

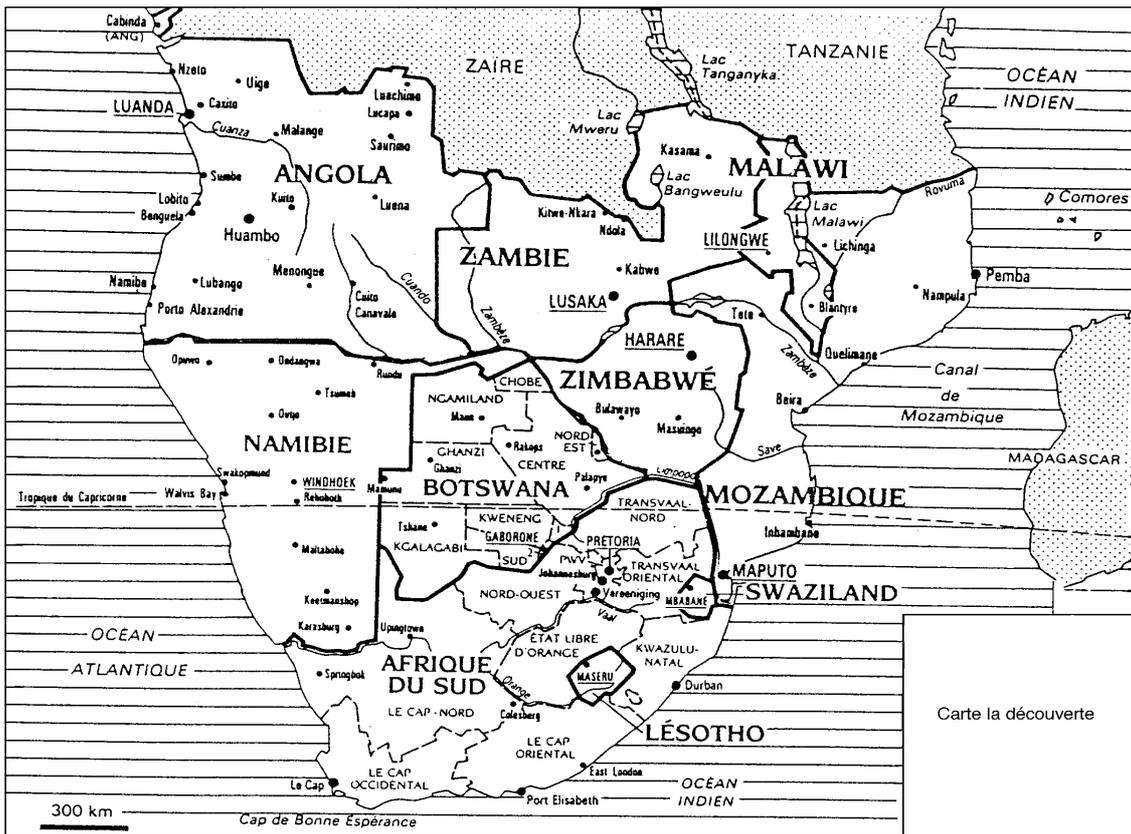
Les Études du CERI
N° 10 - décembre 1995

**Cheminevements institutionnels
et dynamique capitaliste
dans l'intégration de l'Afrique australe**

Représentations et projets en Afrique du Sud et au Zimbabwe

Jean Coussy

L'Afrique australe



Carte la découverte

Cheminevements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe

Représentations et projets en Afrique du Sud et au Zimbabwe¹

Jean Coussy

Maître de conférences à l'EHESS

Chercheur associé au CERI

La réinsertion internationale de l'Afrique australe lui impose de répondre à deux défis - la globalisation et la régionalisation de l'économie mondiale - dont aucun n'a été, jusqu'à présent, relevé avec succès par l'Afrique occidentale, l'Afrique orientale ou l'Afrique centrale.

Dans ces trois zones, l'histoire de l'intégration régionale relève moins de l'histoire des faits que de celle des utopies compensatrices. Quelques projets nouveaux, lancés lors des programmes d'ajustement structurel, ont accru les échanges inter-africains (simultanément de la dévaluation du franc CFA dans tous les pays membres de la Zone Franc, peut-être l'"Initiative transfrontalière" en Afrique orientale et australe...). Mais, y compris dans la Zone Franc, l'intensification des échanges a été freinée par un défaut d'harmonisation des politiques commerciales : chaque pays continue, même après la signature d'engagements régionaux, à pratiquer la sienne. Et tout tarif extérieur commun est critiqué dans son principe et érodé dans sa pratique par les organisations internationales. Celles-ci n'acceptent, en définitive, l'intégration régionale que si elle prépare l'insertion au monde par un élargissement des marchés, l'exploitation de rendements croissants, l'attraction des investissements étrangers et l'apprentissage progressif, par une "*soft competition*", de la compétition internationale. Même la contrebande et les politiques en infraction aux accords

¹ Ce texte n'aurait pu exister sans l'accueil, à Harare, de M. Daniel Compagnon, directeur de l'IFRA, et de Mme Alice Anne Médard, chargée d'affaires à l'Ambassade de France et, à Johannesburg, de M. Philippe Gervais-Lambony, directeur scientifique de l'IFAS.

Je remercie M. Normand, chargé d'affaires à Pretoria, les membres des PEE et de la CFD de Harare et de Johannesburg et de la DREE, pour toutes les informations qu'ils ont bien voulu me fournir et pour leurs réflexions sur mon thème de recherche et, en particulier, M. Jean-Pierre Cling, Conseiller économique et commercial au PEE d'Harare, pour les échanges prolongés que nous avons eus pendant et après ma mission.

Je remercie M. Patrice Dufour de la Banque mondiale, Mme Bénédicte Chatel, de *Marchés tropicaux* et méditerranéens, et Mme Jacqueline Vitali, du CFCE, de l'aide qu'ils m'ont fournie à Paris.

régionaux sont regardées avec indulgence dès lors qu'elles accélèrent l'ouverture à l'économie globale.

Mais cette insertion dans l'économie mondiale est un autre point faible de la majorité de l'Afrique. Celle-ci a eu un taux négatif de croissance de son intégration mondiale jusqu'en 1990². N'étant ni compétitive, ni attractive pour les capitaux, elle manque des deux armes nécessaires dans les " stratégies de concurrence globale ". C'est d'ailleurs l'objectif premier des programmes d'ajustement structurel (PAS) que de préparer cette insertion mondiale en détournant les pays africains de toute infraction à la norme des avantages comparatifs, ce qui est implicitement considéré comme un préalable à l'amélioration de la compétitivité et au retour des capitaux. Les résultats sont jusqu'ici limités. Le taux de croissance de l'intégration à l'économie mondiale est devenu positif en 1991-93 mais n'atteint que le dixième de la moyenne mondiale. Cette insertion n'est le fait que de quelques pays de l'Est (Kenya, Ouganda) ou de l'Ouest (Ghana, Côte d'Ivoire) et de quelques produits (on observe peu de croissance des exportations non traditionnelles, un retour à la spécialisation dans les secteurs primaire et tertiaire et des signes de désindustrialisation). Le retour au respect des avantages comparatifs n'a pas, du moins pas encore, joué son rôle de préparation à la dynamique mondiale de globalisation. Cette dynamique, il faut le dire, n'était que fort peu étudiée dans des PAS assez déconnectés des leçons des autres continents.

Ce double échec de la réinsertion internationale de l'Afrique peut-il être évité en Afrique australe ? C'est l'espoir qu'on a vu brusquement surgir à la fin de l'apartheid. La RSA deviendrait tout à la fois le pôle d'une région fortement intégrée et un pont entre l'Afrique marginalisée et l'économie mondiale.

Sans doute cette vision est-elle d'autant plus répandue aujourd'hui qu'elle mobilise de multiples désirs : désir de contourner l'afro-pessimisme par un déplacement géographique du domaine d'étude (ou d'action) ; désir, pour les investisseurs privés, de se disculper d'abandonner l'Afrique ; désir de lutter contre " la fatigue de l'aide " en offrant une " nouvelle cause " aux bailleurs de fonds ; désir, pour les avocats de la régionalisation africaine, de décrire une " *success story* " ; désir de trouver un cas de complémentarité entre régionalisation et ouverture sur le monde etc. L'intégration de l'Afrique australe n'aurait jamais connu une telle notoriété si elle n'était, pour tant d'acteurs et d'observateurs, une compensation aux déceptions enregistrées dans le reste de l'Afrique.

Mais cette vision s'appuie aussi sur quelques spécificités incontestables de l'histoire de l'Afrique australe.

² Le taux de croissance de l'intégration à l'économie mondiale est mesuré par la différence entre le taux de croissance du commerce et le taux de croissance de la production :

	1971-85	1986-90	1991-93	1994-96	1996-2004
Monde	3,7	5,1	3,9	7,7	6,0
ASS	- 1,5	- 0,7	0,4	1,4	0,4

Les origines historiques de l'exception australe

Séculairement l'Afrique australe a été tout à la fois un prolongement de l'économie occidentale et un ensemble régional intégré.

La longue période d'insertion simultanée à la région et au monde

Dès la fin du XIX^e siècle, l'Afrique australe connaissait un cercle vertueux d'insertion à l'économie mondiale. Ses exportations de produits primaires (mines et agriculture) étaient compétitives. La rentabilité, notamment des mines, était suffisante pour attirer les capitaux. Et les rentrées de devises étaient suffisantes pour financer les transferts des revenus de capitaux, rassurer les investisseurs et financer les importations d'équipement nécessaires à une reproduction élargie³.

Simultanément, l'Afrique du Sud et la Rhodésie du Sud réussissaient une intégration régionale du secteur moderne (alors que l'intégration régionale du reste de l'Afrique s'est faite surtout par le biais du secteur informel) : construction de réseaux de transport régionaux, migrations transfrontalières de centaines de milliers de travailleurs vers l'Afrique du Sud et la Rhodésie du Sud, commerce régional de biens de consommation agro-alimentaires, puis industriels, transferts locaux et transferts interafricains de revenus de migrants représentant une part importante du PIB des pays pauvres (par exemple du Lesotho). Enfin le secteur moderne a vu des mouvements de capitaux sans commune mesure avec les flux que connaissaient les autres sous-régions de l'Afrique.

Cette intégration régionale était largement une intégration privée. En particulier la compagnie à charte dirigée par Cecil Rhodes a joué un rôle décisif. Les groupes privés ont, en coopération étroite mais parfois très conflictuelle avec les pouvoirs politiques, repéré les lieux possibles d'expansion coloniale, poussé aux expropriations qui s'avéraient utiles aux mines et à l'agriculture commerciale, financé les investissements régionaux, assuré les infrastructures, construit le réseau ferroviaire, fixé le chiffre et organisé le recrutement des travailleurs migrants, pris en charge une partie de leurs logements...

L'intégration régionale privée a même parfois préexisté aux institutions régionales et aux délimitations politiques au sein de la région. Des institutions régionales n'en sont pas moins apparues progressivement. La SACU date de 1910 ; la Zone Rand, devenue Zone monétaire commune (créée en 1910, modifiée en 1974), a été une extension naturelle du domaine de la Banque de Réserve de la RSA ; les deux Rhodésies et le Malawi ont constitué la Fédération d'Afrique centrale de 1953 à 1963 ;

³ Cette compétitivité et cette capacité d'attirer des capitaux reposaient, on le sait, sur le dualisme d'une société volontairement non intégrée. D'une part l'immigration européenne (qui a continué en Rhodésie du Sud jusqu'après la Seconde Guerre mondiale) apportait, outre les capitaux, des techniques avancées, un savoir-faire et des modes de consommation reliant à l'économie occidentale. D'autre part, la compétitivité et la rentabilité reposaient sur l'expropriation des Africains et aussi, au tournant du siècle, sur l'exode des Afrikaners, sur les bas salaires du travail non qualifié africain, sur la non-prise en compte des coûts sociaux de l'accumulation. Cette utilisation du travail sans couverture des coûts sociaux culminera avec l'apartheid, qui séparera les travailleurs de leurs familles, dissociera systématiquement lieu de travail et habitation, découpera le temps pour que le travail et le mode de vie ne soient pas en contact.

des accords bilatéraux ont été signés dans les années 1960 entre la RSA et le Zimbabwe ou la Zambie.

L'intégration régionale a même dû s'adapter, à maintes reprises, aux mutations des espaces politiques à l'intérieur du vaste espace anglophone. Les réseaux de transport, les échanges, la circulation des capitaux et les mouvements migratoires ont influencé et reflété l'évolution des relations politiques et des conflits d'intérêts entre les agriculteurs et les miniers (en Rhodésie comme en RSA), entre les paysans rhodésiens et sud-africains (qui ont fait échouer l'union entre Rhodésie et RSA). Après 1945 chaque déplacement de la frontière entre zones de pouvoir blanc et zones de pouvoir noir amène une reconfiguration des institutions économiques régionales. La Fédération d'Afrique centrale est indépendante de la RSA. Elle est démembrée par l'accession au pouvoir de la majorité noire en Zambie et au Malawi, qui tourne la Rhodésie du Sud vers un accord préférentiel relativement favorable avec la RSA (1964). La déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud (UDI, 1965) renforce les liens entre les deux pays mais la fusion ne se produit toujours pas. La naissance du Zimbabwe ne le contraint pas à rompre l'accord avec la RSA mais lui permet de devenir le leader de la SADCC. Et la venue au pouvoir de la majorité en RSA est en train de produire la nouvelle recomposition régionale dans la SADCC⁴.

La complémentarité historique de la régionalisation et de l'insertion mondiale

Ainsi l'histoire de la région australe montre la limite des débats entre régionalisation et mondialisation conduits avec les instruments de l'analyse statique des préférences commerciales. Ces débats, qui ont été réactivés récemment dans l'ensemble de l'Afrique lors des réformes du commerce extérieur, présentent en termes d'opposition le couple mondialisation-régionalisation. Or, historiquement, ces deux dernières ont été non seulement compatibles mais complémentaires dans le cas de la RSA et du Zimbabwe.

Cette complémentarité résultait d'abord de liaisons technico-économiques entre mondialisation et régionalisation du fait du poids dominant des mines et de l'agriculture européenne d'exportation. Les taux de profit élevés ont simultanément attiré les capitaux extérieurs et créé la capacité locale d'investissement. La présence d'exportations pondéreuses et les besoins d'équipement lourd ont créé (à l'inverse, par exemple, du pétrole dans les pays ouest-africains) le réseau ferré qui a été décisif dans l'intégration régionale. Les besoins élevés de main-d'œuvre des mines ont (toujours au contraire du pétrole) créé le besoin de travailleurs migrants. La colonisation de peuplement a créé un marché local de biens de consommation modernes.

⁴ Ces reconfigurations institutionnelles successives de la région ne doivent pas être oubliées quand on oppose le sérieux de celle-ci à l'instabilité des institutions régionales des autres zones africaines. Les intérêts particuliers, les idéologies et les conflits proprement politiques ont eu leur poids aussi en Afrique australe. Mais, d'une part, les reconfigurations ont eu, depuis la Seconde Guerre mondiale, une ligne directrice (l'expansion géographique très progressive du règne de la majorité). D'autre part, même lorsqu'elles ont été très conflictuelles, elles n'ont ni supprimé les échanges ni annulé les accords, et cela pour plusieurs raisons : les coûts d'une rupture ont paru trop élevés aux partenaires ; certains efforts de rupture, notamment de la SADCC, ont été infructueux (par exemple dans les transports) ; enfin le partenaire dominant, en l'espèce la RSA, a, au moment même où il allait jusqu'à provoquer des destructions chez les ennemis, maintenu des relations afin de garder des moyens de pression.

Autant de faits matériels qui sont “ banals ” mais oubliés aujourd’hui par nombre de jugements comparatifs sur la gestion de l’Afrique australe et des autres régions africaines⁵.

Ces spécificités technico-économiques de la région n’auraient cependant pas suffi à rendre complémentaires intégration régionale et ouverture au monde si les politiques économiques de l’Afrique australe, notamment de la RSA et de la Rhodésie/Zimbabwe, n’avaient été résolument hétérodoxes. Une part des recettes d’exportation a été utilisée pour redistribuer les revenus (créant un marché intérieur), construire un *welfare state* (pour les Blancs), assurer le contrôle de l’économie par des cartels à forte capacité d’autofinancement, institutionnaliser des emplois stables réservés, subventionner des entreprises publiques à la rentabilité discutable, soutenir des productions non conformes aux avantages comparatifs et, en particulier, créer une industrie de substitution aux importations génératrice d’emplois : on aura reconnu tout ce que l’orthodoxie actuelle interdit aux pays en ajustement.

Cette politique économique n’aurait jamais pu être conduite si n’avait existé un secteur d’exportation suffisamment compétitif pour dégager des marges bénéficiaires⁶. Ce sont ces marges qui ont permis, en RSA, un compromis historique entre le capitalisme minier et les couches sociales (notamment afrikaner) qui étaient menacées de marginalisation économique mais qui avaient su construire, en compensation, leur pouvoir politique. Ce sont aussi ces marges qui ont permis que, par de multiples compromis quotidiens, les lobbies obtiennent des protections, des subventions et des réglementations qui ont fait de la RSA une économie protégée, corporatiste, organisée et marquée par l’interpénétration du public et du privé. Chacune de ces interventions avait un coût à court terme évident : les coûts de la protection pour les consommateurs étaient élevés si l’on en croit les chiffres cités lors des débats au sein de la SACU ; les déficits des entreprises publiques coûtaient cher aux contribuables ; la cartellisation créait des rentes de monopole ; les règlements sur les déplacements de la force de travail ont eu les coûts sociaux et humains que l’on sait. Mais c’est au travers de ces redistributions des marges créées par les cours des exportations et les bas coûts d’exploitation que s’est construite une économie diversifiée et disposant d’une industrie manufacturière. Celle-ci est restée non compétitive sur le marché mondial et n’a pu exister que grâce à l’existence d’un marché régional et grâce, à l’intérieur des frontières, à la distribution d’un pouvoir d’achat ne correspondant pas toujours à des prestations productives (“ développement sans équité ” dans la terminologie actuelle).

Ce mode d’accumulation et de régulation par protection a existé également au Zimbabwe mais plus tardivement et sous des formes un peu différentes (les dépenses sociales se sont accrues après 1980 au profit de la majorité noire). Et les deux pays sont devenus deux *success stories*, les deux économies les plus diversifiées et les

⁵ Les revenus induits par les exportations sont nécessairement plus entraînants dans le cas des mines que dans le cas du pétrole ; l’existence de cartels, dont certains observateurs font une des causes principales des difficultés des pays de la Zone Franc, n’est pas critiquée lorsque les cartels trouvent des ressources suffisantes en Afrique australe (comme dans le cas de la stabilité des relations interafricaines - voir note 4 -, la différence avec la situation dans les autres régions est d’abord, tout simplement, une différence de taille et une différence de rentabilité).

⁶ La hausse des coûts induite par leur taxation et par le biais anti-exportation créé par les protections n’était pas suffisante pour éroder cette compétitivité.

plus industrialisées de l'Afrique⁷. C'est là le résultat d'une politique de long terme et non pas seulement, comme on le dit parfois, de la stratégie de guerre des dernières décennies. Celles-ci ont été plutôt une période de déstabilisation du système.

L'apogée des politiques de substitution aux importations

Après 1960, des chocs politiques et économiques, internes et externes, ont éloigné encore davantage l'Afrique australe du libéralisme (sans nécessairement supprimer toute économie de marché). En trente années on a vu l'adoption de régimes " socialistes " dans l'ensemble des pays de la région autres que la RSA et les BLSN (Botswana, Lesotho, Swaziland, Namibie), la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud, la reconduction de sa politique d'industrialisation par le Zimbabwe indépendant (1980), l'affrontement entre la RSA et la SADCC et les sanctions contre l'apartheid. Les politiques de substitution aux importations se renforcent mais changent de nature. Elles ne sont plus, ou plus seulement des choix de développement mais poursuivent des objectifs politiques. Dans la SADCC, c'est une volonté de réduction de la dépendance à l'égard de la RSA, en Rhodésie puis au Zimbabwe une politique d'" économie assiégée " ⁸ et en RSA cela ressemble assez à une économie de guerre. Dans tous les cas, le besoin de réduire la vulnérabilité en présence d'un environnement hostile donne une nouvelle légitimité à l'utilisation des instruments de la protection, de la subvention, de l'organisation, de l'interpénétration de l'Etat et des entreprises.

La compétitivité n'est plus le critère de choix des activités en cas de blocus ou de sanctions, notamment pour les secteurs utiles à la défense nationale (armement, énergie, charbon, métallurgie, chimie...). Les taux moyens de soutien n'en sont peut-être pas plus élevés, mais ils sont de plus en plus différenciés et de plus en plus décidés au coup par coup. N'importe quel lobby ou entreprise publique qui peut relier son action à la défense nationale peut obtenir une dérogation au droit commun. On entre dans une logique du secret qui rend tout audit impensable. Parfois même les grands équilibres macro-économiques apparaissent, comme dans toute économie de guerre, relativement secondaires (encore que la RSA ait pris grand soin de limiter les déséquilibres).

Le besoin de rassurer les investisseurs étrangers et les organisations internationales devenait évidemment une préoccupation seconde pour la RSA à partir des sanctions financières. A l'inverse, le Zimbabwe, comme tous les pays de la SADCC, rencontrait une grande compréhension des bailleurs de fonds, principalement nord-européens, qui acceptaient de financer des investissements, notamment de transports, permettant de réduire sa dépendance à l'égard de la RSA.

⁷ Ils ont réussi à éviter l'alternative dans laquelle on tend aujourd'hui à enfermer les pays africains pétroliers ou miniers : ou bien respecter les avantages comparatifs sans freiner l'importation des biens de consommation (ce qui provoque, par un effet de Dutch disease, la chute du secteur productif concurrent des importations) ou bien placer les capitaux à l'étranger (ce dont on a longtemps félicité le Cameroun). Ils ont utilisé une politique qui n'est pas sans similitude avec des pays asiatiques, par exemple l'Indonésie, qui a financé sa diversification (notamment la production de riz) avec ses recettes pétrolières.

⁸ Jean-François Pochon, Zimbabwe, Une économie assiégée, Paris, L'Harmattan, 1995.

En résumé, les économies de cette période renonçaient à devenir compétitives et à attirer des capitaux par la rentabilité. En exagérant leurs orientations anciennes, elles tournaient le dos au processus mondial de libéralisation et de globalisation de la concurrence.

L'intégration régionale, pendant cette période, a connu à la fois une recombinaison des relations géographiques et un renforcement de certains de ces instruments.

Le conflit entre la RSA et les pays de la ligne de front a conduit la SADCC à prendre pour premier objectif la rupture de l'intégration régionale autour de la RSA. Elle a tenté une recombinaison de la région, avec des résultats très limités (essentiellement dans les transports). La RSA a, de manière plus complexe, utilisé les relations technico-économiques régionales comme une arme, c'est-à-dire en provoquant la destruction des infrastructures de communication au sein de la SADCC, en utilisant la menace de rupture des relations avec les pays enclavés (notamment le Zimbabwe) mais en prenant soin de ne pas créer de rupture absolue, pour garder des moyens de pression⁹. Outre la réduction des interdépendances entre la RSA et ses partenaires, deux effets de sens contraire ont pu jouer : d'une part la faiblesse de la croissance des partenaires et l'effondrement des pays en guerre (Angola et Mozambique) ; d'autre part la hausse de l'aide européenne à la SADCC a pu créer des revenus induits, augmentant la demande de produits sud-africains.

Dans le même temps, les instruments (protection, subvention etc.) qui servaient traditionnellement à construire la régionalisation continuaient à être développés et donnaient les résultats attendus (industrialisation, diversification, productions non compétitives sur le marché mondial...) ; mais ces opérations se faisaient dans des cadres plus restreints que la région australe (SADC, SACU, ou seulement RSA), créant des productions qui allaient devenir concurrentes à la fin du conflit (c'est même un problème majeur des relations RSA-Zimbabwe que la montée de celui-ci comme pôle industriel au cours de cette période et la remise en cause actuelle de cette montée). Toutefois, en développant des activités non compétitives sur le marché mondial mais viables dans une région protégée, cette phase a créé des instruments et des motivations pour la relance de l'intégration régionale.

La déstabilisation des rapports avec l'économie mondiale

Au cours de cette période, l'insertion de la RSA dans l'économie mondiale a été déstabilisée. Il y a eu dégradation des termes de l'échange et fluctuations du prix mondial de l'or. Il y a eu perte de compétitivité, fléchissement du taux de profit et baisse des investissements étrangers directs. Le désinvestissement des entreprises étrangères est fortement accéléré par les sanctions. L'économie mondiale voit augmenter la part des prêts au détriment des investissements directs, ce qui accroît la

⁹ Les relations commerciales ont probablement fléchi mais les statistiques sont incertaines. Entre 1982 et 1988, la part de la RSA dans les importations reste stable au Zimbabwe (autour de 23 %) et au Malawi (autour de 33 %) et augmente sensiblement (de 14 à 23 %) en Zambie. Elles ne pouvaient changer dans les pays de la SACU. Les investissements régionaux de la RSA hors SACU ont baissé dans des proportions mal connues et il y a eu gel des grands projets communs.

vulnérabilité des balances des paiements aux chocs politiques¹⁰. Lors des sanctions, le blocage financier sera plus efficace que les sanctions économiques proprement dites. La pression croissante de la compétition internationale et des normes de compétitivité (du fait de l'émergence asiatique et des injonctions des organismes internationaux) ont suscité des doutes croissants sur l'efficacité de la politique sud-africaine de protection, de subvention, d'industrialisation, d'organisation et de cartellisation. La réglementation méticuleuse de tous les marchés (du travail, du logement, du commerce..) créée par l'apartheid, les dépenses de sécurité et les coûts des conflits armés apparaissaient non seulement condamnables mais responsables d'inefficacité économique dans un système mondial économiquement libéral. En outre, les hausses de salaires consenties pendant les dernières années de l'apartheid remettaient en cause la compétitivité des mines et, plus encore, de l'industrie.

La Rhodésie du Sud a connu ses propres difficultés à maintenir son insertion dans l'économie mondiale. Le blocus, même s'il a pu être tourné, a affecté ses exportations (notamment de tabac). Après 1980 le Zimbabwe a pu s'appuyer sur la reprise de ces exportations au point d'y subordonner toute sa politique intérieure (non-respect des engagements sur la distribution des terres). La compétitivité des produits industriels a pu souffrir de l'inefficacité d'une économie contrôlée et de l'inflation mais les salaires ont été maintenus à un niveau plus bas qu'en RSA. Et les investissements étrangers ont évidemment souffert de l'orientation " marxiste " du régime. Ces difficultés d'insertion internationale ont été encore plus nettes dans les autres pays d'Afrique australe, notamment en Zambie, dont toute l'économie reposait sur l'exportation de cuivre.

Ainsi s'est creusé un écart croissant entre les objectifs et les moyens de la politique économique d'introversion. Il y a eu simultanément amplification de cette politique et réduction des recettes extérieures qui en assuraient traditionnellement le financement. Dans ces économies qui équilibraient désormais plus difficilement leurs balances des paiements et dont les exportations devenaient moins compétitives, l'effet anti-exportation de toute protection (qui avait pu être négligé tant que les marges bénéficiaires des exportations étaient assurées) devenait une menace pour l'insertion dans l'économie mondiale. Cette insertion devenait concurrente de l'intégration régionale.

A cela s'ajoutait une deuxième tension entre le renforcement des politiques d'introversion et les besoins de la nouvelle concurrence internationale. La diversification, l'industrialisation et le niveau technique croissants des deux leaders suscitaient des évaluations souvent optimistes de leur niveau de développement, alors même que l'avenir de ces spécialisations pouvait susciter le pessimisme.

Dernière tension : si la politique hétérodoxe a reçu de nouvelles légitimations dans les dernières décennies, ces légitimations ont fait quelque peu oublier la rationalité, en période longue, de la politique hétérodoxe. La tentation est grande de supposer que l'hétérodoxie n'a été utile que pour des raisons circonstancielles et de souligner qu'elle a été poussée trop loin pour le temps de paix. Le mode de développement séculaire est oublié et l'on assiste à une surréaction contre les politiques de protection.

¹⁰ Voir Brian Khan, " The crisis and South Africa's balance of payments " in Stephen Gelb (ed.), *South Africa's Economic Crisis*, David Philip Publishers, 1991.

Des politiques nationales en quête d'orthodoxie libérale

Cette surréaction contre le passé proche et cette amnésie à l'égard du passé plus lointain ont facilité le désaveu des politiques non libérales.

Le désaveu des politiques hétérodoxes

Les causes politiques de cette rupture idéologique sont évidentes. La paix retrouvée délégitime les interventions qui étaient nécessaires à l'économie de guerre. La fin de l'apartheid délégitime la réglementation de la mobilité des personnes. La crise du marxisme délégitime les stratégies " socialistes ". Le souci d'établir une égalité entre les nations de la région délégitime les formes séculaires d'intégration régionale.

Economiquement, les dernières années avaient montré un essoufflement du mode de développement. Celui-ci était, on l'a vu, de moins en moins adapté à l'environnement international actuel. L'orthodoxie économique a utilisé la force des idées mais aussi des bras séculiers (le FMI, la Banque mondiale, plus encore, dans la région australe, le GATT et, plus inattendue, l'Union européenne).

Alors qu'il était naguère possible, tout au moins à la RSA, d'être intégrée à l'économie mondiale tout en pratiquant une politique autonome, cette latitude est aujourd'hui fortement diminuée. La réinsertion de l'Afrique australe dans l'économie mondiale se fait au moment où la signature de l'Uruguay Round réduit l'autonomie des politiques commerciales. Cette période est aussi celle où, partout dans le monde, le poids de la balance des capitaux dans les balances des paiements rend celles-ci particulièrement sensibles aux injonctions des organisations internationales et à la psychologie des investisseurs privés (eux-mêmes de plus en plus influencés, dans leurs évaluations, par des critères de crédibilité semblables à ceux des organisations de Washington).

Le résultat est que les pays d'Afrique australe ont, en quelque mois, tous adopté, en principe, des politiques économiques qui sont aux antipodes de celles qui avaient permis les succès de la RSA et du Zimbabwe. Il y a même une " intériorisation " de l'orthodoxie suffisante pour faire oublier l'histoire longue de l'hétérodoxie et de ses succès¹¹.

On emprunte aux bailleurs de fonds le langage de la statique micro-économique qui, en ne voyant que les effets de concurrence entre promotion des exportations et substitution aux importations, estime que celle-ci crée un biais contre les exportations. Il ne permet pas de rappeler que le passé de la région a été modelé par leur complémentarité en longue période. Comme il ne permet pas de comparer l'histoire du passé sud-africain avec l'expérience des pays asiatiques qui, pourtant, exer

¹¹ Ces succès sont traités soit comme des erreurs (la diversification et l'industrialisation seraient excessives), soit comme des acquis sur lesquels on ne réfléchit pas (au risque de supprimer des soutiens encore nécessaires à l'industrie), soit enfin comme des résultats inférieurs aux potentialités (il y aurait eu un gaspillage des ressources).

ce une fascination sur l'Afrique australe¹². On se prive ainsi de la possibilité d'un rapprochement avec le cas de la Corée, où l'ouverture actuelle peut être considérée comme d'autant plus efficace qu'elle a été précédée d'un soutien aux industries naissantes. De même voit-on peu de références aux politiques de reconversion de pays naguère protectionnistes comme l'Australie, le Brésil ou la France (cette dernière connaît d'ailleurs la même amnésie et le même refoulement de son passé).

L'intériorisation du libéralisme se traduit par une mise entre parenthèses, quand ce n'est pas un reniement, du marxisme des deux partis au pouvoir (ZANU-PF et ANC) au Zimbabwe et en RSA. On n'en retient que les erreurs de gestion sans l'utiliser pour analyser la dynamique capitaliste actuelle dans la région (voir plus loin). Le protectionnisme est la cible de toutes les critiques¹³. La gestion oligopolistique de la RSA, dont on disait, il y a peu, qu'elle était la clef de son dynamisme et de sa capacité de vision à long terme, et dont on reconnaît le rôle positif dans le démantèlement de l'apartheid, se voit désormais surtout citée pour ses effets statiques donc négatifs : exploitation du consommateur et barrières à l'entrée opposées aux entrepreneurs noirs et aux entrepreneurs étrangers. On ne cite plus que les effets macro-économiquement déséquilibrants du *welfare state* et de la politique des revenus sans lesquels il n'y aurait eu ni les services sociaux dont on félicitait naguère le Zimbabwe, ni les marchés internes qui ont aidé à l'industrialisation des deux pays. Les entreprises publiques qui ont été des acteurs essentiels du dynamisme et de la cohérence de l'expansion de la RSA se voient bien souvent opposer l'argumentation standard en faveur de la privatisation. Les fonctions d'une économie organisée semblent oubliées des discours (mais, on le verra, pas des pratiques). L'historique du *policy mix* sud-africain de promotion des exportations et de substitution aux importations, rappelé plus haut, semble ignoré.

Dans la pratique, bien sûr, une telle amnésie n'est pas une attitude viable. Dans les deux pays existent des structures productives, notamment industrielles, qu'il est impossible de démanteler sans s'inquiéter de la reconversion. Les dynamiques sociales en cours (distribution des revenus, services sociaux, hausse des salaires dans le secteur formel en RSA) ont semé les germes de leur généralisation : en RSA, il n'est pas question de réduire les dépenses sociales mais de les étendre à la majorité. Les idéologies anciennes ont laissé des notions et des mots dans le langage politique, dans les pratiques administratives et dans les conflits sociaux. Enfin les images de succès même partiels (infrastructures urbaines, routières et ferroviaires, avancées technologiques, potentiel militaire et tous les signes d'appartenance au "premier monde") restent fortement valorisées et l'on voit mal que les pays renoncent à les entretenir.

Il en résulte que, dans chacun des deux pays, la politique économique ne peut éviter la juxtaposition de fragments relevant de logiques différentes. Ce qui crée des

¹² On sait que ces pays ont réussi leur émergence par des méthodes non identiques mais comparables : combinaison de marché et d'interventions, de promotion des exportations et de substitution aux importations, d'appel aux investisseurs étrangers et d'accumulation locale.

¹³ C'est peut-être le symptôme le plus fort de l'oubli de sa rationalité passée que de voir, notamment en RSA, chaque caractéristique de la protection changer de dénomination (la flexibilité devient instabilité, la discrétion devient manque de transparence, l'adaptation aux besoins immédiats devient incohérence dans le temps, la concertation entre public et privé devient pouvoir des lobbies...)

conflits, des “ regrets ”, des blocages et des incohérences qui donnent aux politiques économiques des cheminements hésitants et parfois heurtés. Il en résulte aussi un manque d’harmonisation et de synchronisation entre les politiques des deux pays leaders, qui crée des conflits dans le processus d’intégration régionale.

Au Zimbabwe : dualisme idéologique et impréparation des compromis

Dans le cas du Zimbabwe, le marxisme n’est officiellement pas abandonné. Robert Mugabe exprimait encore, début septembre 1995, sa volonté de ne rien désavouer des choix “ marxistes ”, mais insistait sur la nécessité d’un “ pragmatisme ” tenant compte de l’évolution des rapports de force dans l’économie mondiale. Ceci amène l’Etat à juxtaposer le discours marxiste (qui se focalise parfois aujourd’hui sur des aspects symboliques mineurs comme la rigueur morale) et l’adoption de la logique du marché.

Mais, dans la vie quotidienne, il est difficile de maintenir cette juxtaposition de logiques opposées. L’intériorisation du libéralisme par les acteurs économiques va plus loin que prévu. L’acceptation du marché se fait idéologique, radicale et même dogmatique. Le discours de la compétitivité internationale est utilisé à tous les échelons de la hiérarchie et crée une nouvelle langue de bois dans un pays qui conserve des séquelles de l’ancienne. Le vocabulaire quotidien est celui de la productivité, de l’efficacité, de la rentabilité des entreprises, de la compétitivité et même du respect des avantages comparatifs (sans protection ni subvention). L’administration “ socialiste ” n’hésite pas à se targuer de maintenir des salaires inférieurs à ceux des concurrents, particulièrement de la RSA. Les experts nationaux manient avec virtuosité la démonstration des incohérences des interventions passées de l’Etat (par exemple celles de la protection effective). Il y a une critique courante des excès de la bureaucratie (qui peut évidemment être un moyen codé de faire une critique euphémisée du régime).

Un étonnant symptôme de l’intériorisation du discours des institutions internationales est le peu d’appréhension manifesté à l’égard des difficultés que va poser la reconversion d’une économie abritée en une économie exposée. Certains montrent même (par conviction, par défense des options prises ou pour se rassurer ?) peu d’inquiétude sur l’avenir de l’industrie zimbabwéenne (sauf lorsqu’ils dénoncent la concurrence déloyale de leur voisin). La difficulté d’une reconversion est parfois présentée comme la preuve de son importance et de son intérêt. La presse est allée jusqu’à présenter la liste des réformes estimées nécessaires comme une énumération des progrès par rapport au passé (la liste des réformes monétaires et bancaires projetées en septembre 1995 par le Conseil des ministres a été ainsi interprétée)¹⁴. Cette adhésion à des objectifs extrêmes risque fort non de diminuer mais d’augmenter les difficultés concrètes des politiques économiques les plus importantes pour l’intégration régionale.

¹⁴ Tout ceci n’est pas sans rappeler l’époque où les planificateurs espéraient sortir du sous-développement en désignant comme secteurs à développer ceux qui étaient les moins avancés ou même les plus éloignés des avantages comparatifs et où les gouvernements se voyaient féliciter de faire les projets les plus éloignés des possibilités réelles.

La **politique macro-économique** est, depuis 1991, encadrée par l'ESAP (Programme d'ajustement structurel de l'économie) qui a des effets un peu spécifiques au Zimbabwe. Le fait que l'ESAP y est présenté comme un programme autonome est déjà significatif mais assez peu important car nul n'ignore la pression des bailleurs de fonds. Plus significatif est le fait que la libéralisation est facilement admise dans un pays qui était parmi les plus éloignés idéologiquement de l'économie de marché. Ses effets sociaux sont en revanche encore plus critiqués que dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne car la réduction des dépenses sociales remet en cause un des acquis du régime (les efforts en matière de santé et d'éducation avaient été remarquables au début des années 1980) et les effets redistributifs en faveur de l'agriculture risquent de profiter à la minorité qui gère l'agriculture commerciale. Les effets sur le niveau des salaires sont fortement ressentis mais moins critiqués puisque le discours officiel fait, on l'a dit, l'éloge de la capacité compétitive obtenue par les bas salaires zimbabwéens (le tiers des salaires de la RSA). Les effets financiers, notamment sur les finances publiques, rencontrent plus de résistances et subissent des retards sanctionnés en septembre 1995 par la suspension du programme FMI. A l'inverse de ce qui est l'argumentation du régime - acceptation pragmatique des remèdes idéologiquement refusés - on a plutôt, dans les faits, la non-réalisation d'une politique dont l'idéologie est acceptée.

La **politique du commerce extérieur** connaît la même tension entre la volonté de mutation et les difficultés de mise en œuvre des réformes. Les bailleurs de fonds et le GATT ont posé le principe d'un abandon de la politique de substitution aux importations. Ce qui remet en cause la logique de développement adoptée depuis l'UDI, menace des pans entiers de l'industrie et réduit les possibilités d'intégration régionale par des accords commerciaux préférentiels. Le Zimbabwe a soutenu, lors de l'Uruguay Round, les positions du GATT dans le but d'obtenir en Europe des débouchés pour son agriculture et il est entré ainsi (consciemment ?) dans une dynamique de concessions réciproques qui le conduit à échanger la protection de son secteur secondaire contre la promotion de ses exportations du secteur primaire. Le Zimbabwe rejoindrait ainsi les nombreux pays africains où les PAS ont suscité, dans l'immédiat, " re-primarisation " et " tertiarisation " ; ce qui entraînerait pour lui des coûts de régression particulièrement élevés du fait du volume des capitaux investis et de la structure des emplois (dont 25 % sont dans l'industrie).

On aurait donc pu s'attendre à ce que le Zimbabwe soit particulièrement attentif aux garanties, exceptions et délais négociés avec le GATT et les partenaires commerciaux et cherche, sur le rythme des libéralisations, une coopération avec la RSA, voire une coalition dans les négociations. Mais il semble bien qu'il n'y ait eu aucune coopération régionale et que les négociations avec le GATT aient été abordées en intériorisant le discours de celui-ci (c'est probablement sur ce thème de la libéralisation du commerce extérieur qu'on lit le plus d'éloges des tensions génératrices de hausse d'efficacité).

Lorsque les premiers coûts de la libéralisation sont apparus (notamment dans l'industrie textile et les pièces détachées), on a moins accusé le principe de la libéralisation que critiqué la RSA d'avoir obtenu des conditions plus favorables dans ses négociations avec le GATT. Ceci n'a d'ailleurs conduit à aucune autocritique sur l'absence de concertation régionale mais à des récriminations à l'égard de la RSA, accusée de ne pas jouer le jeu libéral (on y reviendra) et à des créations de taxes

en infraction aux engagements pris au GATT (lors du dernier budget). Ici encore l'éloge *ex ante* d'une politique de rupture radicale avec le passé débouche sur des retours en arrière lorsque l'on prend conscience, *ex post*, du coût des décisions prises.

La **politique à l'égard des investissements étrangers** connaît, elle aussi, une mutation des principes, de réels changements et des tâtonnements et échecs. Sur les principes, la rupture est nette avec une période qui avait vu les investissements directs passer de 7 millions de US\$ en 1980 à 2,4 millions en 1990¹⁵ ; les oppositions d'inspiration marxiste ou nationaliste ne sont plus entendues ; les étrangers se voient ouvrir la possibilité d'acquérir des entreprises publiques privatisées ; le retour à la convertibilité permet de libérer les transferts des revenus de capitaux ; et de nombreuses incitations à l'apport d'investissements sont offertes sans discrimination ni préférences à l'égard des capitaux sud-africains. La mise en œuvre de ces orientations a commencé : un organisme de promotion des investissements a été créé ; un plan de privatisation de 1 milliard de Z\$¹⁶ a été décidé ; les investissements étrangers sont spectaculaires dans les mines (investissement australien dans le platine, investissements sud-africains dans les autres minerais) ; les investissements dans les services (tourisme, banques...) sont importants ; des rachats d'entreprises sont projetés et longuement cités dans la presse ; la Bourse de Harare (la troisième d'Afrique) a permis des achats étrangers de 555 millions de Z\$ après juin 1993 ; enfin les taux d'intérêt sont très élevés au Zimbabwe en raison du déficit des finances publiques et de son financement par le crédit, ce qui attire des capitaux étrangers notamment bancaires. Cette expansion des financements étrangers n'est cependant pas sans hésitations : le volume total des investissements directs étrangers n'augmente que lentement (tout au moins jusqu'à 1993) ; le plan de privatisation est très en retard ; des sursauts nationalistes se produisent à l'égard des capitaux sud-africains et la vente des actions de la Delta Corporation a dû être stoppée lorsqu'il est devenu public que les investisseurs de la RSA prenaient des participations importantes (*Financial Gazette*, sept. 1995) ; des réflexions sont en cours pour augmenter les prises de participation des institutions financières nationales...

En RSA : la gestion des conflits par des négociations et des reports d'échéances

En RSA, les politiques économiques qui avaient permis l'industrialisation et l'intégration régionale font aussi l'objet d'un désaveu. Mais les formes d'amnésie et les précautions de reconversion y sont différentes.

L'ampleur du succès du discours libéral en RSA a surpris. La crise de la pensée marxiste au sein de l'ANC a été totale. Elle aurait pu déboucher sur une représentation asiatique du développement qui aurait conservé une légitimité à l'économie organisée traditionnelle de la RSA. Mais, dès les dernières années de l'apartheid,

¹⁵ Nous empruntons les chiffres qui suivent à E. Rochou, *Les investissements français et étrangers en Afrique australe* (à paraître prochainement aux éditions du CFCE) et remercions l'auteur de nous avoir permis de consulter ce travail avant parution.

¹⁶ Au 8 septembre 1995, 1Z\$ = 0,115 US\$.

le libéralisme se présentait comme le démantèlement économique de celui-ci (alors que naguère l'apartheid se voyait qualifier de forme extrême du capitalisme). Cette évolution théorique n'aurait pas suffi sans une offensive pédagogique concertée du FMI, de la Banque mondiale, du GATT, de l'Union européenne, des Etats-Unis, d'observateurs indépendants, de la Banque centrale et du ministère des Finances. Tous ont véhiculé le message que le premier problème de l'économie sud-africaine est sa réinsertion dans une économie globalisée et que cette réinsertion ne peut se faire que par l'acceptation explicite des nouvelles règles du jeu libérales. Sont présentés comme des impératifs catégoriques la crédibilité financière, la liberté du marché des changes, la liberté des mouvements de capitaux, une balance des paiements tenable, la compétitivité, la suppression de toute politique commerciale sélective ou préférentielle... Tous objectifs dont on démontre à l'envi qu'ils exigent à l'intérieur l'équilibre macro-économique, la séparation de l'économie et de l'Etat, une fiscalité favorable aux investisseurs, une modération des demandes de salaires, une privatisation des entreprises publiques, un démantèlement des oligopoles (*unbundling*). De proche en proche il est facile, en négligeant les marges de liberté de toute politique économique, de présenter un modèle qui renie tout de l'hétérodoxie traditionnelle de la RSA.

Derrière cette inversion spectaculaire du discours officiel persistent des dynamiques moins libérales. D'une part, le passé se prolonge par la capacité de reproduction et l'influence persistante de l'industrie, des infrastructures et des entreprises publiques, des conglomérats, de l'organisation de l'économie, du corporatisme, de l'interpénétration du privé et du public et des relations régionales. D'autre part, il y a montée d'aspirations nouvelles à la redistribution, aux investissements collectifs, à la satisfaction de besoins non dotés de pouvoirs d'achat, à la généralisation des services sociaux, au contrôle du pouvoir économique, à une discrimination positive, à des subventions au *black business*...

Face à ces besoins contradictoires la RSA n'a, pour le moment, pas infléchi son discours de respect des règles du jeu de l'économie occidentale libérale. Mais elle est le siège de longues négociations et de compromis évolutifs. Ceci implique des délais volontaires de décision et d'exécution ; des précautions sont prises *ex ante* pour ne pas démanteler les dispositifs existants et pour amortir les reconversions ; et une très grande prudence est observée dans l'échéancier et le financement des programmes nouveaux, principalement du Programme de reconstruction et de développement (RDP). La lenteur est d'ailleurs présentée comme une méthode de démocratisation des décisions et d'apprentissage de la démocratie (même si elle est aussi parfois symptôme d'inexpérience ou recul devant les résistances du passé). Ce qui donne un rythme très différent du Zimbabwe dans les politiques intéressant l'intégration.

La **politique macro-économique** de la RSA n'est pas, à la différence des autres pays africains, encadrée par un plan de la Banque mondiale. Celle-ci, après avoir préparé avec soin son intervention et proposé des sommes très importantes, se voit contrainte politiquement d'attendre. Elle pâtit d'une conjonction curieuse entre l'hostilité traditionnelle de l'ANC, la crainte nationaliste des conditionnalités imposées aux pays voisins, et aussi les rancœurs accumulées lors des sanctions par la minorité blanche. En outre la RSA pousse assez loin la schizophrénie commune à tous les pays aidés et juxtapose les critiques sur l'insuffisance des aides et les refus d'aide. L'ambiguïté est perceptible dans le discours de Nelson Mandela sur l'ai-

de américaine (qualifiée de “ *peanuts* ”) et dans sa vision des rapports avec l’Union européenne, où il a repris le slogan “ *trade not aid* ”¹⁷.

Le refus de recevoir des conseils des bailleurs de fonds ne signifie en rien, on l’a dit, un manque de rigueur de la politique financière et monétaire. La rigueur est interiorisée et observée grâce, notamment, à l’indépendance et à l’influence de la Banque centrale, qui fait respecter une orthodoxie qu’elle avait su déjà imposer en réponse aux sanctions financières. La rigueur est, grâce à cet apprentissage, gérée avec une précision et une technicité qui font parfois défaut aux pays voisins. La lutte contre l’inflation, le maintien de la compétitivité par la gestion du taux de change réel, la très progressive et très réussie suppression du rand financier sont des réussites d’une gestion fine de la libéralisation. Cela permet, quand nécessaire, de prendre avec l’orthodoxie des distances dont la principale est aujourd’hui le maintien du contrôle des changes pour les résidents (contre les appels de la presse financière internationale). Cette gestion rigoureuse n’écarte pas cependant certaines inquiétudes actuelles sur le taux d’inflation, sur la croissance de la consommation, sur la montée d’un déficit extérieur et sur sa couverture par des emprunts à l’étranger.

La rigueur a pu d’autant mieux être respectée que, de façon très inattendue, elle n’est pas encore entrée en conflit ouvert avec le Programme de reconstruction et de développement (RDP). Il n’y a pas eu, pour le moment, de heurt frontal entre la contrainte extérieure et les aspirations de la majorité. Les responsables du RDP font tout pour démontrer la compatibilité du programme et de la crédibilité internationale. Et jusqu’à présent celui-ci est moins critiqué pour les imprudences financières que certains craignaient que pour sa non-effectivité. Mais sa mise en route va peut-être s’accélérer après les élections locales puisque c’est à ce niveau que se décidera une bonne part des dépenses de *social uplifting*. Cela n’entraînera pas nécessairement un conflit entre rigueur et dépenses sociales puisque celles-ci provoqueront le déblocage des importantes aides extérieures qui lui sont affectées. L’équilibre macro-économique sera déplacé mais pas nécessairement perturbé.

La politique du commerce extérieur est le lieu principal de la mutation libérale, puisque celle-ci a pour objectif déclaré de remplacer la politique de substitution aux importations par une promotion libérale des exportations. Déjà, dans les dernières années de l’apartheid, la perte de compétitivité avait amené à changer le sens des interventions et à renforcer le système d’incitations à l’exportation (GEIS). Mais, sous la pression du GATT, la SACU doit aller plus loin et atteindre la compétitivité sans subventions. C’est ici que se situe la remise en cause du mode de croissance et du mode d’intégration régionale antérieurs. La RSA a accepté ce bouleversement mais elle a su demander des délais et garanties définis avec précision. Cette

¹⁷ La RSA cumule refus de recevoir de l’aide et refus d’accorder de l’aide, ce qui indique des causes autres que vulgairement matérialistes. Ce pourraient être : le souvenir des aides aux homelands, de leur contenu politique et de leur influence sur la corruption ; une méfiance à l’égard de l’aide à l’Etat considérée comme créatrice de dépendance et de détournements ; une méfiance à l’égard des aides décentralisées soupçonnées de démanteler l’Etat ; un certain mépris à l’égard des Etats qui, dans le cadre de la SACU ou de la Zone Franc, financent leurs dépenses publiques par des aides extérieures (thème très utilisé dans les argumentations contre les zones monétaires) ; la crainte de voir l’aide décourager l’effort productif et réduire l’emploi (le refus de l’aide extérieure pour soi s’accompagne très rationnellement d’une demande d’aide extérieure pour ses clients : ceux-ci deviendraient consommateurs alors que la RSA deviendrait pays producteur).

Cette précision résulte de la coopération, en RSA, entre une administration accoutumée à la gestion de la protection, les lobbies patronaux et les syndicats très au fait des points vulnérables de l'industrie. Au lieu d'osciller, comme le Zimbabwe, entre une sous-estimation *ex ante* des difficultés et des corrections *ex post*, les choix *ex ante* de la RSA semblent avoir été prudents (absence d'harmonisation régionale dont on verra plus loin les conséquences). Depuis lors, on assiste plutôt à une réduction des délais prévus (démantèlement du GEIS en 1995), ce qui entraîne d'ailleurs une tension entre l'administration et les lobbies.

La **politique à l'égard des investissements étrangers** n'est pas une rupture idéologique comme au Zimbabwe. Elle veut provoquer le retour d'un flux traditionnel de capitaux dont la rupture fut la vraie cause de l'efficacité des sanctions. Mais ces flux traditionnels sont demandés à un environnement international qui a, entre temps, changé. Le jeu est désormais d'attirer les investissements en restaurant la crédibilité financière, et de les orienter différemment (moins vers la substitution aux importations et davantage vers des secteurs d'exportation). Et comme, au contraire du Zimbabwe, le coût du travail n'est pas attractif pour les investisseurs, il faut choisir des activités reposant sur les ressources naturelles et la qualification du travail. Beaucoup de projets concernent la "bénéficiaction" des produits miniers (c'est-à-dire leur valorisation par la création d'activités en aval). Ce qui est d'ailleurs discutabile si l'on prêche un retour aux avantages comparatifs.

Les résultats de cette politique sont souvent présentés comme très encourageants sur la base de la liste des entreprises étrangères intéressées par l'ouverture de la RSA. Cet optimisme paraît excessif si l'on en croit les statistiques des entrées nouvelles de capitaux. Les investissements américains sont souvent des rachats d'anciennes succursales cédées pendant les sanctions. Il y a beaucoup de projets, notamment japonais, mais les implantations se font attendre. La balance des paiements doit, on l'a vu, être équilibrée par des prêts dont l'instabilité pourrait, aux yeux de la Banque centrale, créer une crise "à la mexicaine" et justifie le maintien du contrôle des changes (celui-ci est aussi motivé par la crainte que le besoin de diversification géographique dans la stratégie de concurrence globale soit utilisée par des entreprises résidentes pour procéder à des fuites de capitaux)¹⁸. Cette faiblesse du financement extérieur est une source de fragilité non seulement pour l'économie sud-africaine mais pour tout l'échafaudage régional (puisque le "tremplin" est vulnérable).

Les formes actuelles de la relance de la régionalisation

Les réserves de la RSA à l'égard des institutions régionales existantes

La réévaluation des avantages/coûts des différentes formes d'intégration régionale est encore en cours en RSA. Mais d'ores et déjà on sait que ce retard provient des

¹⁸ Les entreprises résidentes sont déjà autorisées à faire de opérations de swap avec des entreprises étrangères désireuses de s'installer en RSA et à utiliser leurs avoirs à l'étranger. Plus récemment, il a été admis que le contrôle des changes autoriserait la sortie de capitaux désireux de s'investir en Afrique, ce qui pourrait accroître la relance du capitalisme régional.

réserves de la RSA à l'égard des institutions existantes.

L'Union douanière (SACU) repose sur une protection commune assortie de compensations financières de la RSA aux pays consommateurs nets des produits protégés (BLSN). Ce compromis est remis depuis longtemps en cause par tous les partenaires. Les pays BLSN estiment que la croissance plus rapide de leur PNB justifierait une hausse de la compensation due à leurs consommateurs et accusent l'union douanière d'avoir freiné leur industrialisation (les conglomérats décourageant les implantations étrangères). La RSA considère que la clé de répartition des charges lui est devenue défavorable et que le versement des compensations aux budgets des BLSN (elles représentaient la moitié des recettes de l'Etat au Lesotho et au Swaziland) s'inscrivait dans une logique de tutelle, de laxisme et de corruption qui est symbolique d'un passé refusé par les fonctionnaires en place comme par l'ANC. Un rapport est prévu par la RSA pour le début de 1996. L'éventualité d'une extension de la SACU à tous les membres de la SADC est souvent évoquée, non sans inquiéter le Zimbabwe ; mais il n'y aura certainement pas extension sans révision de ses modalités actuelles. Et les propositions d'union douanière de la COMESA sont jugées trop ambitieuses. La pratique des accords commerciaux bilatéraux avait, jusqu'à une date récente, la préférence des différents partenaires mais l'accord avec le Zimbabwe, qui avait survécu au conflit, n'a pas été renouvelé.

La Zone monétaire commune, dite Zone Rand, est de conception trop ancienne pour servir de modèle à une zone plus large (il y avait, en fait, gestion unilatérale de la monnaie par la RSA). Mais il est également improbable que naisse une zone monétaire plus souple dont la RSA serait le dernier garant en soutenant la convertibilité et la parité de la monnaie des partenaires. Sont révélatrices, sur ce point, les opinions exprimées sur la Zone Franc. On en apprécie l'influence sur le pouvoir d'achat africain et la gestion des monnaies africaines (d'autant plus que la solvabilité de la zone pourrait profiter aux exportateurs sud-africains). Mais on souligne immédiatement que la RSA ne pourrait couvrir les coûts d'une zone analogue (dont les effets sur le développement sont discrètement mis en doute). La coordination monétaire est considérée au minimum comme prématurée dans une Afrique australe où chaque pays est accoutumé à sa souveraineté monétaire. Il y a certes un rapprochement des politiques monétaires du fait des prescriptions similaires des PAS dans tous les pays. Mais on est très loin d'une véritable harmonisation monétaire même en tenant compte des fonctions nouvelles de la RSA sur les aspects monétaires de la SADC.

Les institutions de financement public du développement régional souffrent, elles aussi, de la conjonction du désaveu politique de l'expérience nationale et du refus d'en susciter, même sur des bases nouvelles, l'extension régionale. La DBSA (Development Bank of South Africa), à qui l'on reprochait d'avoir joué le rôle de banque régionale de développement dans les homelands, suscite progressivement moins de réserves en raison de son orientation vers les régions. Mais la réticence à l'égard de l'extension des financements régionaux au-delà des frontières persiste, ce qui s'inscrit dans le refus explicite et répété de la RSA de devenir le financier de l'Afrique australe. Cette réticence a fait envisager de se borner à assurer l'intermédiation des financements du développement apportés par des bailleurs de fonds non africains, mais ceci n'a pas eu beaucoup de réalisations. Elle a motivé la proposition de n'acheter que 1 % du capital de la BAD (qui a répondu par un refus). Elle était à l'origine du refus originel d'accepter le secteur de la monnaie et des finances dans la répartition des fonctions au sein de la SADC.

Plus généralement, les institutions intergouvernementales, dont les créations et les échecs ponctuent, ailleurs, l'histoire de l'intégration africaine, ne sont traditionnellement pas l'instrument essentiel de l'expansion régionale de la RSA. Elles n'ont pas été totalement négligées, ne serait-ce que pour des raisons de diplomatie économique et de diplomatie tout court. Il y a même eu la CONSAS, mais ce fut un échec. Implicitement, il a été longtemps admis que la dynamique économique régionale ne naîtrait pas de ces institutions mais des entreprises privées ou publiques de la RSA et d'accords qui devaient rester ponctuels et sectoriels.

Malgré la crainte de l'ANC de voir l'absence d'institutions permettre un mode de régionalisation " impérialiste " et inégalitaire, la tradition semble bien implantée de confier implicitement la dynamique économique de la régionalisation au jeu d'un marché organisé par les conglomerats et les administrations de la RSA, en s'appuyant sur les entreprises publiques (notamment de transport et d'énergie) et les entreprises privées. On maintient de fait le rôle de cet ensemble d'acteurs qui, dans le passé, a impulsé les mouvements migratoires vers les mines et les industries, permis le contrôle des concurrents potentiels (diamants, or...) et accru les capacités productives régionales (entreprises de distribution, de l'agro-alimentaire, des services, tourisme).

La SADCC, lorsqu'elle s'opposait à la RSA, était, de ce fait, jugée beaucoup moins importante dans les milieux dirigeants de la RSA que dans ses propres Etats membres. Les réalisations en étaient, sauf dans le domaine des transports, considérées comme négligeables, et l'organigramme sectoriel comme artificiel et peu efficace. Seule sa capacité à attirer des aides de l'Europe était, non sans perfidie, citée comme le résultat réel de l'intégration.

La création de la SADC ne pouvait, quelque opinion qu'en ait la RSA, être traitée avec autant d'indifférence. La RSA s'est trouvée contrainte d'y consacrer une activité diplomatique suffisamment étoffée pour témoigner tout à la fois de son désir d'adhésion et de son intention de ne pas y adopter un comportement dominateur. Il fallait, aux yeux des partenaires mais aussi de l'ANC, symboliser l'abandon, par la nouvelle RSA, des stratégies économiques unilatérales et méprisantes. Mais cette adhésion ne signifiait pas, à l'origine, que la RSA attendait beaucoup de cette organisation tant qu'elle ne serait pas réformée. Elle ne pouvait, sans outrecuidance, demander trop rapidement des réformes. Mais elle n'en rappelait pas moins, plus ou moins discrètement, les aspects négatifs d'une gestion plurinationale naguère si vantée par les bailleurs de fonds européens et soulignait la " fatigue " que même ceux-ci montrent aujourd'hui à l'égard de projets qui trop souvent n'avaient été dénommés " régionaux " que pour attirer les fonds.

La SADC, institutionnalisation prudente de la régionalisation

Surmontant ses hésitations, la RSA a émis un signal important en direction de ses partenaires en adhérant à la SADC (tout en cherchant, au début, à y garder un profil bas). Les réunions successives de l'organisation ont montré un élargissement progressif mais sensible des domaines de concertation. L'harmonisation des politiques commerciales y est traitée, comme dans toutes les institutions régionales, mais la SADC reste beaucoup plus prudente que la COMESA sur les thèmes de la zone de libre échange et de l'union douanière. En revanche ont été relancés, no-

tamment à la réunion de Lilongwe, les projets, parfois très anciens, de gestion commune de l'eau, de l'énergie, du tourisme et de l'environnement, projets qui ont toujours été le principal intérêt de la RSA à la coopération régionale. L'harmonisation des politiques macro-économiques n'est encore abordée qu'avec une grande prudence du fait des considérables différences dans la maîtrise des grands équilibres et de la désorganisation totale des pays lusophones sortant de la guerre. En outre la RSA craint de se voir impliquer dans les désordres financiers et les besoins de financement de ses partenaires. La SADC a, cependant, décidé de réactiver son secteur monétaire et financier et de le confier à la RSA qui l'a accepté après hésitation. Cette rupture nette avec son attitude antérieure est déchiffrée par les uns comme une concession d'ordre diplomatique et par d'autres comme une marque d'intérêt pour un domaine qui pourrait devenir très important en cas de rapprochement des politiques monétaires et du fait de l'interdépendance déjà croissante des systèmes de crédit (avec une expansion régionale rapide des banques sud-africaines).

En outre, la SADC semble devenir davantage un lieu de concertation politique et, dans les réunions, le rôle des diplomates s'accroît relativement à celui des experts. L'idée d'une fonction d'organisation de la paix est née à propos de l'Angola et du Mozambique. On voit même émerger, sous l'impulsion de Robert Mugabe et non sans réticences de Nelson Mandela, le thème d'une participation militaire au rétablissement de la paix et même celui d'une ingérence en cas de troubles internes (cas du Lesotho). Progressivement il devient possible que la coopération régionale soit moins centrée sur l'objectif traditionnel d'accroître les mouvements de biens et de capitaux (qui seront amplifiés, de toute façon, par la globalisation de l'économie mondiale) que par la volonté de gérer les conséquences socio-politiques de l'interpénétration croissante des économies. Un des buts pourrait être d'apporter des remèdes aux déséquilibres et tensions de la globalisation et de la régionalisation spontanée. Ce qui ne ferait que suivre une évolution observée en d'autres lieux (Etats-Unis et Mexique, Union européenne et Méditerranée).

Même si elle ne va pas encore jusque-là, l'évolution de la SADC en a accru la crédibilité et elle a enregistré plusieurs demandes d'adhésion. Elle n'a, autre signe de prudence, accepté que celle de Maurice et a annoncé que cette adhésion serait la dernière. Le but est d'éviter que la SADC n'ajoute à ses pays pauvres d'autres pays marginalisés et de décourager certains pays comme le Zaïre. Par crainte de dilution des pouvoirs et de projets trop ambitieux, la RSA et le Zimbabwe se montrent réticents à l'égard de la COMESA¹⁹.

L'énoncé des domaines nouveaux de réflexion de la SADC ne doit d'ailleurs pas faire illusion. Il y a encore peu de signatures d'accords ayant des conséquences économiques concrètes. Les politiques commerciales n'ont pas été harmonisées. Les accords commerciaux bilatéraux n'ont pas été reconduits. Les projets de gestion commune des ressources naturelles ne sont qu'à l'étude et l'on n'a pas encore commencé à fixer les clés de répartition des gains, des produits et des coûts de l'exploitation de ces ressources. Les programmes macro-économiques sont encore considérablement éloignés. La coordination est difficile entre des pays dont deux sont à peine sortis

¹⁹ Les échanges ont même été assez vifs entre le Secrétaire de la COMESA, qui a menacé la RSA d'établir des surtaxes sur ses exportations en cas de non-adhésion à la COMESA, et le ministre Trevor Manuel, qui a employé un ton nettement méprisant à l'égard de telles menaces. On parviendra sans doute à un compromis tel que le projet d'une COMESA Nord et d'une COMESA Sud.

de la guerre, dont plusieurs sont en crise économique profonde (Zambie, Tanzanie, Malawi) et deux en profonde mutation (RSA et Zimbabwe). Des accords multiples (programmes d'ajustement, accords avec le GATT, Initiative transfrontalière de libération des échanges, COMESA...) sont signés sans coordination entre les partenaires et des relations géo-économiques tous azimuts sont projetées par chacun (sur ce point l'Afrique australe n'est pas plus prudente que les autres régions africaines).

Cette lenteur des progrès de la SADC est, pour une bonne part, imputable à l'influence de la RSA, où la lenteur des débats est un élément constitutif et volontaire du processus de démocratisation. En outre la priorité est en RSA aux questions intérieures, l'appareil diplomatique en souffre parfois et les questions interafricaines ne sont pas prioritaires sur le calendrier. Les choix sur l'intégration régionale ne sont pas effectués, le contenu de la révision, depuis longtemps annoncée, de la SACU ne se précise guère ; l'accord bilatéral avec le Zimbabwe n'a pas été renouvelé à la date prévue (alors qu'il avait été reconduit tacitement lors de la tension maximale entre les deux pays) ; le problème de l'immigration n'est pas traité malgré les intentions initiales de l'ANC et les récriminations actuelles, en sens opposé, de la presse ; dans les relations interafricaines, comme d'ailleurs sur plusieurs problèmes internes, la lenteur des décisions publiques laisse libre champ aux stratégies privées qui reconstituent les modes et les résultats des stratégies anciennes et cherchent à en assurer la pérennité par des prises de position durables.

La relance de l'expansion régionale du capitalisme sud-africain

Les pays de la SADCC (hors SACU) avaient, depuis les années 1960 ou 1980, choisi le " socialisme " et multiplié les interventions étatiques. A des degrés divers ils pratiquaient des politiques de substitution aux importations, d'inconvertibilité des monnaies, de contrôle du commerce et de restrictions aux mouvements de capitaux. Il en résultait non pas une rupture avec l'extérieur (les exportations de minerais et de produits agricoles continuaient et la SADCC recevait des aides publiques très importantes) mais des freins au commerce extérieur et un désintérêt des investissements étrangers. La situation était encore plus dégradée dans les pays lusophones en guerre (sauf pour le pétrole de l'Angola).

La réinsertion de la RSA dans l'économie internationale a coïncidé avec la libéralisation interne et externe de ses partenaires régionaux. Au moment même où la RSA cherche à nouveau une expansion économique africaine, ses voisins lui ouvrent leurs portes par la déprotection du commerce extérieur, la privatisation de leurs entreprises publiques, les restructurations et demandes de financement des entreprises subventionnées par l'Etat, l'acceptation des investissements directs étrangers, la libéralisation des mouvements de capitaux et le retour à la convertibilité des monnaies. Il y a donc eu simultanément volonté, de la part de la RSA, d'exporter des biens et des capitaux et, chez les partenaires africains, levée des obstacles aux importations et appel aux investissements étrangers.

En d'autres termes les anciens pays de la SADCC acceptent le retour du capitalisme au moment où le secteur privé sud-africain impulse une expansion internationale des capitaux. La croissance actuelle des relations interafricaines en Afrique australe n'est donc pas, ou pas principalement, une politique de régionalisation par le commerce et/ou par des institutions régionales (même si les deux existent).

Elle est d'abord une relance du capitalisme par la conjonction, dans la région, d'une demande et d'une offre d'investissements privés. Le capitalisme sud-africain reprend, dans le " *New scramble for Africa* ", une tradition séculaire d'expansion vers le Nord. Le scénario de l'ouverture des frontières n'est pas de Richard Cobden mais de Cecil Rhodes.

La différence est nette avec l'évolution de l'Afrique occidentale, centrale et orientale où la plupart des pays n'ont pas connu d'expérience socialiste de longue durée. Depuis plus d'une décennie leurs interventions étatiques sont érodées par des réformes libérales mais ceci ne provoque pas d'afflux de produits et de capitaux étrangers. Ils sont encore dans une phase intermédiaire où la fonction des réformes (et notamment des PAS) est de démanteler les obstacles au marché et à la concurrence. Cette phase intermédiaire est d'ailleurs analysée et guidée à travers des modèles micro-économiques de concurrence parfaite qui sont très éloignés des analyses de la globalisation des économies (puisque celles-ci sont, à l'inverse, focalisées sur l'expansion internationale des capitaux en concurrence oligopolistique). Sans doute chacun sait que l'objectif des réformes est, à terme, la réintégration de l'Afrique dans l'économie globale. Mais, dans un premier temps, le thème de la concurrence oligopolistique n'est pas posé²⁰.

L'Afrique australe, à l'inverse, passe immédiatement à la phase d'insertion dans les stratégies globales de concurrence entre les investisseurs mondiaux et entre les grandes entreprises transnationales. Grâce aux ressources naturelles de la région, la simple annonce du démantèlement du socialisme attire les investisseurs qui apparaissent, ou plutôt qui reviennent, avant même que les réformes ne soient achevées. L'ajustement du Zimbabwe et de la Zambie (et, *a fortiori*, celui des pays lusophones) est beaucoup moins avancé que l'ajustement de bien des pays africains dont les réformes n'ont pas encore prouvé leur capacité d'attirer des capitaux²¹. Mais les anticipations sur les rendements à long terme des mines font immédiatement de l'Afrique australe un nouveau champ pour les stratégies globales des conglomérats sud-africains.

Une régionalisation stimulée et régulée par les conglomérats

Deuxième différence avec les autres régions de l'Afrique subsaharienne : la relance du capitalisme se fait, dès le début, dans la logique d'un capitalisme de grandes unités appuyé sur de fortes relations avec les Etats. Ces stratégies oligopolistiques utilisent certes les opportunités ouvertes par les programmes d'ajustement et de retour au marché. Mais elles sont assez éloignées des modèles de concurrence parfaite qui servent d'utopie directrice à ces programmes.

²⁰ Un net passage des thèmes de l'analyse statique de la concurrence parfaite aux thèmes de l'économie globale est visible dans la présentation des problèmes africains par *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, World Bank, 1995.

²¹ Les déficits des finances publiques des pays de l'ancienne SADCC ont même un effet paradoxal d'attraction des investissements étrangers. Les Etats voient dans la privatisation de leurs entreprises publiques un mode de financement de ces déficits et d'apport de devises convertibles, ce qui accélère le rythme des privatisations et de l'ouverture aux investisseurs étrangers.

En premier lieu les calculs de rentabilité des grandes entreprises sont des calculs à long terme qui peuvent accepter, dans le court terme, des phases de non-rentabilité. Depuis toujours les entreprises minières sud-africaines doivent et peuvent procéder à des investissements très lourds et très longs tout en sachant que les prix de leurs produits sont très fluctuants. La programmation financière du secteur y est même impressionnante par les sommes engagées et par les aléas conjoncturels assumés. L'expansion régionale des capitaux participe, pour une part, de cette logique. Les investissements, notamment dans les pays lusophones, ne seront pas rentables pendant les longues et difficiles périodes de reconstruction. Mais il s'agit d'un pari sur le long terme, non d'un constat de retour à la rentabilité. Ce qui contribue paradoxalement à la vitesse de réaction des investissements privés dans la région australe : il n'est pas nécessaire d'attendre que soit assurée la rentabilité à court terme si le calcul des investisseurs est d'anticiper la rentabilité à long terme et s'ils sont en mesure d'immobiliser des masses considérables de capitaux.

Les conglomérats bénéficient, par ailleurs, d'économies de dimension, de techniques de gestion et d'avances techniques. Ce qui leur permet parfois de rétablir, dès le court terme, la rentabilité de secteurs déficitaires par mauvaise gestion. Les investisseurs sud-africains introduisent leur mode de gestion dans des moyennes entreprises mal gérées (brasseries) et dans l'extension d'activités de services déjà maîtrisées (tourisme, banques...). Ils utilisent leur technologie pour rétablir la rentabilité des mines d'or (exemple du Mali). Ils utilisent les économies d'échelle de la grande distribution qu'ils ont su maîtriser lorsque l'apartheid opposait des barrières à l'entrée au secteur informel. Enfin ils sont en mesure de créer des complémentarités géographiques (projets communs de tourisme), des complémentarités intersectorielles ("bénéficiation") et d'appuyer leurs investissements directs sur une pénétration financière et bancaire.

Outre leurs investissements d'expansion, les conglomérats font des investissements de garantie contre la concurrence. La très grande activité de De Beers en Angola et au Botswana s'explique certes par la recherche de nouveaux gisements mais aussi par la volonté de freiner la déstabilisation du marché du diamant par la contrebande (et l'inconnue russe). De même les visées sur le cuivre de l'Afrique centrale s'insèrent dans une stratégie de veille sur les ressources.

L'intervention des conglomérats influe sur la localisation des activités puisque le choix entre exportations et implantations se fait pour des raisons internes à une même entreprise. Jointes aux actions des lobbies d'entreprises moyennes de la RSA, ces choix peuvent éloigner du jeu des avantages comparatifs. Les pays voisins, en particulier de la SACU, les accusent d'avoir freiné les investissements de pays tiers (par exemple dans l'automobile). La littérature sur l'utilisation de la RSA comme tête de pont pour le développement africain n'a pu que renforcer leurs craintes sur la localisation des activités. Il est trop tôt pour savoir si les entreprises manufacturières permettront désormais une délocalisation dans les pays à bas salaires, comme le demande instamment le Zimbabwe (l'exemple d'un investissement coréen dans l'automobile au Botswana est ambigu). Dans les opérations commerciales, les entreprises (sud-africaines ou étrangères) tendent à localiser en RSA leurs sièges sociaux, leurs lieux de stockage et leurs lieux de distribution des pièces de rechange ("pôles d'éclatement" commercial).

Enfin, les conglomérats ont toujours eu des relations étroites avec l'Etat dans la définition et la mise en œuvre des grandes options économiques. Ils partagent, et

parfois maîtrisent des fonctions réservées ailleurs à l'Etat. Ils interviennent dans la programmation nationale à long terme, les services sociaux, la construction de logements et la régulation des migrations. En étroite coopération avec les entreprises publiques, ils organisent les transports, les ports, les délocalisations d'activités et les axes de développement régional. L'expansion régionale actuelle renoue avec la tradition de coopération entre les entreprises et l'administration²². Elle renoue avec la tradition séculaire, depuis Cecil Rhodes, de confier l'expansion vers le Nord à l'initiative privée. Si l'Afrique occidentale et centrale donne des signes de retour à l'Afrique des comptoirs (A. Mbembe), l'Afrique australe donne des signes de retour aux compagnies à charte.

Aujourd'hui cependant, les rapports avec l'administration sont plus ambigus. Dans l'immédiat, les conglomerats ont tendance à mener une politique de diversification internationale qui assure leur autonomie à l'égard du nouveau pouvoir, et il n'est pas impossible que certaines opérations africaines s'inscrivent dans cette diversification (la stratégie de De Beers en Afrique n'est pas distincte de sa stratégie de diversification géographique dans le reste du monde). Dans les années qui viennent, les relations avec l'Afrique pourraient devenir plus surveillées si la campagne actuelle de L'ANC pour le démantèlement des conglomerats se poursuivait. Pour le moment, les critiques de C. Ramaphosa et de T. Manuel portent d'abord sur le problème de la concurrence à l'intérieur de la RSA et sur l'*empowerment* des Noirs.

Les résultats de la dynamique actuelle de régionalisation

La croissance des flux interafricains

Depuis 1991, l'arrêt des conflits, la libéralisation interne et externe, le maintien par la RSA de certaines subventions à l'exportation (promises à disparition) accroissent tous les flux entre la RSA et les autres pays d'Afrique australe.

L'immigration actuelle en RSA a nettement augmenté. Le chiffre de 5 millions donné par les services de police pour une seule année semble peu vraisemblable. Le doute conduit à des estimations du total actuel d'immigrés qui varient entre 3 et 8 millions. Il s'agit de moins en moins d'une immigration organisée par les entreprises minières, celles-ci étant en période de rationalisations. C'est une immigration spontanée venant de pays ruinés (Mozambique) ou de pays à forte inégalité et forte corruption (Zaïre, Nigeria).

Les échanges commerciaux et les excédents de la RSA à l'égard de la région

²² Par exemple la stratégie actuelle d'expansion régionale est décidée et financée par les entreprises sud-africaines selon leur propre logique mais elle a besoin de l'appui ou du moins de la tolérance de l'administration. Le contrôle des changes, notamment, ne fait pas obstacle et même donne la préférence aux exportations de capitaux vers l'Afrique.

australe se sont fortement accrus entre 1992 et 1994²³.

Avec les quatre pays de la SACU (qui restent les partenaires les plus importants et les plus déficitaires), les exportations s'accroissent de 16 % (passant de 12,9 à 15 milliards de rands) mais les importations baissent de 30 % (de 2,2 à 1,6 milliards), ce qui accroît un excédent déjà considérable (de 10,6 à 16,5 milliards) et donne un taux de couverture de 9,6 en 1994.

Avec les six autres pays de la SADC les exportations s'accroissent de 38 % (de 4,4 à 7,2 milliards) et les importations de 43 % (de 1 à 1,4 milliards), ce qui accroît l'excédent 3,4 à 4,7 milliards (taux de couverture de 4,3 en 1994). C'est la zone d'expansion caractérisée du commerce. Mais la croissance des exportations de 2,8 milliards n'est pratiquement le fait que de deux destinataires. Le Mozambique en explique à lui seul une moitié et le Zimbabwe presque l'autre moitié en augmentant ses achats de 0,9 milliard (soit 58 %). Mais, comme il est le seul pays qui augmente aussi ses exportations vers la RSA (de 0,3 milliard, soit 34 %), son taux de couverture ne baisse que de 49 % à 41 % dans ses relations avec la RSA. Il reste le premier exportateur vers ce pays : sur 3 milliards d'exportations de toute la SADC vers la RSA, le Zimbabwe en fournit le tiers soit 1 milliard de rands²⁴.

Les flux intrarégionaux formels de capitaux se développent à un rythme unique en Afrique pour les raisons citées plus haut. Il est malheureusement impossible d'en donner le total. Mais il n'est guère de jour sans que l'on signale de nouveaux projets, il est vrai inégalement crédibles, d'implantations sud-africaines. Dans le secteur minier se multiplient les projets d'exploration ou d'exploitation de nouveaux gisements, des prises de participation dans des entreprises existantes et des négociations sur le rachat d'entreprises aussi importantes et aussi symboliques que la ZISCO zambienne ou même, selon une rumeur récurrente, sur une entrée de l'Anglo-American dans la Gécamines zaïroise. Dans l'agro-alimentaire, les rachats d'entreprises par des intérêts sud-africains ont atteint la Tanzanie jusqu'ici très négligée par la RSA. Dans le secteur de la distribution, les tentatives d'implantation atteignent même quelques pays de la Zone Franc. Des investissements industriels existent mais n'ont pas, pour le moment, provoqué une délocalisation des activités de la RSA vers les pays à bas salaires. Des projets précis d'entreprises de tourisme sont déjà définis

²³ Les statistiques du commerce africain de la RSA posent plusieurs problèmes : la plupart des sources donnent non les échanges de la RSA mais les échanges agrégés de la SACU avec le reste de L'Afrique. Sont souvent confondus le commerce spécial de la RSA et son commerce général (comprenant les opérations de transit, si importantes pour les relations avec les pays enclavés). Les flux informels sont importants. Enfin les échanges étaient systématiquement sous-estimés au temps des sanctions et la première publication, en 1992, des échanges interafricains réels a révélé des chiffres supérieurs aux estimations officielles antérieures. Les chiffres donnés ici doivent donc être pris avec la plus grande prudence.

²⁴ Avec le reste de l'Afrique les exportations passent de 1,5 à 2,4, les importations de 0,3 à 0,9 et l'excédent de 1,2 à 1,6 milliards (taux de couverture de 1,6 en 1994). Des percées peuvent être observées. En 1993, les pays africains de l'océan Indien ont acheté pour 839 millions de rands. Les essais de pénétration de la Zone Franc ne sont pas négligeables (environ 284 millions de rands en 1993) et pourraient s'accroître à terme pour certains produits particulièrement compétitifs. On est loin, cependant, des espoirs et des craintes qu'avait fait naître, en 1991 et 1992, la gesticulation diplomatique de la RSA et de ses interlocuteurs africains. Des quatre pays alors identifiés comme cibles privilégiées, seul le Kenya s'avère en définitive un marché important (205 millions de rands), les trois autres étant négligeables (Maroc 22 millions, Egypte 55 millions, Nigeria 41 millions).

avec le Zimbabwe et le Mozambique. L'expansion du réseau bancaire sud-africain est demandée par des pays où le niveau du taux d'intérêt et les lenteurs du crédit ont créé de lourds besoins de trésorerie et de financement. Elle constitue un élément important des stratégies de pénétration du commerce et des capitaux sud-africains. Des investissements dans l'agriculture sont en instance dans le nord du Mozambique. Ce mouvement devrait, sauf accident imprévu, se poursuivre du fait de nouvelles privatisations et, à plus long terme, dans les projets d'aménagement commun des ressources naturelles (bien qu'il soit déjà annoncé que ces projets susciteront des demandes d'aide aux pays européens).

Un cas presque pur d'intégration régionale polarisée et asymétrique

La relance de l'intégration de l'Afrique australe a, pour le moment, toutes les caractéristiques d'une intégration polarisée et asymétrique : inégalité de dimension (le PIB de la RSA est 4 fois celui du reste de la SADC et 17 fois celui du Zimbabwe) ; polarisation (les flux régionaux de biens, de personnes et de capitaux ont une structure en étoile autour de la RSA et il n'y a pas d'accord multilatéral) ; excédent commercial du pôle (la RSA a un taux de couverture de ses importations qui va de 1 à 10) ; exportations nettes de capitaux du pôle vers la périphérie ; migrations de la périphérie vers le pôle ; spécialisation du pôle dans la production secondaire et de la périphérie dans les productions primaires ; spécialisation du pôle dans les technologies avancées ; exode des cerveaux (médecins et intellectuels) du Zimbabwe ; centralisation en RSA des sièges sociaux, des lieux de stockage et des lieux d'éclatement du commerce ; substitution du pôle sud-africain au pôle zimbabwéen (qui, au sein de la SADC, polarisait les flux, avait un excédent commercial et était spécialisé dans l'industrie).

Cette conformité, jusqu'à la caricature, au modèle d'intégration polarisée n'implique nullement, contrairement à l'interprétation fréquente, que cette intégration traduit des intérêts incompatibles, une exploitation de la périphérie et un freinage de son développement : nombreux sont, historiquement, les développements induits par des intégrations asymétriques. Mais cette forme d'intégration provoque des conflits spécifiques, déjà bien connus et déjà légitimés par le répertoire mercantiliste, nationaliste et/ou marxiste. Ces critiques faisaient naguère partie du vocabulaire officiel des régimes des pays de la SADCC. Elles seraient inopportunes aujourd'hui et font, elles aussi, l'objet d'une amnésie idéologique. Mais elles constituent un répertoire politique qui, à la moindre friction, sera, et est déjà utilisé, notamment par la presse. Dès maintenant cette polarisation asymétrique risque de donner, sur le terrain, aux Sud-Africains, le profil hégémonique qu'ils s'efforcent d'éviter dans leurs relations diplomatiques. Et ceci est renforcé par les réticences de la RSA à assumer le rôle de leader.

Un pôle réticent à accepter les charges d'une " métropole de substitution "

Déjà visible dans son attitude à l'égard des institutions régionales, la réticence de la RSA à assumer le rôle de " métropole de substitution " (selon l'expression de

D. Bach) est également observable dans la structure des flux régionaux (mis à part les investissements). Le refus de devenir la locomotive de l'Afrique ou même de sa région australe a été répété à maintes reprises. Il se manifeste par le refus d'accorder toute aide financière. Il y a une crainte de se laisser engager même dans des opérations de crédit incertaines. Le refus de participer, pour plus de 1 %, au capital de la BAD était proche d'un refus d'adhésion (et c'est bien ainsi que l'a interprété la BAD, qui a repoussé l'offre). La politique macro-économique n'est pas et ne sera pas expansionniste dans le but d'améliorer la conjoncture des voisins (mais elle le fera peut-être involontairement). A fortiori ne se préoccupe-t-on guère des conséquences de la politique sud-africaine sur le niveau et la structure de l'emploi dans les pays voisins. Le bilan des gains et des coûts de l'intégration pour les différents groupes de la population des partenaires n'est d'ailleurs pas connu.

Il y a une réticence à assumer l'évolution de la division des fonctions entre centre et périphérie. La délocalisation des activités paraît encore peu poussée sous la forme d'investissements de la RSA : la plupart sont des investissements miniers (y a-t-il délocalisation contrainte par l'épuisement des gisements ?). On est loin du modèle asiatique de délocalisation d'investissements nationaux ou d'investissements étrangers (discussion sur l'automobile française et coréenne).

Mais il y a plus et on peut détecter sur plusieurs points un refus d'assumer les charges usuelles d'un centre à l'égard de sa périphérie. Même les anciennes relations avec la SACU et la zone monétaire sont considérées comme trop coûteuses. Et il y aura, tôt ou tard, un freinage de l'immigration qui réduira le rôle traditionnel de diffuseur de revenus par les transferts des migrants.

Ainsi la RSA n'accepte pas toutes les implications de l'évolution actuelle des formes de régionalisation. Comme la plupart des leaders, elle explique politiquement son adhésion à la SADC par certains des mobiles qui ont entraîné les Etats-Unis vers l'ALENA et l'UE vers l'association avec le Maghreb : crainte d'une pression migratoire, crainte de troubles à leurs frontières, création d'emplois dans la périphérie, demande de capitaux de la périphérie. Mais elle ne peut ou ne veut pas assumer les coûts financiers d'autres fonctions assignées désormais au leader : délocaliser les activités, accorder une aide financière, garantir la crédibilité financière, réduire les effets pervers de la polarisations etc.²⁵

Une intégration favorisée et modelée par le retard de ses institutions

Même compte tenu de ces freins à une intégration régionale complète, la période actuelle se caractérise simultanément par une grande activité diplomatique au sein de la SADC et un dynamisme remarquable des opérateurs économiques. Cette corrélation entre les deux processus s'explique d'abord par le fait qu'ils sont tous

²⁵ L'acceptation du rôle de leader créerait, bien entendu, d'autres conflits : la délocalisation des activités serait interprétée comme le maintien de l'inégalité, voire comme un signe de mépris ; la prise en charge de la régulation interne de la périphérie serait qualifiée d'ingérence, l'acceptation des migrations pèserait davantage sur les populations etc. Toute intégration est conflictuelle, même si elle comporte des convergences d'intérêts et même si elle a des aspects coopératifs. L'histoire d'un processus d'intégration est aussi l'histoire des déplacements des lieux et des formes de conflit. La RSA en est très consciente. C'est cette crainte qui l'incite à ne pas reconnaître son rôle, ce qui risque de perpétuer les conflits actuels.

deux nés des mêmes changements (fin des conflits régionaux, fin de l'apartheid, évolution idéologique de l'ANC, crise des pays de la SADC, transition etc.). Elle s'explique aussi en partie par le fait que la croissance rapide des liaisons économiques contraint à afficher la volonté de créer des institutions. Mais les institutions estimées nécessaires à l'intégration (unions douanières ou zones de libre échange, projets communs d'investissements, coordination sectorielle...) ne sont nullement en place, alors que les flux sont déjà en accroissement rapide.

Une bonne part de ce développement vient même de ce que les deux processus sont déconnectés. Les négociations politiques sont lentes, les actions économiques rapides. C'est, en partie, grâce à la lenteur de la diplomatie que l'intégration économique se développe. Cette lenteur accroît l'autonomie des opérateurs économiques. Elle leur donne le temps d'agir selon leur propre logique (le commerce n'a pas à s'inquiéter de créer des excédents commerciaux, les investisseurs prennent des options sur l'avenir des ressources...). Et elle les incite à acquérir des positions avant qu'une régulation soit décidée par des accords. L'absence d'accord bilatéral avec le Zimbabwe incite les exportateurs de la RSA à prendre des positions commerciales.

C'est notamment ce décalage de temps qui explique les caractéristiques, vues plus haut, de la dynamique concrète d'intégration : croissance des excédents commerciaux sans engagement de compensations, dynamisme des investissements, importance des migrations, absence d'aide, refus d'être une métropole etc.

On peut même estimer que cette absence d'institution est la clef de la rapidité de l'intégration. A la différence des autres régions africaines qui ont connu un activisme institutionnel sans grands résultats économiques, l'Afrique australe a une intégration effective sans institutions ou, plus exactement, sans connexion avec les institutions régionales existantes. Seules les réformes institutionnelles prises au niveau national, de libéralisation interne et externe, ont une nette responsabilité dans le processus²⁶.

La vacance d'institutions régionales a modelé les formes de l'intégration actuelle en accélérant le progrès des relations économiques et en autorisant le retard du leader à assumer certaines de ses fonctions.

Un retard institutionnel surdéterminé et surinterprété

Peut-on aller plus loin et affirmer que le retard institutionnel a été voulu pour faciliter l'intégration sous ses formes actuelles ? Ce serait certainement simplifier un fait qui a de multiples causes.

Il y a d'abord l'impréparation de certains dossiers. Il est beaucoup question de la nécessité de procéder à une lente réévaluation de la SACU, de la zone monétaire, d'une union douanière élargie et de l'accord bilatéral avec le Zimbabwe. De même voit-on se multiplier les interrogations sur les avantages comparatifs de la RSA dans le cadre de la région australe et de régions alternatives de coopération. Il est vrai

²⁶ Ceci ne signifie évidemment pas que ce processus de libéralisation sans institutions régionales aurait réussi dans les autres régions africaines, qui n'ont pas les mêmes opportunités que l'Afrique australe (gisements miniers, privatisation d'entreprises potentiellement rentables, présence de capitaux et de savoir-faire dans le pôle africain...)

qu'un délai est nécessaire pour tenir compte de la multiplicité des paramètres qui ont brusquement changé lors du retour dans un environnement international profondément modifié. Il est déjà difficile de maîtriser la complexité des systèmes de subventions et de protections de la RSA et de ses partenaires et de mesurer l'impact de leur suppression sur la compétitivité, notamment des différents produits industriels. Mais l'impréparation des dossiers n'a évidemment pas que des causes techniques. Elle traduit, pour le moins, une volonté de ralentir les choix (les calculs sur la SACU durent depuis de longues années) et traduit une évaluation consciente ou inconsciente des priorités.

En second lieu les problèmes de l'intégration régionale ne sont évidemment pas une priorité pour la RSA. Ils apparaissent marginaux dans les agrégats nationaux. Ils sont mineurs par rapport aux changements internes. Leur traitement a été souvent considéré comme trop déterminé par les choix internes pour pouvoir être effectué avant ces derniers. Il a même semblé un temps que ce traitement serait radicalement différent selon les rapports de pouvoirs internes. L'ANC n'était-elle pas décidée à transformer les relations régionales en passant des rapports de puissance aux rapports de coopération ? Inversement, les partenaires de l'ANC espéraient que le temps viendrait infléchir des programmes jugés irréalistes.

Le temps mis à décider est, d'ailleurs, expressément présenté par les leaders de la RSA comme un élément essentiel du processus de démocratisation. La lenteur ne permet pas seulement de négocier des compromis entre majorité et minorité. Elle est un moyen de susciter l'expression de préférences. Elle est même un moyen de dévoiler la nature de la démocratie et d'en faire l'apprentissage. Par ailleurs, la lenteur des décisions rappelle certaines lenteurs traditionnelles de l'économie organisée.

Cette lenteur des réformes est, sur de nombreux points, souhaitée pour le délai qu'elle laisse à la minorité qui détient le pouvoir économique. Ce délai lui donne, dans l'immédiat, une délégation de pouvoir, et il était tentant de l'utiliser pour autonomiser durablement le pouvoir économique à l'égard du pouvoir politique (par des privatisations, par une diversification des actifs financiers à l'étranger, par une entrée d'investisseurs étrangers accroissant à terme le besoin de crédibilité internationale du pouvoir politique, par le contrôle des investissements étrangers par les conglomérats etc.). La longue transition antérieure à la création d'institutions régionales apparaît bien comme un cas particulier de ces stratégies. Les lobbies sont en charge de gérer les protections commerciales. Les conglomérats sont en mesure de décider des investissements dans les pays voisins. Des positions extérieures sont prises, dont certaines seront irréversibles.

Ceci n'infirme pas la réalité des contraintes diplomatiques présentées plus haut : la RSA n'a pas voulu imposer des positions. Elle a même, pour cette raison, reculé un temps devant l'adhésion à la SADC. L'obsession du profil bas se serait mal accompagnée d'un activisme institutionnel. Certaines des modifications que la RSA souhaite par rapport à la SADCC sont difficiles à présenter brutalement au nom du pays qui en était l'adversaire constitutif, et la lenteur des négociations permettait de ne rien imposer en force.

Il a fallu compter aussi avec la méfiance traditionnelle de la RSA à l'égard des institutions régionales et sa préférence pour les accords ponctuels, sectoriels (et naguère pour les accords bilatéraux). Cette réticence à l'égard des institutions intergouvernementales ne naissait pas d'une position libérale mais, tout au contraire, du dirigisme de l'administration nationale qui réglait au coup par coup les problèmes

avec les partenaires étrangers voisins comme avec ses propres entreprises. Pour des raisons opposées (le retard laissait se réaliser une internationalisation par le marché), les organisations internationales (FMI, BM, GATT) n'ont pas davantage hâté l'institutionnalisation du processus de régionalisation.

Cette diversité des facteurs explicatifs de la vacance des institutions régionales permet à chaque acteur et à chaque observateur de se construire une ou plusieurs interprétations de l'antériorité de l'intégration sur les institutions de l'intégration. Ces interprétations sont parfois vigoureusement opposées et elles reflètent et intensifient les conflits internes ou externes sur l'intégration.

Les conflits sont maxima en cas d'explications monistes. On peut tout expliquer par la puissance de la minorité détentrice du pouvoir économique. Comme on peut tout expliquer par le retard de l'ANC à se construire une vision non irénique de la régionalisation.

Les conflits d'interprétations sont parfois plus inattendus. Il existe un scepticisme sud-africain sur l'existence d'une politique sud-africaine (" Ce gouvernement ne sait pas où il va ") qui conduit à interpréter les retards comme une preuve supplémentaire de l'absence de direction. Il existe une tendance, au Zimbabwe, à tracer le portrait d'une Afrique du Sud toujours habile, où la lenteur des décisions n'est qu'une manifestation de plus de l'efficacité sud-africaine dans la poursuite de ses buts de domination.

Ainsi, à l'autoportrait d'une RSA ignorante des conséquences des choix qu'elle doit faire répond la vision zimbabwéenne d'un complot concerté contre le Zimbabwe. Le non-renouvellement de l'accord bilatéral est interprété comme une négligence par les Sud-Africains et comme une stratégie par les Zimbabwéens. Le pouvoir des lobbies sud-africains en l'absence d'impulsion étatique est décrit en RSA comme une mesure conservatoire et au Zimbabwe comme un moyen d'échapper à toute discipline internationale et de créer des inégalités régionales irréversibles.

En définitive, quand la RSA veut garder un profil bas en ne pénétrant que lentement dans les accords régionaux, elle est perçue à l'extérieur comme arrogante dans ses refus de répondre immédiatement aux propositions de négociation. A l'intérieur, elle estime qu'une abstention provisoire de l'Etat est nécessaire à la recherche d'un compromis interne entre les représentants de sa politique régionale antérieure et l'ANC dont le programme régional était à l'opposé de cette politique. Mais ce retrait provisoire de l'Etat est vu à l'extérieur comme un moyen détourné de reconstruire les formes d'hégémonie traditionnelle et de masquer un retournement, ou tout au moins une indifférence de l'ANC.

Une crise symptomatique : les bruits de guerre commerciale entre la RSA et le Zimbabwe

Le conflit qui a éclaté ces derniers mois entre la RSA et le Zimbabwe sur les échanges commerciaux est à cet égard exemplaire. On y trouve tous les mécanismes et stratégies qui, entre deux pays qui affichent leur ambition commune d'éviter les querelles de jadis, peuvent faire naître une guerre tarifaire, menacer l'industrie d'un partenaire et faire ressurgir brusquement les mots et les attitudes d'une animosité récurrente.

Traditionnellement il est admis que le Zimbabwe serait exportateur de textiles vers la RSA si la balance commerciale bilatérale était équilibrée et si étaient supprimées

toutes les protections et subventions. Outre son coton de qualité, il dispose, pour cette industrie de main-d'œuvre, d'un travail à bon marché puisque les salaires du secteur formel y sont égaux au tiers des salaires sud-africains. Il pourrait par ailleurs espérer conserver des industries de substitution aux importations comme, par exemple, les batteries de voiture.

Ces anticipations ont été brusquement et brutalement déçues du fait de la non-coopération intergouvernementale. L'absence de coalition et même de simple concertation entre les deux pays lors de leurs négociations au GATT a amené les deux pays à obtenir chacun de son côté des délais suspensifs au démantèlement de ses protections et subventions. Le Zimbabwe dit, non sans exagération, avoir accepté sans hésitation le défi de la libéralisation et accuse la RSA d'utiliser largement les délais qu'elle a obtenus du GATT pour mener une concurrence " déloyale ". D'une part elle a la possibilité d'établir des tarifs sur les textiles du Zimbabwe et d'autre part elle a conservé son dispositif d'incitations aux exportations pour subventionner des ventes, notamment d'automobiles et de batteries, au Zimbabwe.

Le Zimbabwe a exprimé son désir de voir renouveler l'accord commercial bilatéral entre les deux pays. La RSA ne l'a pas jusqu'à présent souhaité (alors que cet accord avait survécu à tous les conflits entre la RSA et la SADCC). Les explications données en sont multiples et contradictoires. La diplomatie sud-africaine, sur ce point comme sur l'ensemble de sa politique économique africaine, évoque la priorité de ses problèmes intérieurs ; elle exprime aussi, ce qui est nouveau, une certaine réserve à l'égard du bilatéralisme et une préférence pour la lente maturation d'un accord multilatéral avec l'ensemble de la zone ; elle s'efforce d'éviter tout accord privilégié avec le Zimbabwe qui pourrait apparaître comme le germe d'une co-direction de la région par les deux pays ; en définitive elle semble éviter de se trouver en situation de face à face avec ce partenaire.

La presse zimbabwéenne, pour sa part, interprète le retard des négociations comme une manœuvre qui permet à la RSA de reprendre des positions commerciales et même de les accroître en utilisant l'autonomie transitoire de sa politique commerciale. Elle craint que la référence à des projets multilatéraux ne traduise la volonté d'insérer le Zimbabwe dans une union douanière qui élargirait, au niveau de l'Afrique australe, la logique de la SACU (ce qui est hautement improbable) ; elle refuse avec force une telle éventualité ; et elle n'a pas assez de mots pour qualifier " l'arrogance " d'un partenaire qui se dit non pressé de régler les problèmes communs et le " double jeu " d'une administration sud-africaine qui dit laisser provisoirement aux acteurs privés le soin de réguler les problèmes courants du commerce.

Le poids des acteurs privés et des partenaires sociaux dans la politique commerciale de la RSA a vérifié le bien-fondé de certaines des craintes zimbabwéennes. Pour le long terme, les syndicalistes sud-africains ont déjà évoqué l'éventualité d'une clause sociale s'opposant aux importations dont la compétitivité résulterait de bas salaires. Dans l'immédiat les lobbies patronaux ont obtenu une suspension des importations de textiles, décision qui est d'autant plus éloignée d'un calcul d'optimum régional et même des optima nationaux que ces flux ne représentaient qu'un centième des importations de la RSA mais affectaient une part non négligeable des exportations du Zimbabwe. Inversement, des produits sud-africains ont continué à bénéficier à titre transitoire de subventions à l'exportation.

Cette concurrence " déloyale " s'exerce sur une industrie zimbabwéenne qui, notamment depuis 1992, traverse une crise, qui s'est traduite par la fermeture d'entreprises, la perte de milliers d'emplois et l'entrée de biens manufacturés naguère fabriqués

au Zimbabwe (l'exemple des batteries de voitures est apparu comme un symbole). L'éventualité d'une désindustrialisation du Zimbabwe ne peut être exclue et on a cru en déceler les prémises en 1993. Sans doute cette crise industrielle était-elle à la fois le résultat de l'ouverture générale du commerce, de la déflation créée par l'ajustement structurel et de la réduction du marché intérieur par la sécheresse (on a d'ailleurs constaté une reprise de l'activité entre les deux sécheresses de 1992 et 1995). Mais il est certain qu'une asymétrie de l'autonomie des politiques commerciales au profit du pays le plus avantaagé ne peut que renforcer le risque de désindustrialisation du plus faible et d'une intégration économique localisant les activités industrielles dans un seul pays.

Cette éventualité a suscité, en septembre 1995, des réactions très vives au Zimbabwe. De vives représentations ont été faites très publiquement aux représentants diplomatiques de la RSA par les délégués des entreprises zimbabwéennes. La presse a utilisé des titres tels que " L'Afrique du Sud humilie le Zimbabwe " ou, sous le portrait de N. Mandela, " Un complot contre l'industrie zimbabwéenne ". On mesure le hiatus entre le ton des relations institutionnelles au sein de la SADC, où la diplomatie sud-africaine entend garder un profil bas, et les résultats de cette diplomatie lorsque, toujours pour garder un profil bas, elle confie les décisions concrètes aux opérateurs économiques.

En définitive, le Zimbabwe a utilisé les discussions sur le vote du budget pour tourner les engagements à l'égard du GATT dans une atmosphère d'urgence et dans une crise volontairement affichée des relations avec le grand voisin. Il a modifié ses tarifs et créé des surtaxes sur les exportations sud-africaines. Et, pour désamorcer la crise, la RSA a accepté de négocier un régime préférentiel pour les textiles et vêtements du Zimbabwe. Mais la crise n'en est pas moins annonciatrice des risques d'intégration conflictuelle : des observateurs étrangers se demandent si les responsables de la RSA sont bien conscients qu'ils sont en train de " tuer " l'industrie du Zimbabwe. Et cette crise est exemplaire à bien des égards. Elle illustre les lacunes d'une coopération que personne, semble-t-il, n'a songé à pratiquer dans les négociations avec les organisations internationales comme le GATT, ce qui, d'ailleurs, a rendu précaires les résultats que celui-ci avait cru obtenir par sa stratégie de maximisation des concessions de chacun. Elle a révélé les processus par lesquels l'inégalité des puissances se manifeste au moment même où le pays le plus puissant fait des efforts institutionnels pour rompre avec une diplomatie hégémonique. Elle a enfin montré comment, en poursuivant longuement les délibérations nationales sur une politique de rupture avec les relations inégales entretenues naguère avec ses voisins, les pouvoirs sud-africains risquent de laisser libre cours à un ensemble de stratégies sectorielles inattentives à leurs conséquences sur les inégalités et aux conflits qu'elles induisent.

Les perspectives à long terme de la régionalisation et de la mondialisation

Par-delà les conflits et compromis qui ne manqueront pas de se succéder, les perspectives à terme de l'intégration régionale comportent de nombreuses inconnues : les projets communs régionaux sur l'eau, l'énergie et l'environnement sont définis mais leurs modalités ne le sont pas ; de nouveaux investissements privés sont prévisibles dans les services, les banques, le tourisme ; ils seront probablement demandés par les pays lusophones (notamment le Mozambique) ; des privatisations nouvelles

(en Zambie et au Zimbabwe) viendront créer de nouvelles opportunités aux investisseurs. Mais les investisseurs demanderont une rentabilité potentielle et celle-ci est loin d'être assurée du fait du non-renouvellement des équipements depuis plusieurs années (cas des mines de Zambie), une stabilité politique encore incertaine et un assainissement financier qui est loin, selon le FMI, d'être en bonne voie.

Les échanges commerciaux subiront peut-être des mutations : risques d'effondrement des industries exportatrices du Zimbabwe, incertitudes sur sa capacité à créer de nouvelles industries et incertitudes sur la compétitivité des industries de la RSA lorsque seront intégralement appliquées les normes du GATT. L'excédent commercial de la RSA peut se développer, mais seulement si les pays partenaires ont des recettes en devises (aide et exportations dans les pays tiers), si la RSA reste compétitive et si les partenaires déficitaires ne manifestent pas leur hostilité à cette asymétrie.

Les migrations ne pourront se poursuivre au rythme actuel, mais nul ne sait si le phénomène se stabilisera de lui-même ou provoquera des réactions qui pourraient être brusques et très négatives (sans qu'on voie comment elles pourraient être efficaces avec des frontières aussi longues). On peut d'autant moins prévoir les effets futurs sur les populations, leurs niveaux de consommation, le niveau de chômage, les délocalisations des emplois et les modes de vie que ces effets ont été curieusement très peu étudiés dans le passé.

Les risques les plus importants d'échec de l'intégration pourraient venir, outre les conflits entre les partenaires, des incertitudes pesant sur l'avenir du pôle sud-africain : les capitaux étrangers restent hésitants malgré les très nombreuses annonces de reprise ; les grands équilibres sont surveillés étroitement par la Banque de réserve mais n'en sont pas moins menacés en permanence par la hausse de la consommation et la soif d'investissements ; on ne peut encore prévoir les conséquences, sur l'équilibre extérieur, du *social uplifting*, dont la mise en œuvre a été jusqu'à présent trop lente pour peser sur la conjoncture ; le poids du RDP sur les finances publiques n'est pas encore significatif de l'impact qu'il aura s'il devient plus effectif. Enfin toute prévision est impossible tant que règne une insécurité qui a des effets décisifs sur la perception des investisseurs potentiels, sur la vie quotidienne, sur les recettes touristiques (que les prévisions officielles supposent très élevées), sur le *brain drain*, sur les finances publiques et sur le solde extérieur des mouvements de capitaux.

Enfin l'ensemble de la région connaît deux incertitudes graves : on ne sait pas si la balance des capitaux consolidée de la région, qui ne semble pas disponible, trouvera les moyens de financement nécessaires ; et on ne sait pas si l'ensemble des pays pourra, après démantèlement des soutiens financiers et des préférences régionales, trouver des avantages comparatifs lui permettant de se réinsérer dans l'économie mondiale.

Car, en définitive, l'évolution du mode d'intégration de l'Afrique australe reflète sans cesse, on l'a vu, le poids de l'économie mondiale. Le mode d'intégration sera profondément modifié par les mutations qu'a connues l'économie internationale pendant les décennies où l'Afrique du Sud et les pays socialistes en étaient éloignés par volonté ou par sanction.

Au sein même de la région, la concurrence prend déjà les formes de la concurrence globale dont elle est un prolongement (on a vu l'importance accrue des mou-

vements de facteurs, une dynamique guidée par la rentabilité des investissements plus que par les avantages comparatifs et le poids de l'idéologie libérale).

L'équilibre des paiements intrarégionaux comme la nature des produits échangés sont modelés par les relations avec l'extérieur de la région. C'est le financement extérieur qui permet le déficit des partenaires de la RSA à l'égard de celle-ci. C'est la doctrine libérale qui détourne d'une intégration basée sur les préférences commerciales. Ce sont les règles du jeu des relations internationales occidentales qui limitent la liberté de l'Afrique australe de pratiquer sa politique traditionnelle ou même d'utiliser une stratégie asiatique. C'est la nécessité d'attirer des investissements étrangers qui fait espérer un " tremplin " sud-africain pour faire cesser la marginalisation des pays de l'ancienne SADCC.

Les relations interafricaines sont d'ailleurs d'une valeur nettement inférieure aux relations que chaque pays entretient directement avec l'ensemble du monde²⁷. Ceci est vrai pour les exportations, les importations, les placements de capitaux, les investissements étrangers ou les aides internationales (mais non les migrations). Même si la région a une importance géo-politique et économique pour toutes les raisons dites plus haut, chacun des partenaires de la RSA sait que ses plus grands débouchés et la totalité de l'aide financière doivent être cherchés ailleurs. De son côté la RSA estime que son " arrière-cour " (le mot *backyard* échappe parfois aux responsables du rang le plus élevé) ne constitue jamais que le tiers ou le quart de son propre PIB, que l'accroissement des débouchés qu'il apporte est, sauf pour l'industrie, égal à quelques années d'une croissance de la demande nationale et que, malgré l'avantage d'être payé en devises pour des produits non compétitifs, ce serait une erreur que de se laisser enfermer dans la région et même en Afrique.

Chacun s'essaie même à montrer la possibilité de développer des relations avec d'autres continents. Par un hommage inconscient ou conscient fait aux analyses en termes de région, ce discours de mondialisation directe s'exprime souvent non en termes d'ouverture au monde mais par l'évocation de régions alternatives. En RSA, par exemple, on entend évoquer les statistiques de flux (avec l'Europe), les complémentarités " naturelles " (avec des investisseurs comme le Japon), des relations antérieures au blocus (avec les Etats-Unis), des relations anciennes (avec l'Océan Indien)²⁸, des similitudes géographiques (avec l'Australie et le sud de l'Amérique latine), des espoirs de rattrapage de pays émergents (les NPI asiatiques), et des affinités avec des pays qui restructurent les relations raciales dans l'économie (la Malaisie exerçant une fascination parce qu'elle répond à plusieurs de ces critères).

A travers cette profusion de projets transparaît un net refus de voir la mondialisation freinée par une carte mentale trop exclusivement africaine. Personne ne met en doute que l'intégration régionale est nécessaire pour maintenir l'industrie et pour éviter des conflits de voisinage. Mais chacun cherche à repérer les avantages comparatifs potentiels au niveau mondial, ce qui risque de rendre obsolètes les stratégies traditionnelles de régionalisation. Le point important, dans les années qui viennent, sera la redéfinition de l'articulation entre régionalisation et mondialisation.

²⁷ 15 % des exportations de la RSA vont à l'Afrique contre 43 % à l'Europe, 20 % à l'Extrême-Orient et 14 % à l'Amérique du Nord et du Sud.

²⁸ Voir le colloque organisé en septembre 1995 sur ce thème par l'université de Witwatersrand et l'Institut français d'Afrique du Sud

Sigles

ALENA	: Association de libre échange nord-américain.
ANC	: African National Congress.
ASS	: Afrique subsaharienne.
BAD	: Banque africaine de développement.
BLSN	: Botswana, Lesotho, Swaziland, Namibie.
COMESA	: Marché commun de l'Afrique orientale et australe : projet, défini en 1992, de fusion entre la ZEP et la SADC.
CONSAS	: Constellation des Etats de l'Afrique australe : projet d'organisation des Etats de l'Afrique australe sous la direction de la RSA ; ce projet, lancé en 1979, a très vite échoué.
DBSA	: Banque de développement d'Afrique du Sud.
ESAP	: Economic Structural Adjustment Program : terme utilisé au Zimbabwe pour désigner le PAS.
GEIS	: General Export Incentive Scheme : dispositif de soutien aux exportations de la RSA.
PAS	: Programme d'ajustement structurel.
RDP	: Programme de reconstruction et de développement : programme établi par l'ANC et inscrit dans les projets et même dans l'organigramme du gouvernement.
RSA	: République d'Afrique du Sud.
SACU	: Union douanière d'Afrique australe : réunit aujourd'hui la RSA et les BLSN.
SADC	: Communauté de développement de l'Afrique australe : née en 1991 de la refonte de la SADCC ; comprend aujourd'hui, outre les dix membres de l'ancienne SADCC, la RSA et Maurice.
SADCC	: Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe : créée en 1980 par les Etats de la Ligne de front, elle comprenait, en 1991, dix pays : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.
UDI	: Déclaration d'indépendance de la Rhodésie du Sud (1965).
ZANU-PF	: Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique.
ZEP	: Zone d'échanges préférentiels : comprend l'Angola, le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, l'Ouganda, le Rwanda, le Swaziland, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.