine congruence entre l'intégration nationale, la création de zones naturelles régionales et la mise en œuvre d'encadrements institutionnels régional. De l'autre, notamment dans certaines régions d'Afrique ou d'Europe post-communiste, on observe des «collapsed States». La désintégration des États et la fragmentation des territoires correspondent à une désintégration régionale.

## Les différentes conceptions de l'intégration régionale

Libérale par le marché	Volontariste par le Plan	Territoriale par les firmes	Institutionnaliste par les règles	Diplomatique par les transferts de souveraineté
<b>CONCEPTION</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadre de la concurrence pure et parfaite et de l'équilibre, ajustement par le marché</li> <li>- Coordination ex-post des activités par les prix sur un marché élargi</li> <li>- Libéralisation et ouvertures extérieures</li> <li>- Jeu des avantages comparatifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vision volontariste d'un plan régional de développement ex-ante et de programmation par les États</li> <li>- Protection vis-à-vis de l'extérieur</li> <li>- Déconnexion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concurrence imparfaite</li> <li>- Vision d'acteurs pluriels en situation asymétrique</li> <li>- Coordination non-marchande (réseaux intra firmes)</li> <li>- Coûts de transaction</li> <li>- Effets d'agglomération</li> <li>- Conflits/jeux coopératifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Environnement institutionnel réducteur d'incertitude</li> <li>- Ancrage des politiques</li> <li>- Signal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert de souveraineté</li> <li>- Union politique</li> </ul>
<b>OBJECTIFS</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bien-être des consommateurs</li> <li>- Concurrence</li> <li>- Création de trafic</li> <li>- Libre circulation des produits et des facteurs de production</li> <li>- Respect des avantages comparatifs</li> <li>- Économie d'échelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coalition, pouvoir de négociation</li> <li>- Industrialisation</li> <li>- Complémentarité entre régions</li> <li>- Programmation de la production et aménagement des territoires planifiés à long terme au niveau des États</li> <li>- Objectifs redistributifs et spatiaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdépendance des acteurs ; externalités positives</li> <li>- Coopération fonctionnelle</li> <li>- Maîtrise des variables jouant à l'échelle régionale</li> <li>- Réduction des coûts de transaction</li> <li>- Compensation des asymétries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création institutionnelle</li> <li>- Crédibilité des politiques économiques</li> <li>- Ancrage monnaie</li> <li>- Banque régionale</li> <li>- Coordination ou unification des politiques économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confédération ou fédération des États</li> <li>- Prévention des conflits, sécurité</li> <li>- Dilution des préférences</li> <li>- Échanges et projets joints moyens de dépasser rivalités politiques</li> <li>- Production de biens publics régionaux</li> <li>- Pouvoirs de négociation</li> </ul>
<b>MOYENS</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone de libre-échange, association de coopération</li> <li>- Unions douanières : politiques tarifaires</li> <li>- Union monétaire : vérité du change, marché libre des changes, convertibilité des monnaies et libre transfert des capitaux</li> <li>- Cadre institutionnel léger pour faire respecter la concurrence et le jeu du marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutions et autorités régionales</li> <li>- Protection de l'espace régional</li> <li>- Investissements publics</li> <li>- Infrastructures régionales</li> <li>- Mécanismes compensateurs et redistributifs forts (péréquation)</li> <li>- Planification régionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiques incitatives vis-à-vis des acteurs à vocation régionale</li> <li>- Appui de pôles régionaux</li> <li>- Favoriser des apprentissages</li> <li>- Conventions et accords limitant les incertitudes des acteurs</li> <li>- Actions régionales <i>ad hoc</i></li> <li>- Mécanismes compensateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accords Nord-Sud</li> <li>- Accords d'intégration régionale</li> <li>- Mécanismes stabilisateurs régionaux</li> <li>- Innovation institutionnelle</li> <li>- Transfert de crédibilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accords de stabilisation monétaire</li> <li>- Union monétaire</li> <li>- Unification des politiques sectorielles et macro-économiques</li> <li>- Instances de prévention des conflits</li> <li>- Forces d'intervention régionales</li> </ul>
<b>INDICATEURS</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avantages comparatifs révélés</li> <li>- Mobilité régionale des facteurs</li> <li>- Réduction des coûts de production</li> <li>- Élargissement du marché par hausse du revenu par tête</li> <li>- Ouverture commerciale</li> <li>- Création de trafic détournement</li> <li>- Économie d'échelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unification des politiques économiques et sociales</li> <li>- Projets conjoints</li> <li>- Capacité de négociation internationale des instances régionales</li> <li>- Degré de protection tarifaire et non tarifaire de l'espace régional</li> <li>- Économie d'échelle pour industries régionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importance des relations économiques marchandes et non-marchandes transfrontières</li> <li>- Horizon spatial des acteurs</li> <li>- Degré de maîtrise de l'information au niveau régional</li> <li>- Coordination des actions au niveau régional</li> <li>- Échanges officiels et non-officiels</li> <li>- Importance des réseaux et des relations de proximité</li> <li>- Effets d'agglomération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unification du droit et des règles</li> <li>- Convergence des politiques économiques</li> <li>- Production de normes et de règles</li> <li>- Attractivité des capitaux</li> <li>- Horizon long termiste des opérateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Degré de transfert de souveraineté</li> <li>- Action des pays hégémoniques</li> <li>- Poids des lobbies</li> <li>- Production de biens publics régionaux</li> </ul>
<b>« Régionalisme ouvert »</b>	<b>« Régionalisme fermé »</b>	<b>« Régionalisme polarisé » de facto</b>	<b>« Régionalisme normatif » de jure</b>	<b>« Régionalisme fédérateur »</b>

Ph. Hugon

## LE RENOUVELLEMENT DES THÉORIES ET DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Ce renouveau du régionalisme dans un contexte de mondialisation a conduit à un *renouvellement analytique*. A la différence de ce concept des années 50, archétype des théories des unions douanières (Viner, Meade), l'intégration régionale ne porte pas seulement sur les *échanges commerciaux*. Elle concerne les flux de capitaux et de travailleurs, la mise en place d'un environnement institutionnel commun ou la coordination des politiques permettant des convergences des économies et un ancrage des politiques économiques. L'analyse de la régionalisation est renouvelée dans le cadre de l'*économie institutionnelle*<sup>1</sup> mettant en avant le rôle des organisations et des règles, de la *nouvelle géographie économique* ou de la *nouvelle économie internationale* en concurrence imparfaite et de l'*économie politique internationale*. L'espace régional est ainsi un lieu de recomposition des pouvoirs publics et privés et des stratégies des acteurs nationaux et internationaux dans un contexte de mondialisation.

Plusieurs conceptions émergent, à côté des anciennes, opposant l'intégration planifiée par les États (conception volontariste) à l'intégration par le marché (conception libérale): l'intégration liée aux règles (conception institutionnelle), l'intégration suscitée par les acteurs en position asymétrique et liée à des dynamiques territoriales (conception territoriale) et l'intégration politique (cf. tableau).

1. Selon la *conception libérale*, l'intégration commerciale est assimilée à la libéralisation des échanges et des facteurs de production; elle est analysée au regard de l'intégration mondiale. La théorie statique met en relief les créations et détours de trafic et l'optimum de second rang. La théorie dynamique met en relief la concurrence, les économies d'échelle et les changements de termes de l'échange. Intégrer, c'est réduire les distorsions des politiques nationales et déplacer les frontières nationales en se rapprochant du marché international.
2. Selon une *conception volontariste*, l'intégration régionale est un processus de déconnexion visant à protéger les économies de la mondialisation. Elle suppose une protection, des politiques d'aménagement du territoire, la construction d'un système productif plus ou moins déconnecté du système de prix mondiaux. Le cadre d'analyse est celui de sociétés dépendantes, extraverties et désarticulées qui ne peuvent construire leur industrie dans le cadre national. L'intégration régionale vise alors à réduire l'extraversion, à accroître les capacités de coalition, à créer un marché, à compenser les déséquilibres territoriaux. Les principaux instruments renvoient à l'économie administrée, à la forte protection des industries régionales, à la mise en œuvre de projets ayant des effets de polarisation. Plusieurs degrés peuvent être différenciés depuis la division socialiste du travail de l'ex-CAEM jusqu'aux projets régionaux de substitution d'importations. Cette conception a été longtemps défendue par les organisations du Sud telle la CEPAL ou la CEA (plan de Lagos, 1980). Ce plan visait à éviter les duplications, à élaborer des industries lourdes industrialisantes, à lever les goulets d'étranglement telles que les infrastructures.
3. Selon une *conception industrielle et territoriale*, l'intégration productive est la résultante de relations d'internalisation au sein des firmes transnationales ou des réseaux. Elle est assurée par les conglomérats déployant leurs stratégies dans un espace régional. Elle conduit à une division régionale du travail. La coopération sectorielle s'appuie sur des projets mis en place par des acteurs ayant des intérêts convergents: exploitation de ressources en commun, lutte contre la désertification ou la protection de l'environnement, régulation aérienne (ex-ASECNA), observatoire économique régional, corridors ou triangles de croissance. L'analyse de l'intégration se fait en privilégiant les stratégies d'acteurs dans un univers de concurrence imparfaite et d'espace non-homogène.

Selon une *conception géographique*, l'intégration se caractérise par des effets d'agglomération et de polarisation. D'un côté, il y a réduction des distances et, *a priori*, réduction du rôle de la proximité géographique en liaison avec les révolutions technologiques et le poids des échanges immatériels. Mais, de l'autre, on observe le rôle des territoires créateurs d'effets d'agglomération. Pour que des territoires aient entre eux des échanges, il faut des systèmes productifs permettant une taille de marché et des produits diversifiés (et donc une complémentarité entre des effets d'agglomération). Mais il faut qu'existent des infrastructures d'interconnexions physiques ou transactionnelles (réseaux) et donc un capital spatial. Celles-ci conduisent généralement plutôt à des effets de diffusion ou de contagion de la croissance en réduisant les coûts de transport, en favorisant les transferts de technologies ou en baissant les coûts de transaction. Cette diffusion peut se faire par le commerce extérieur (transfert international de droits de propriété des marchandises), par les investissements directs (transfert de droits de propriété des entreprises), par les coordinations non marchandes (inter-

1. Les termes d'institution et d'organisation sont utilisés au sens analytique et non au sens commun. Une organisation économique est une procédure de coordination spécifique entre marché et institution. Une institution est un ensemble de règles socio-économiques mises en place dans des conditions historiques.

nalisation au sein des firmes ou des réseaux «ethniques»); les dynamiques de spécialisation territoriale l'emportent alors sur les effets d'agglomération.

Les divergences croissantes entre l'Europe et l'Afrique ou à l'intérieur de l'Afrique entre les pôles régionaux et les périphéries peuvent s'expliquer au regard de ce jeu des forces centripètes: effets d'agglomération, capital spatial. Le seuil minimal d'accumulation des biens publics n'aurait pas été atteint et conduirait à des «pièges de pauvreté». Dans la mesure où existe un système d'échange en «étoile», lié à la spécialisation coloniale et au niveau des coûts de transaction au sein et entre les pays africains, les activités à forte intensité de transactions qui génèrent d'importantes économies d'échelle sont implantées en Europe. Un AIR réduisant fortement les coûts de transaction peut encourager les localisations dans les pays périphériques. Il y aura, en revanche, selon ce modèle, concentration régionale de la production et ceci d'autant plus que les coûts de transaction intra-régionaux étaient initialement élevés.

4. Selon une *conception institutionnaliste*, l'intégration est la mise en place d'un système commun de règles de la part des pouvoirs publics en relation avec les acteurs privés. Les institutions sont des systèmes d'attente permettant la convergence des anticipations des agents. Elles stabilisent et sécurisent l'environnement, permettant la crédibilité. L'intégration par les règles concerne ainsi, dans l'UEMOA, l'harmonisation des fiscalités, un droit social régional, un droit des affaires, des lois uniques d'assurance.

Les conséquences attendues des accords régionaux concernent l'*ancrage* des politiques favorisant leur prévisibilité et l'attractivité des capitaux et de technologie. L'ancrage des politiques économiques réduit les risques de réversibilité. La crédibilité est liée à la *dilution des préférences* (en isolant les instances de contrôle et de pouvoir judiciaire des lobbies nationaux) et à la *création institutionnelle* (de Melo, 1993).

Les accords de libre-échange n'ont pas toutefois nécessairement des effets d'attractivité des capitaux. D'une part, ces effets se diluent avec le nombre d'accords, d'autre part, ils sont souvent contre-carrés par les conséquences négatives liées à la libéralisation commerciale et des changes. Ainsi, les zones attractives d'Afrique subsaharienne (l'Afrique australe) ou d'Asie de l'Est (la Chine) ont-elles maintenu des contrôles de change et des mesures protectionnistes.

5. Selon une *conception politique ou diplomatique*, l'intégration régionale se traduit par des transferts de souveraineté et par des objectifs de prévention des conflits. Les convergences d'intérêts économiques sont une manière de dépasser les rivalités et antagonismes politiques. Les transferts de souveraineté et la production de biens publics à des niveaux régionaux sont une réponse au débordement des États dans un contexte de mondialisation (exemple création d'une monnaie régionale). Les processus de *désintégration régionale* renvoient à des facteurs socio-politiques de désintégration nationale et de décomposition des États, à des crises économiques et financières donnant la priorité aux objectifs nationaux ou à des environnements internationaux conduisant à des ouvertures *erga omnes* et à des politiques se faisant aux dépens des accords régionaux.

## LES PRÉDICTIONS DES MODÈLES ET DES TESTS

Les principales prédictions des théories économiques et les tests empiriques conduisent aux conclusions suivantes pour les économies en développement sous réserve, bien entendu, des hypothèses des modèles :

- Les relations d'intégration sont d'autant plus élevées que les économies sont de taille importante, qu'elles ont des structures de production et de consommation diversifiées et qu'elles sont proches géographiquement. Les relations d'intégration commerciale sont limitées pour les économies pauvres spécialisées sur des produits primaires.
- Les créations d'échanges commerciaux sont d'autant plus probables que les demandes des pays sont élastiques, que les régions étaient initialement protégées, que les coûts de la région sont proches des prix mondiaux. Les créations sont ainsi faibles pour les économies africaines.
- Les gains dynamiques en termes d'économies d'échelle sont limités pour les pays à marché étroit. En revanche, la baisse des coûts de transaction liée aux AIR peut favoriser les investissements. Les effets de croissance attendus d'une ouverture régionale sont toutefois limités.
- Les risques de divergence sont d'autant plus grands que les intégrations régionales se font entre pays à faible niveau de revenu disposant de faibles avantages comparatifs par rapport à la moyenne mondiale et où jouent des trappes à pauvreté.

- Dans le cas de bien homogène et de commerce Sud/Sud, le pays le plus avancé gagne le plus alors que le pays le moins avancé a intérêt au commerce mondial. Dès lors, le commerce Nord/Sud est préférable en terme de création de trafic.
- Les accords de libre-échange ont un coût important en termes de baisse des recettes fiscales des pays dont les recettes sont assises sur les droits de porte. Dans le cas d’union douanière, les pertes moyennes sont généralement moindres. En revanche, des mécanismes internes de compensation sont nécessaires pour les pays perdants.
- Les accords de libre-échange ont plutôt tendance à renforcer les disparités entre les centres et les périphéries du fait de forces centripètes supérieures à des forces centrifuges. Les risques sont élevés si les industries à rendement croissant se localisent dans les centres sauf si les coûts de transaction baissent fortement dans les économies en développement.
- Les accords régionaux Nord/Sud peuvent toutefois jouer le rôle de *signal* et conduire à un transfert de crédibilité favorable à l’attractivité des capitaux. Ils sont un moyen d’allonger l’horizon temporel des décideurs.

Les processus d’intégration régionale ont ainsi d’autant plus de chance de réussir et de conduire à des résultats favorables qu’il existe un ou plusieurs pays leaders acceptant de prendre en charge les coûts de l’intégration régionale. L’aide, en suscitant la production des biens publics régionaux, peut jouer un rôle stratégique.

En revanche, d’autres argumentaires, notamment d’ordre politique, peuvent être avancés en faveur des IER: prévention des conflits, coalition pour modifier les rapports de force internationaux, accroissement du pouvoir de négociation internationale, crédibilité des politiques économiques. Dès lors que l’IER favorise la sécurité, bien public, un accord régional peut constituer un optimum de premier rang. Un TEC favorisant l’IER est justifié. Il doit diminuer au cours du temps du fait de la baisse de la valeur de la sécurité.

La *comparaison* des processus d’intégration régionale dans les économies en développement conduit aux conclusions suivantes :

1. Il existe des relations significatives entre la croissance économique et les processus d’interdépendance régionale. Il y a, en revanche, débat sur la causalité (cas des pays d’Asie de l’Est comparé à ceux d’Afrique subsaharienne).
2. Les processus d’intégration réussissent s’il existe des pôles exerçant des effets d’entraînement à la fois par l’ouverture de leurs marchés, par les investissements des firmes nationales dans la zone et par les politiques d’aide et de transferts publics (cas du Japon en Asie de l’Est, du Brésil au sein du MERCOSUR, des États-Unis au sein de l’ALENA, de l’Afrique du Sud au sein de la SADC).
3. Les intégrations verticales entre Nord et Sud ont plus de chance de favoriser la croissance que les intégrations Sud/Sud à la condition que les accords commerciaux s’accompagnent de flux d’investissement et de transferts des «centres» vers les «périphéries».
4. Les processus d’intégration régionale supposent une interdépendance entre les spécialisations des systèmes productifs, selon des *avantages comparatifs* (1), des *effets de réseaux* (2) portés par les firmes, des *effets d’agglomération* (3) résultant des centres dynamiques et des *accords institutionnels* (4) favorisant l’ancrage et la crédibilité des politiques économiques. Le processus institutionnalisé en Afrique subsaharienne (4) ne peut réussir que si les autres facteurs (1,2,3) jouent. Inversement le «régionalisme ouvert» asiatique résultant des trois premiers facteurs (1,2,3) se heurte aujourd’hui à l’absence d’accords institutionnels et de régulation régionale (4).

Modalités	Asie de l’Est	Afrique australe	UEMOA	Mercosur
Avantages comparatifs (1)	x	—	—	
Effets de réseaux (2)	x	(x)	—	—
Effets d’agglomération (3)	x	x	(x)	x
Accords institutionnels (4)	—	x	x	x

Source: Ph. Hugon

5. Les processus élevés d'intégration commerciale régionale supposent :

- des complémentarités (celles-ci, relativement élevées au sein de l'ASEAN et du MERCOSUR, sont faibles en Afrique sauf pour la SACU et, à un degré moindre, pour la SADC) ;
- des échanges intra branches traduisant des diversités des systèmes productifs et des structures de consommation ;
- des taux d'ouverture élevés.

Plusieurs conditions existent pour que le centre crée une croissance contagieuse avec ses périphéries. Il faut qu'il soit un État-nation suffisamment intégré et stabilisé, ayant une dynamique de croissance et acceptant ses charges de pôle hégémonique. Des pays caractérisés par une forte instabilité ne peuvent jouer ce rôle (cas du Nigeria ou cas actuel de la Côte d'Ivoire). L'expérience montre que certains pôles peuvent connaître une crise contagieuse (cas du Japon en Asie de l'Est) ou que la priorité peut être accordée à l'intégration nationale sur l'intégration régionale (cas de l'Afrique du Sud).

Les coûts et les avantages retirés des AIR diffèrent ainsi selon les niveaux de développement. Pour des pays à revenus intermédiaires, tels les membres du MERCOSUR ou de l'ASEAN, les économies d'échelle et les effets de concurrence sont suffisants pour justifier des AIR. Pour les pays pauvres les considérants sont davantage politiques.

L'*intégration économique régionale* est un processus multidimensionnel qui conduit à des interdépendances entre des espaces économiques nationaux. Celles-ci sont repérables au niveau des flux de marchandises, des flux de capitaux et des relations d'information ; des convergences entre des économies que l'on peut évaluer en termes d'indicateurs de convergences commerciaux et financiers ; des projets conjoints (coopération fonctionnelle et thématique) ; des coordinations, des harmonisations voire des unifications de politiques économiques se traduisant par des transferts de souveraineté.

La régionalisation est aussi une construction politique caractérisée par des déterminants historiques, sociaux et culturels. L'*intégration régionale*, dans son sens le plus fort, est un processus qui conduit à un plus grand degré de concertation entre les acteurs, d'interconnexion entre les unités et de diversification des activités conduisant à une relative irréversibilité. Elle suppose un transfert de souveraineté et la mise en place de structures institutionnelles. Elle conduit à une construction d'identité. La question régionale est géopolitique et elle renvoie aux interdépendances économiques, culturelles et politiques.

## 2. La comparaison des IER dans les zones des pays de la ZSP

### L'ASEAN ET LE VIETNAM

Les processus d'intégration régionale en cours au sein de l'ASEAN doivent être évalués à l'aune de leurs objectifs mais aussi du contexte dans lequel ils évoluent. L'AFTA a pour but de promouvoir les échanges intra-régionaux ainsi que d'attirer des investissements étrangers intéressés par le marché de 500 millions d'habitants que représente la zone de libre-échange. Les freins rencontrés sont d'ordre à la fois politique et économique.

D'un point de vue politique, les divergences de vue sur le principe de non-ingérence, l'absence de pouvoir supranational et la recherche d'intérêts individuels sont les facteurs qui bloquent l'avancée de l'ASEAN. Par ailleurs les rancœurs issues du passé, ainsi que les rivalités géopolitiques ou les conflits internes constituent des freins qui seront difficiles à lever.

D'un point de vue économique, le processus de libéralisation a souffert de la crise de 1997. Les flux commerciaux intra-régionaux se sont réduits de même que les investissements directs étrangers. Les pays signataires de l'AFTA ont tenté de l'utiliser *a posteriori* pour relancer leurs économies, en particulier avec le plan de Hanoi, mais sans grand succès. La crise les contraint même parfois à revenir en arrière, à ne pas respecter leurs engagements et à risquer ainsi de décrédibiliser le processus. Pourtant, tant qu'il existe un consensus politique, on imagine mal les pays de l'ASEAN renoncer à une zone de libre-échange qui, étant donné les garde-fous dont les pays disposent (clause de sauvegarde), ne risquent pas de déstructurer radicalement leurs économies.

Par contre, ils risquent d'être bientôt confrontés à un choix logique qui consisterait à créer une union douanière ou alors à instaurer des règles autorisant un regard sur les accords commerciaux bilatéraux passés avec des partenaires extérieurs. Cette dernière solution paraît difficilement envisageable, notamment pour les pays qui viennent d'entrer dans l'association et qui sont réticents à tout type d'ingérence. Ainsi il pourrait ne rester que deux alternatives à l'AFTA : être partielle (les secteurs sensibles échapperaient à la zone de libre-échange) ou évoluer vers l'union douanière qui serait en plus un pas vers l'institutionnalisation à laquelle les pays ont résisté jusqu'à maintenant.

Comme ses partenaires, le Vietnam a connu une baisse de l'investissement direct étranger et ne dispose pas pour le moment de flux commerciaux significatifs avec les pays voisins. Les risques de concurrence seront importants lors de la baisse des tarifs dans certains secteurs. Le processus de l'AFTA permet une bonne préparation à une ouverture plus générale en ne prenant de risques qu'avec une partie des partenaires commerciaux et avec des clauses de sauvegarde peut-être plus faciles à évoquer et à mettre en œuvre au niveau régional qu'avec des partenaires commerciaux internationaux (par exemple au sein de l'OMC). De plus, le processus de l'AFTA pourra sans doute jouer un rôle de stimulant dans le développement des réformes engagées en « s'imposant » de l'extérieur, jouant ainsi sur un effet de « dilution des préférences ». Par contre, si les autres pays membres de l'ASEAN donnent un exemple inverse (sommet de novembre 2000 à Singapour), des freins à la libéralisation au travers des lobbies risquent de se manifester de façon plus importante, ce qui aurait pour effet de réduire l'effet de « dilution des préférences » qui semblait émerger.

## L'EAC

Les différentes expériences de développement menées en Afrique orientale depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle témoignent autant du caractère transitoire des zones de coopération que de l'impératif régional, démarche réactivée depuis le 30/11/1993 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'implication récente de trois pays de la ZSP, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie dans un processus d'intégration régionale (IR), a pour ambition de créer un environnement économique favorable en conciliant les avantages comparatifs des États membres et l'action des acteurs privés, ce qui correspond bien aux règles définies par l'OMC sur les accords régionaux et le multilatéralisme commercial.

L'East African Cooperation, effective depuis 1996, suit un processus graduel d'IR d'une zone de libre-échange vers une union politique selon le modèle européen. Les institutions de la zone, volontairement légères, s'articulent autour du secrétariat permanent et ont pour vocation de coordonner les projets à vocation régionale et d'assurer la mobilisation de ressources extérieures. Les premiers résultats enregistrés concernent la réduction des barrières tarifaires sur 90 % des produits échangeables au niveau régional avec un taux moyen de taxation de 14 % pour le Kenya, 16 % pour la Tanzanie et 9 % pour l'Ouganda. Des divergences entre les États subsistent sur la définition d'un tarif extérieur commun. De nombreuses mesures (création d'un passeport régional, convertibilité des monnaies, suppression de la double imposition, libéralisation des comptes de capitaux, simplification des formalités douanières) encouragent la mobilité des facteurs de production.

L'EAC est un ensemble régional rendu assez homogène par une histoire commune, une langue régionale, un nombre limité de pays participants, un pôle de développement clairement identifié (Kenya), un marché interne de 80 millions d'habitants. Les acteurs de l'intégration régionale sont pluriels : les multinationales qui conçoivent leurs investissements sur une base régionale à partir du Kenya, les PME/PMI qui orientent le processus régional par leurs choix de localisation, les commerçants qui définissent une autre géographie économique par les mouvements de réseaux religieux et/ou ethniques (les réseaux swahilis réalisent une IR *de facto* par la mobilisation du capital spatial régional), les consommateurs en fournissant la base d'une véritable croissance régionale. La proximité géographique, économique, sociale, culturelle et historique qui existe entre les pays de la zone, est un élément central de la viabilité de l'EAC.

Les projets régionaux viables correspondent d'une part à la création des conditions d'une croissance endogène régionalisée par la réalisation ou la réactivation d'infrastructures et, d'autre part, à l'exploitation des avantages comparatifs des États sur une base régionale afin d'atteindre un effet de taille nécessaire à la rentabilité des investissements. Concernant les infrastructures, la réhabilitation des trois corridors, réseaux infrastructurels régionaux conciliant les axes routiers ferroviaires, permettent de rendre ces espaces plus communicants, de réduire les coûts de transaction très élevés, de désenclaver

les terres intérieures (Ouganda, Burundi et Rwanda) vers les ports de la région (Mombasa, Dar Es-Salaam) et de développer les échanges régionaux. Au niveau énergétique, des projets tels que l'extension des oléoducs kenyans vers l'Ouganda et la Tanzanie, l'exploitation du potentiel gazier tanzanien et la réalisation d'un gazoduc régional et le développement des capacités hydroélectriques ougandaises doivent être privilégiés. D'autres projets tels que le développement de la pêche à partir de l'Ouganda, la promotion du tourisme régional, l'exploitation du phosphate ougandais sur une base régionale, des programmes de formation des personnels de la région à partir des capacités kenyanes, la création d'un marché financier régional impulsé par le Kenya contribuent à pérenniser des spécialisations nationales en leur donnant une dimension régionale. Les politiques d'appui des différents bailleurs de fonds, Union européenne et plus spécifiquement la France, Banque mondiale doivent donc s'orienter en priorité vers les projets infrastructurels et également le soutien financier du secrétariat de l'EAC, organisation régionale qui tire sa viabilité de son nombre limité de participants, des effets de proximité importants et de la forte interconnexion des acteurs grâce à des référents identitaires communs.

L'East African Cooperation doit cependant éviter les écueils liés à la prééminence des intérêts nationaux sur les objectifs régionaux, le chevauchement des zones d'intégration régionale et la gestion des asymétries régionales. Le souhait des États membres de voir des résultats rapides de l'IR les incitent à prendre des engagements régionaux en dehors de l'EAC: le Kenya participa avec huit autres pays du COMESA à un programme de suppression de l'ensemble de leurs barrières tarifaires, la Tanzanie favorise son ancrage austral dans la SADC pour pouvoir profiter des effets d'entraînement du pôle sud-africain. La viabilité de l'EAC dépend également de la définition de mesures compensatoires des asymétries sous-régionales dues à la polarisation du développement régional autour du Kenya: ce pays utilise la région pour écouler ses produits manufacturés, première destination des exportations kenyanes, tandis que la zone ne représente que 0,05 % de ses importations. Néanmoins, l'EAC peut contribuer à créer une zone de stabilité en Afrique orientale et constituer un autre point d'ancrage pour des stratégies d'insertion mondiale.

La Tanzanie est perçue comme un cheval de Troie potentiel de l'Afrique du Sud du fait des difficultés de contrôle de l'origine des produits. Elle craint la concurrence des industries kenyanes. L'opposition entre la COMESA et la SADC rétroagit sur la viabilité de l'EAC. Une des issues possibles étant l'intégration de l'Ouganda et du Kenya à la SADC.

## LA SADC, LA SACU ET L'AFRIQUE DU SUD

L'Afrique du Sud est le pôle dominant de l'Afrique australe. Elle a une balance commerciale largement excédentaire avec les autres pays de l'Afrique australe. Elle a intégré la SADC mais a refusé d'intégrer le COMESA. 85 % des échanges commerciaux intra SADC doivent être libérés en 2008 et le reste en 2012.

Le devenir des unions régionales tel qu'il se dessine en Afrique australe est inextricablement lié au succès et à la rapidité de la restructuration interne de celles-ci, ainsi qu'à l'impact des accords-cadres signés entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne (UE) d'une part, entre la SADC et l'UE d'autre part. Par ailleurs, l'évaluation des potentiels d'intégration tant aux niveaux économiques (degré de convergence et de complémentarité des économies, effets de polarisation versus de diffusion par le pôle de développement économique sud-africain), que sociaux et politiques (réussite de l'intégration interne sud-africaine, processus de rattrapage des déséquilibres sociaux, stabilité politique régionale) sont autant de facteurs explicatifs de la viabilité à terme des processus régionaux d'intégration.

Les dynamiques des principales zones d'intégration seraient les suivantes :

La SADC confirmerait à terme son rang d'union régionale crédible par la poursuite des réformes institutionnelles internes engagées, en particulier celles relatives au nombre et à la répartition des unités sectorielles. La mise en œuvre effective des efforts de rationalisation de cette institution permettrait à la SADC d'assurer la gestion des grands projets régionaux sur la base des protocoles sectoriels (sur l'eau, sur l'énergie, sur les transports-météorologie-communications, sur les ressources minières, notamment). La réussite de la zone de libre-échange intra SADC est assise sur la nécessaire harmonisation des politiques fiscales, budgétaires et monétaires au sein de la zone. Les entraves au commerce sont, en effet, davantage d'ordre non tarifaire que tarifaire. Il est à rappeler que l'objectif de libre-échange n'entraîne pas à lui seul le développement et la croissance régionale, sources de stabilité. Il importe que les mécanismes compensatoires des déséquilibres récurrents de la région soient mis en place et maintenus par la SADC.

La SACU poursuit avec succès les négociations engagées en 1994 sur les accords institutionnels, la clef de répartition des revenus et les niveaux de droits de douane. Cette union douanière a permis la création d'un pôle de convergence autour de l'Afrique du Sud sur la base d'une harmonisation des politiques monétaires et budgétaires. Ses pays membres font preuve de niveaux de développement et de diversification industrielle supérieurs aux autres pays de la zone. A terme, cependant, la pérennité de cette forme d'intégration se heurte aux règles de désarmement tarifaire prônées par l'OMC et aux différends entre l'Afrique du Sud et les BLNS sur son mode de fonctionnement hégémonique de la part de l'Afrique du Sud et conduisant à une baisse des transferts vers les BLNS. On peut penser que cette union douanière se diluera progressivement au sein de la SADC.

Nous émettons de fortes réticences quant à la viabilité de la transformation de l'actuel COMESA en un marché commun de par l'hétérogénéité des économies qui le composent et des retards d'ores et déjà enregistrés dans le calendrier des mesures de libéralisation et de l'importance des conflits dans la région.

## L'UEMOA ET LA CEDEAO

Depuis les indépendances, l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest a été marquée par de multiples initiatives. Même si elles traduisent un enthousiasme politique certain, leurs effets ont été limités compte tenu des faibles capacités organisationnelles et des structures économiques peu adaptées à une intensification des échanges régionaux. Néanmoins, depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix une nouvelle dynamique émerge avec l'évolution de l'UEMOA qui, en moins de cinq ans, a presque parachevé son union douanière, avec la mise en place d'un système de surveillance multilatérale des politiques macro-économiques. L'objectif poursuivi par les États membres est de porter la part du commerce intra communautaire de 8 % à 25 % à l'horizon 2005. Si globalement les mécanismes de libéralisation des échanges internes comme externes sont correctement appliqués par les États, un certain nombre d'obstacles subsiste. Ils sont liés notamment aux barrières non tarifaires rendant difficile la fluidité des échanges, à la faible sensibilisation du public et des opérateurs économiques, aux faibles capacités statistiques commerciales et financières, au poids des échanges informels et à la fragilité socio-politique des pays membres qui remet en cause le respect des critères de convergence.

En dépit de ces obstacles, l'UEMOA constitue néanmoins l'expérience d'intégration économique la plus avancée de la région ouest-africaine, et sa crédibilité est renforcée par l'appui des bailleurs de fonds (Banque mondiale, FMI, UE, France...) dont elle bénéficie. Quant à la CEDEAO, son programme de libéralisation des échanges est peu avancé. Même si elle connaît ces dernières années une réactivation marquée par un certain nombre de signes politiques forts, tant au Nigeria et au Ghana, qui veulent se rapprocher, qu'au Mali, qui assure actuellement la présidence de l'UEMOA et la CEDEAO. C'est dans cette nouvelle perspective que s'inscrivent aussi d'une part la réalisation, à l'horizon 2004, d'une deuxième zone monétaire entre le Nigeria, le Ghana et la Sierra Leone et, d'autre part, des projets sectoriels initiés par le Nigeria et certains de ses voisins.

Cependant, malgré son niveau d'avancement, l'UEMOA ne peut réaliser son intégration économique contre ou sans le Nigeria. Compte tenu de son potentiel économique, de son poids démographique et de son influence sur ses voisins membres de l'UEMOA, ce pays constitue un pôle potentiel incontournable dans le processus d'intégration. A cela il faut ajouter les transformations de peuplement que connaît la région et qui entraîneront l'émergence de pôles régionaux dont les contours ne correspondront pas nécessairement à l'espace UEMOA. Dans une trentaine d'années, la bande des 600 kilomètres située entre Bénin City (Nigeria) et Accra (Ghana) comptera 25 millions d'habitants urbains répartis entre cinq mégapoles (Lagos, Bénin City, Cotonou, Lomé et Accra) traversant quatre pays qui ne sont pas tous membres de l'UEMOA. Comment imaginer que cet espace ne soit pas un « bassin de marché » ? Dans ce cadre, le niveau différencié des expériences d'intégration dans la région suggère une approche à géométrie variable d'une intégration plus poussée au sein d'une CEDEAO renouvelée sous la base de l'expertise de l'UEMOA. Ce rapprochement entre les deux institutions suppose que les autres pays de la CEDEAO œuvrent pour atteindre le niveau atteint par les pays de l'UEMOA en matière d'application du schéma de libéralisation des échanges, de la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques nationales, d'harmonisation statistiques budgétaires, etc. Par ailleurs, si la création d'une monnaie unique dans la sous-région est souhaitable, il s'agit là, cependant, d'un objectif trop lointain qui dépend largement de l'existence d'une volonté politique. Néanmoins, à court et moyen termes, une amélioration de l'environnement des politiques monétaires est possible, mais nécessitera une libéralisation des contrôles de changes de la zone UEMOA.

Quoiqu'il en soit, l'approche libre-échangiste et institutionnaliste de l'intégration régionale qui est celle privilégiée dans la région et qui semble recevoir l'aval des principaux bailleurs de fonds ne sera pas suffisante. Elle devra être complétée par une approche régionale du développement sectoriel et des infrastructures notamment dans les domaines du transport, de l'énergie et de la télécommunication. Toutefois, l'analyse de l'intégration dans cette région ne peut se faire sans la prise en compte des facteurs potentiels de désintégration liés à la fragilité socio-politique de certains pays leaders (Côte d'Ivoire, Nigeria) ou à la situation de guerre permanente de certains pays (Liberia, Sierra Leone) et dont les effets négatifs d'entraînement sur la consolidation et l'accélération du processus d'IR sont évidents.

### 3. Les coûts et les avantages des IER et les politiques d'appui

#### LES COÛTS, LES AVANTAGES ET LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Evaluer les coûts et les avantages des IER ou des ACR suppose que soit précisé l'anti-monde : le libre-échange et le multilatéralisme, le protectionnisme de fait ou le libéralisme asymétrique ou l'univers de concurrence imparfaite dominé par les groupes transnationaux. Il importe également de définir les objectifs attendus. Or, ceux-ci sont multiples voire conflictuels. Constituer des blocs pesant dans les rapports de force internationaux, prévenir les risques de conflits ou accroître le bien-être des consommateurs renvoient à des conceptions non comparables.

Les politiques commerciales peuvent être unilatérales, multilatérales discriminatoires ou multilatérales non-discriminatoires, Sud-Sud ou Nord/Sud. Les coûts et les avantages des accords commerciaux régionaux (ACR) comparés aux autres politiques commerciales peuvent être évalués selon plusieurs critères :

- un des critères classiques (1) est celui des avantages statiques en termes de *bien-être* concernant les créations ou les détournements respectifs de flux d'échanges (cf. les modèles des unions douanières en équilibre partiel ou les modèles d'équilibre général calculable) ;
- un autre critère (2) d'ordre institutionnel est celui de la crédibilité et de l'ancrage ou du verrouillage des politiques. Ceux-ci permettent la prévisibilité des opérateurs, réduisent les risques de réversibilité des politiques commerciales et favorisent ainsi en principe, l'*attractivité des capitaux* ;
- un troisième critère (3) est celui dynamique des rythmes adéquats des réformes, de la *construction des avantages compétitifs* et de la protection d'activités vulnérables. L'expérience historique montre que les pays industrialisés, y compris ceux d'Asie de l'Est, ont mis en place durant leur première phase d'industrialisation une politique industrielle et une protection sélective permettant la constitution d'un système industriel en combinant substitution d'importations et promotion d'exportations. Ce processus est-il encore valable dans un contexte de globalisation et de stratégies d'ouverture orientée vers les exportations ?
- un quatrième critère (4) est celui des *coûts de transaction*, de négociation, de contrôle et d'accès à l'information et des relations de confiance et de proximité se nouant dans les relations extérieures ;
- le cinquième critère (5) est d'ordre politique (prévention des conflits, capacité de négociation, production des *biens publics* avec création ou détournement de cette production).

Bien entendu, les critères concernant les autres formes d'intégration diffèrent. Ainsi, la *coopération sectorielle* peut-elle être analysée à l'aune des externalités et des économies d'échelle et des effets d'agglomération. L'*intégration monétaire* au regard des arbitrages entre crédibilité et compétitivité change. L'*intégration financière* en fonction de la mobilisation de l'épargne et des investissements générateurs de croissance.

#### LES PRÉDICTIONS DES MODÈLES

Est-il préférable pour les économies en développement d'avoir des intégrations profondes ou légères, ouvertes ou protégées, larges ou étroites, Sud/Sud ou Nord/Sud ? L'intégration doit-elle s'appuyer sur les intérêts des acteurs privés et s'appuyer sur des projets sectoriels ou renvoie-t-elle à une volonté poli-

tique? Comment gérer la pluralité et les chevauchements des espaces d'intégration, leur décomposition/recomposition conduisant à des géométries variables?

Les prédictions liées aux simulations conduisent à des propositions relativement convergentes même si elles dépendent fortement des hypothèses retenues. L'aide doit être pensée dans une stratégie régionale. Elle doit atténuer les effets de divergence et aider à compenser les perdants de l'intégration régionale notamment par des mécanismes de transferts. Elle doit accompagner les transitions fiscales et douanières liées à la mise en place de TEC ou de réduction des droits de porte. Elle doit favoriser la mise en place de mécanismes de stabilisation à l'échelle régionale.

## LES PRINCIPES POUVANT FONDER LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Il n'y a pas de séquence unique dans les processus réussis d'intégration régionale. Il importe de partir des domaines qui ont le plus de chance de réussir et d'avancer de manière pragmatique. Les points de départ peuvent être aussi bien la monnaie que la coopération sectorielle ou les unions douanières. Il y a débat sur les rythmes «à petits pas» ou effets de seuil. L'important est que le processus se maintienne.

Plusieurs principes peuvent fonder les appuis aux IER :

- le principe de *subsidiarité* limitant l'intervention régionale aux problèmes où cette échelle est efficiente et/ou équitable ;
- le principe de *différenciation* : les pays membres des IER doivent gérer à des rythmes différenciés les réformes permettant les mises à niveau ;
- le principe de *stabilisation* : une des priorités de l'aide consiste à gérer les chocs asynchrones et asymétriques des pays et à stabiliser l'environnement. Cet appui renvoie à des mécanismes financiers (exemple du compte d'opération), à des mécanismes de stabilisation des matières premières ou de compensation des instabilités (substitution au Stabex ou au Sysmin sur des bases régionales) ;
- le principe de *jeux coopératifs* : il importe d'appuyer les domaines, secteurs où existent des interdépendances et des convergences d'intérêts ;
- le principe de *cohérence* : il s'agit à la fois d'articuler les appuis nationaux et régionaux, les appuis bilatéraux et multilatéraux ;
- le principe de *flexibilité* : l'appui extérieur doit accompagner les processus endogènes et non s'y substituer. Il s'agit dès lors de combiner des opérations modulables dans le temps avec le maintien du cap correspondant à un approfondissement de l'intégration ;
- le principe de *responsabilité collective* : les politiques nationales peuvent présenter de fortes externalités d'où la nécessité d'une gestion collégiale et d'une régulation à l'échelle régionale.

## LES AXES D'APPUI PRIORITAIRES

Plusieurs axes sont prioritaires pour les politiques d'appui de la coopération française (MAE, AFD) :

1. Intégrer la *dimension régionale* des politiques d'appui aux ZSP qui privilégient l'«approche pays» que ce soit au niveau des conditionnalités du traitement de la dette, de la mise au point de cadres stratégiques nationaux, de lutte contre la pauvreté ou de la mise en œuvre des politiques de stabilisation et d'ajustement. Ceci suppose de prendre en compte, au niveau analytique, les interdépendances de fait entre les économies nationales, les appartenances aux intégrations régionales *de jure* et au niveau institutionnel de mettre en place des responsables de régions dans les agences d'aide.
2. Approfondir les intégrations régionales où la France joue le rôle de leader (exemple UEMOA, CEMAC), tout en favorisant les convergences avec les membres d'unions plus larges (exemple CEDEAO).
3. Utiliser les avantages comparatifs dont dispose la France dans ces zones d'intégration pour appuyer les dynamiques d'intégration là où la France intervient plus marginalement (SADC, EAC, ASEAN...): échanges d'expériences, missions d'appui dans la formation et l'information.
4. Jouer un rôle d'impulsion au sein de l'Union européenne et intervenir en liaison avec les partenaires dans la production de biens publics régionaux. Il apparaît que les APE ou APER risquent d'être une coquille vide et de répondre à des effets d'annonce du fait des traitements différenciés des PMA et des non-PMA et des conflits avec les zones d'intégration économique régionale.

*L'aide bilatérale française et multilatérale, notamment de l'Union européenne, peuvent ainsi jouer un triple rôle vis-à-vis de la production des biens communs régionaux :*

- Elles peuvent produire, dans le cadre de relations régionales privilégiées avec les ZSP ou les ACP, des biens *publics régionaux* tels que les infrastructures physiques régionales, la sécurité, les mécanismes compensateurs des instabilités, la mise en place d'un cadre institutionnel, l'appui à des mécanismes monétaires favorisant la convertibilité des monnaies et la stabilisation de change, le financement des infrastructures transactionnelles réductrices de coûts de transaction (exemple des réseaux de télécommunication ou d'accès à Internet), le soutien de secteurs tels que l'énergie, l'eau et les ressources naturelles, l'appui à des systèmes régionaux d'information et de formation.
- Elles peuvent jouer un rôle d'impulsion dans les organisations internationales pour la production de biens *publics globaux*: production de règles et de normes en parlant d'une seule voix ou en agissant en concertation avec les ACP (par exemple au sein de l'OMC), stabilisation des marchés financiers, accès aux connaissances universelles code de conduite, gestion de la dette par des contrats intergénérationnels favorisant les investissements sociaux nationaux et les biens publics mondiaux, accessibilité à des connaissances universelles
- Elles peuvent favoriser par une meilleure cohérence et complémentarité des aides bilatérales des États membres et de l'Union européenne un appui aux biens publics nationaux tels le financement du capital public (infrastructures physiques et transactionnelles, capital humain).

## **RENDRE COHÉRENTS LES APPUIS AUX PAYS ZSP AVEC LEURS APPARTENANCES AUX ESPACES RÉGIONAUX**

La politique française de coopération doit gérer la pluralité des espaces d'intégration qui ne recouvrent pas celles des pays ZSP: culturelle (francophonie); monétaire (Zone Franc); partenariat UE: Convention de Cotonou (ACP).

La Zone de solidarité prioritaire regroupait, en janvier 2001, tous les pays africains exception faite de certains pays d'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Malawi, Swaziland, Zambie) plus la Somalie, le Soudan et l'Égypte ainsi que les pays des Caraïbes, du Pacifique et d'Asie faisant partie de la francophonie. Tous les pays des IER d'Afrique centrale font partie des pays ZSP (CEPGL, CEEAC, CEMAC). Il en est de même pour les IER d'Afrique occidentale (CEDEAO, UEMOA, UFM). En revanche, en Afrique australe, le Malawi, la Zambie, le Lesotho, le Botswana, le Swaziland sont exclus de la ZSP. La Libye, membre de l'UMA, est exclue des pays ZSP. Au sein du Caricom, seules les Petites Antilles et la République Dominicaine font partie des pays ZSP. Au sein de l'ASEAN trois pays sur dix sont ZSP. Certains pays ACP ne sont pas membres de la ZSP (Botswana, Lesotho, Malawi, Somalie, Soudan, Swaziland, Zambie). D'autres pays membres de la ZSP ne sont pas ACP (Liban, Maroc, Tunisie, Algérie, Territoires Palestiniens, Cuba, Cambodge, Laos, Vietnam).

Inversement, les pays ZSP, jaloux de leur indépendance essayent pour la plupart de jouer un jeu d'équilibre en participant à plusieurs espaces d'intégration et en gérant une pluralité d'accords. Les différents pays de la ZSP sont insérés dans des dynamiques régionales différentes qui supposent une diversité des politiques d'appui.

Il est souhaitable que les dimensions régionales soient intégrées dans la conception et les modalités d'appuis aux pays de la ZSP.

## **EN CONCLUSION**

Il importe de prendre en compte la pluridimensionnalité de l'intégration régionale, le fait que les conceptions diffèrent et que les objectifs économiques, culturels, sociaux et politiques peuvent être conflictuels. La libéralisation commerciale peut aller de pair avec une montée des conflits qui augmentent les risques des investisseurs et réduit l'attractivité des capitaux.

Pour les pays membres d'une intégration, l'espace régional rentre dans un jeu d'équilibrage entre les objectifs nationaux (emploi, stabilité politique...) et l'ouverture. Cela se traduit généralement par un jeu diplomatique d'équilibre entre différentes alliances. Pour les bailleurs de fonds, l'intégration régio-

nale est une des dimensions du jeu diplomatique en termes d'influence, de rationalisation de l'aide, de relations de conflit/coopération avec les autres bailleurs.

L'intégration régionale est souvent perçue par les institutions internationales comme un moyen de favoriser le démantèlement des barrières, d'ancrer les politiques et de se rapprocher du multilatéralisme. A l'opposé, de nombreux pays en développement, voulant sauvegarder leur souveraineté nationale, voient dans l'intégration une manière d'unir leurs forces et de modifier les rapports de force internationaux. Ils cherchent à maintenir un jeu d'équilibre en gérant plusieurs accords à géométrie variable. Ils privilégient les acteurs gouvernementaux. La France et l'Europe peuvent défendre une position régionaliste originale ; d'une part, en prenant en compte la réalité internationale caractérisée par des relations asymétriques sur le plan politique et par un univers de concurrence imparfaite conduisant à des décrochages des pays les plus pauvres pris dans les trappes à pauvreté, mais, d'autre part, en appuyant des réformes internes visant à réduire les rentes, à ouvrir les économies, à prévenir les conflits et à favoriser les interdépendances.

Tenir ces deux objectifs fondant un *régionalisme coopératif* permet de gérer la complexité et d'avoir des appuis différenciés propres aux trajectoires historiques et aux insertions géographiques. Il existe des lieux de convergence d'intérêts pouvant fonder un appui efficace durable. Les actions prioritaires concernent la prévention des conflits et la lutte contre les facteurs de désintégration régionale.

Les appuis aux IER ne peuvent être les mêmes selon les pays de la ZSP. Ils doivent accompagner les processus mais ne peuvent s'y substituer. La non-correspondance des espaces d'intégration *de jure* et *de facto* doit conduire à ouvrir la négociation aux différents acteurs notamment non-gouvernementaux.