

« Stratégie des acteurs, dynamiques urbaines et structuration des territoires »

**SOUS-PROJET : CORRIDORS DE DEVELOPPEMENT ET DYNAMIQUES URBAINES EN AFRIQUE
AUSTRALE : L'EXEMPLE DU CORRIDOR DE DEVELOPPEMENT DE MAPUTO (CAS DE L'AFRIQUE DU
SUD ET DU MOZAMBIQUE)**

Plan du rapport¹

1/ UNE APPROCHE EN TERMES D'ECONOMIE GEOGRAPHIQUE

- 1.1/ La polarisation par les niveaux de transport aux niveaux national et de la sous-région
- 1.2/ Au niveau mozambicain, un déséquilibre de long terme aggravé par l'ouverture
- 1.3/ Les dynamiques territoriales des pays membres de la SADC
- 1.4/ Une étude économétrique des interactions infrastructures-croissance (MCO)
- 1.5/ Au niveau du corridor de Maputo : la segmentation des dynamiques d'agglomération

2/ UNE APPROCHE EN TERMES MACROECONOMIQUES

- 2.1/ La nouvelle stratégie des initiatives de développement spatial et des corridors de développement
- 2.2/ Le corridor de Maputo et l'évolution macroéconomique en Afrique du Sud
- 2.3/ Le corridor de Maputo et la croissance économique mozambicaine

3/ UNE APPROCHE EN TERMES DE DYNAMIQUES PRODUCTIVES LOCALES

- 3.1/ Des systèmes productifs locaux à l'économie des proximités
- 3.2/ L'impact du corridor sur les dynamiques sectorielles localisées au Mpumalanga
- 3.3/ les dynamiques localisées liées à Mozal et à l'IDZ de Beluluane
- 3.4/ Les activités frontalières
- 3.5/ Le rôle du capital social dans les dynamiques locales

4/ UNE APPROCHE EN TERME DE GOUVERNANCE AUX NIVEAUX REGIONAL ET LOCAL

- 4.1/ Une double réforme territoriale
- 4.2/ Le rôle des pouvoirs publics dans le développement du corridor de Maputo et les formes de gouvernance
- 4.3/ Le partenariat public-privé et la gouvernance participative

LISTE DES ENCADRES ET GRAPHIQUES

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES CARTES

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

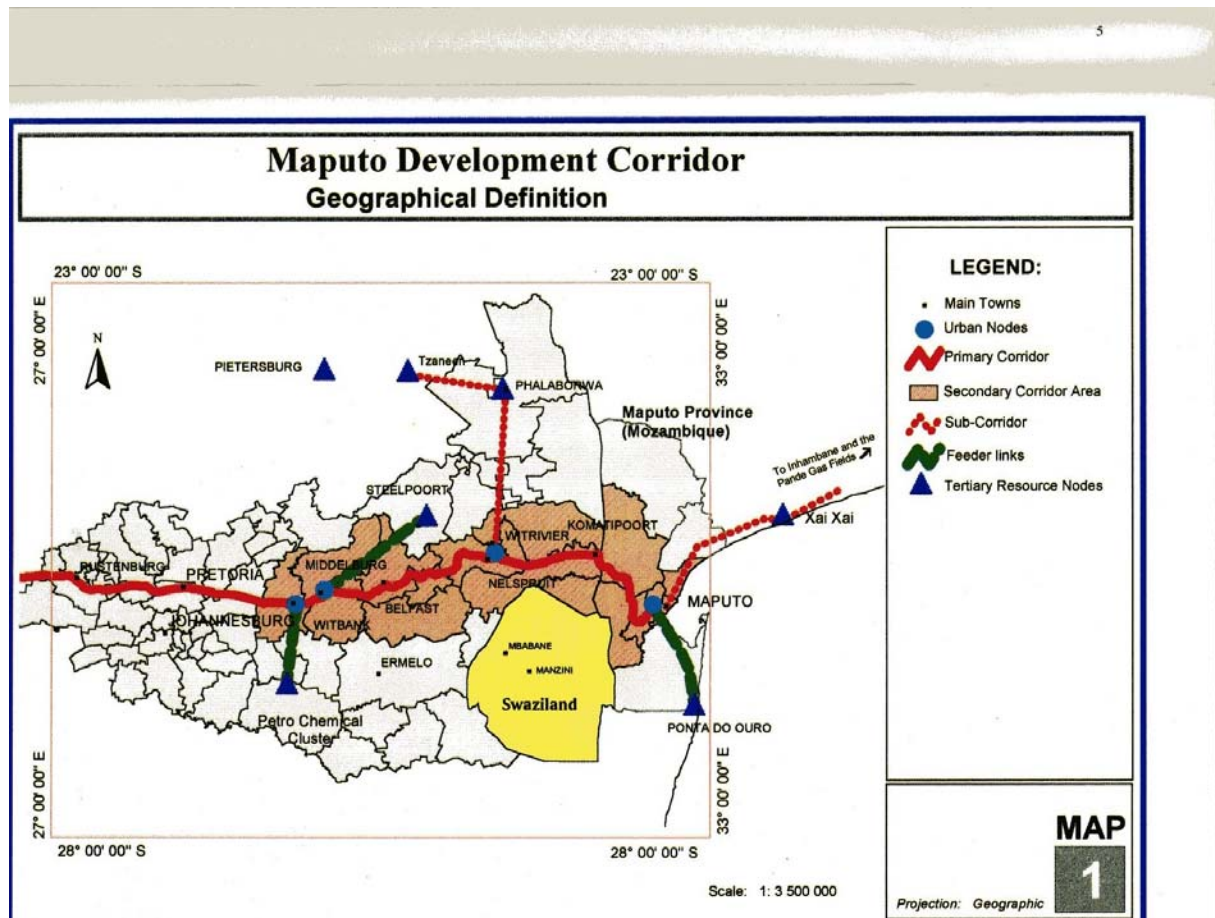
¹ Cette partie a été rédigée par Marie-Odile BLANC, Eduardo FILIPPI, Leon PRETORIUS et Denis REQUIER-DESJARDINS

Introduction : présentation du corridor de Maputo et rappel de la problématique de l'étude

Le Corridor de Maputo se réfère à la fois une zone géographique et à un projet de développement régional lié à une politique volontariste d'aménagement de l'espace.

- Le corridor de Maputo se présente, d'un point de vue géographique, comme un couloir d'une centaine de kilomètres de large autour de la route N4 Pretoria-Maputo, depuis la limite entre les provinces sud-africaines du Gauteng et du Mpumalanga jusqu'à Maputo (voir carte 1 ci-après). Cependant, il inclut également des couloirs d'approvisionnement (feeder links), l'un depuis la zone de Secunda-Bethel, l'autre depuis Steelpoort ainsi qu'un « sous-corridor » depuis la province du nord (Phalaborwa), de sorte que les 2/3 de la superficie de la province du Mpumalanga se situent dans la zone du corridor. Au Mozambique le corridor recouvre en gros la province de Maputo, province la plus méridionale du pays où se situe la capitale Maputo.
- Le corridor de Maputo, en tant que projet, constitue, dans le cadre de la politique de développement régional de la République sud-africaine, un SDI (Spatial Development Initiative). Il est même le premier à avoir été défini (en 1995) et un « projet-phare » pour l'ensemble de ce programme. Selon ROGERSON (2002) c'est même la réflexion politique qui a accompagné la mise en œuvre de ce projet qui a en fait permis l'élaboration du concept même de SDI.

Carte 1 : Carte générale du corridor de développement de Maputo



Source : Présentation du corridor de Maputo, Interim Committee, 1996.

Ce corridor, comme les autres SDI, s'appuie d'abord sur la réalisation de projets pilotes (« anchor projects ») susceptible d'avoir des effets d'entraînement sur le développement du territoire considéré et d'attraction (crowding in) d'investissements extérieurs, nationaux ou étrangers. Ces projets sont de deux types :

- La réhabilitation des infrastructures de transport, d'abord la N4 Witbank-Maputo, ensuite la voie ferrée particulièrement du côté mozambicain et enfin le réseau de transport d'électricité. Ces investissements sont réalisés par l'établissement d'un partenariat public-privé (PPP), illustré par exemple par la convention BOT (build, operate, transfer) signée avec l'opérateur TRAC pour la N4.
- Le projet de fonderie d'aluminium Mozal, joint venture entre Mitsubishi et Billiton, réalisé à Beluluane (province de Maputo) en deux tranches (1999 et 2001). Autour de cette fonderie, est également programmée le développement d'une *Industrial Development Zone* (IDZ).

La démarche des SDI représente une politique d'aménagement du territoire radicalement différente des politiques qui avaient été suivies par les gouvernements du régime d'Apartheid (JOURDAN, 1998 ; ROGERSON, 2002) pour les raisons suivantes :

- En premier lieu cette politique se veut un élément de la nouvelle politique macroéconomique GEAR (Growth, Employment and Redistribution) du gouvernement de l'ANC, qui est essentiellement une politique d'ouverture et de libéralisation visant à réintégrer l'économie sud-africaine dans le fonctionnement de l'économie mondiale globalisée, au contraire des politiques protectionnistes antérieures.
- En second lieu cette politique repose sur l'identification de « régions qui gagnent » ou en tout cas de « régions qui peuvent gagner » du fait de leurs avantages spécifiques en terme de spécialisation, localisation etc. Il ne s'agit pas de créer des pôles de développement dans des zones marginalisées en comptant sur leurs effets d'entraînement mais de repérer des zones à fort potentiel, mais qui n'ont pas encore eu la possibilité de les réaliser. La politique des SDI visera alors à créer les économies d'échelle (en terme de transport ou d'attraction des investissements) qui vont permettre de réaliser ce potentiel.

Les SDI restent cependant une politique d'aménagement du territoire avec un caractère « top-down » très marqué, illustré par exemple par la nécessité proclamée de procédures « fast-track ». Cependant, la volonté de créer des emplois dans les zones concernées, de transformer durablement la propriété des actifs économiques en favorisant le développement des PME gérées par les membres des groupes « historiquement défavorisés » et plus largement la nécessité de remédier aux inégalités spatiales profondes léguées par la politique de l'apartheid a impliqué pour cette politique la nécessité d'intégrer des objectifs de « développement économique local », en cohérence d'ailleurs avec un certain nombre de documents de politique élaborés par le gouvernement sud-africain, et donc d'envisager des processus beaucoup plus « bottom-up ».

Le sous-projet Afrique Australe entend tester les effets de cette logique d'aménagement du territoire et ses conséquences sur le développement urbain de la zone concernée.

La double nature, au moins au plan des principes, de la politique des SDI nous a amené très logiquement à construire la méthodologie de la recherche autour de deux approches économiques des dynamiques spatiale, à la fois alternatives et complémentaires :

- une approche économique des dynamiques territoriales, imposée par le concept même de SDI, renvoyant à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui l'économie géographique,
- une approche en terme de gouvernance, liée à l'investissement des gouvernements locaux et aux formes de partenariat entre acteurs mobilisés au plan local.

1 Une approche en termes d'économie géographique

1.1/ La polarisation par les niveaux de transport aux niveaux national et de la sous-région

Au niveau national, la carte des flux de transport retraçant la situation avant la mise en place du corridor montre effectivement que les flux en provenance et à destination du cœur industriel du pays, le Gauteng, concernent en 1992 essentiellement les deux ports de Durban et Richard's Bay dans le Kwazulu-Natal.

Les flux routiers et ferroviaires concernant le corridor de Maputo ne sont toutefois pas négligeables, ce qui traduit le maintien, malgré les vicissitudes de la période 1975-1990, de l'importance de cette route. Le trafic du port de Maputo, évalué en tonnage manipulé par jour, apparaît cependant très faible comparé aux ports du Kwazulu-Natal

La carte 2 (voir annexe) illustre l'importance des flux en direction et en provenance des ports pour L'Afrique du Sud, qui traduit l'importance du commerce international.

Naudé (2002) discute justement, dans les termes de l'économie géographique, le caractère bénéfique de l'orientation vers une croissance entraînée par les exportations d'un pays comme l'Afrique du Sud, compte tenu de ses coûts de transport et notamment de ses coûts de transport maritime.

Il faut tout d'abord noter que les exportations de métaux précieux, métaux de base et produits minéraux ont représenté plus de 40% en moyenne de la valeur totale des exportations sud-africaines entre 1994 et 1998. Compte tenu du caractère pondéreux de ces exportations, il ne faut donc pas s'étonner du fait que 98% de ces exportations se font par voie maritime, soit en 1997 :

Tableau 1-1-1: Comparaison des activités portuaires dans la région SADC (1994 et 2001, en milliers de tonnes)

	Trafic portuaire (1994, 000'tonnes)	Trafic portuaire (2001, 000'tonnes)	Part du trafic de transit SADC (1994, en %)	Part du trafic de transit SADC (2001, en %)
Dar es Salaam	3 842	4 270	16,80	13,06
Nacala	374	743	2,01	4,41
Beira	2 465	2 356	39,65	29,78
Maputo	1 883	4 002	21,62	34,31
Port Louis	3 394	4 810	0	0
Richards Bay	68 736	91 073	1,56	1,60
Durban	25 289	44 456	16,35	9,27
East London	2 543	2 291	1,99	0
Port Elizabeth	3 693	5 120	0,02	0,14
Cape Town	6 976	11 139	0	7,44
Saldanha Bay	20 113	30 360	0	0 ^a
Walvis Bay	1 744	2 229	0	0,53 ^a
Namibe	111	80 ^a	0	0 ^a
Lobito	477	414 ^a	0	0 ^a
Luanda	1073	1 449 ^a	0	0 ^a
Total SADC	142 713	204 792	100	100

Note : a : données 2000

Source : SADC Port Authorities, SADC Transport, Communications and Meteorology Annual Report, 1997 et 2001-2002.

Tableau 1-1-2 : Exportations sud-africaines par voie maritime

Marchandises	Tonnage total
Charbon et coke	47097
Minerai de fer	15345
Acier	4303
Sciure de bois	2920
Minerai de manganèse	1534
Phosphate	1421
Sucre	1267
Ferro-alliages	1243
Autre bois	1237
Fruits tempérés (deciduous)	1232

Tiré de Pretorius (1997)

Or, selon Naudé, les coûts de transport interne en Afrique du sud ne sont pas plus élevés que les coûts correspondants dans un certain nombre de pays développés (1,53 Rands/km pour un container de 6m en RSA contre 6,82 en France par exemple). En revanche les taxes perçues par Portnet, l'entité publique chargé de la gestion de l'ensemble des ports sud-africains, renchérissent très significativement les coûts de manutention dans les ports sud-africains, qui seraient plus faibles que dans les pays développés sans cela. Les coûts logistiques sont donc plus défavorables que les coûts de transport, bien que le système de transport soit également confié à une entreprise publique Transnet.

Quant aux coûts de transport internationaux, ils peuvent être appréhendés par la bande CIF-FOB. Les chiffres montrent qu'ils sont environ plus élevés de 50% par rapport à la moyenne des pays en développement.

Tableau 1-1-3 : Comparaison des coûts de transport internationaux

	Moyenne 1988-1991
Union Européenne	-0,01
Pays industrialisés	0,02
Pays en développement	0,05
Monde	0,03
Afrique du Sud	0,07

Source : Naude, 2002

Une régression économétrique montre par ailleurs que la fonction d'exportation de la RSA dépend négativement des importations, ce qui traduit l'effet de l'augmentation de la demande domestique qui détourne la production exportable, et l'impact négatif des coûts de transport encore que celui-ci soit finalement relativement faible et facilement compensé par la politique de change.

Ainsi tout se passe comme si les exportations en RSA étaient le « vase d'expansion » de la production domestique.

Compte tenu de ces différents éléments, le projet du corridor de Maputo paraissait-il justifié par la structure des flux de transport préexistants ?

Si on reprend le tableau sur le tonnage des exportations sud-africaines, on remarque que l'acier, la sciure de bois, le sucre et les fruits tempérés sont produits en partie importante au Mpumalanga.

Or, toujours selon Naudé, en 1997 l'acier de Middleburg était exporté par Durban à 856km de distance et la sciure de bois de Nelspruit et le phosphate de Phalaborwa par Richards Bay à 585 et 806 km respectivement.

Ces éléments semblent montrer que l'avantage d'utilisation du port de Maputo est évident, et est renforcé par le fait qu'un des désavantages compétitifs de l'Afrique du Sud est constitué par le coût élevé de manutention dans les ports sud-africains, sous le contrôle de Portnet, qui ne se retrouve pas à Maputo.

II.1.2/ Au niveau mozambicain, un déséquilibre de long terme aggravé par l'ouverture

Entre 1541 et 1750, l'Ile de Mozambique est passée du statut de simple port de ravitaillement pour les bateaux portugais sur la route Lisbonne – Goa (Inde) à celui de région incorporée à l'Empire portugais d'Afrique. A partir de la deuxième partie du XVII^{ème} siècle le Mozambique est détaché de la vice-royauté des Indes en raison du « (...) développement d'une fructueuse contrebande d'or, d'ivoire

et d'ébène avec les comptoirs de l'Inde » [Enders, 1994 : 47]. L'histoire du pays ne sera pas différente de celle des autres colonies portugaises : contrôle portugais sur l'exploitation et sur l'exportation de ressources naturelles jusqu'à l'indépendance du pays.

Notre intérêt se porte vers le Mozambique des trente dernières années, du processus d'indépendance et de la phase socialiste, jusqu'à la conversion à l'économie de marché. L'évolution de l'économie mozambicaine dépend de l'histoire institutionnelle récente. Après les accords de Lusaka en 1974² et la proclamation de la République populaire du Mozambique, la trajectoire socio-économique mozambicaine du dernier quart du XX^{ème} siècle connaîtra trois phases à la fois politiques, économiques et institutionnelles qui se caractériseront par des niveaux variables de performance économique et institutionnelle du Mozambique et de sa capitale, Maputo³. Elles influenceront également sur la place du pays dans les échanges économiques mondiaux et régionaux de l'Afrique australe :

- L'indépendance du pays, en juin 1975, par rapport au Portugal et en conséquence l'adhésion du Mozambique au bloc politique et économique soviétique à travers la prise de pouvoir par le FRELIMO⁴ ;
- En 1989, le passage à l'économie de marché, avec l'abandon par le FRELIMO de « (...) *toute référence au marxisme-léninisme, la République du Mozambique perd son qualificatif de 'populaire'* » [Enders, 1994 : 139] ; et,
- Finalement, au cours de la deuxième moitié des années 1990 le Mozambique se rapproche politiquement et économiquement de l'Afrique du sud et des autres pays de l'Afrique australe dans le cadre d'accords commerciaux régionaux. De fait, le Corridor de développement de Maputo (1996) et de l'usine Mozal (2001) sont les projets les plus importants entre les deux nations.

Avant de participer aux accords économiques régionaux, le Mozambique « (...) *adhère tour à tour au FMI, à la Banque mondiale et à la Convention de Lomé (1984). Ce virage est dû à la situation catastrophique du pays qui s'est enfoncé dans la guerre*⁵ *et est en proie à l'inflation, à l'endettement,*

² « (...) *cet accord, conclu entre Lisbonne et le Frelimo le 7 septembre 1974, consacre la volonté de dégagement de l'armée portugaise du Mozambique* » [Lachartre, 2000 : 70].

³ Le changement de nom de la capitale du Mozambique de Lourenço Marques à Maputo a été décidé en février 1976.

⁴ Créée en 1962 par Samora Machel et par Joaquim Chissano, l'actuel président du Mozambique, le FRELIMO – Frente de libertação do Moçambique a combattu pour l'indépendance du pays et s'est caractérisé depuis sa fondation par le « *centralisme démocratique* » [Enders, 1994 : 136].

⁵ Le conflit entre le FRELIMO et la RENAMO – *Resistência nacional moçambicana*, en partie financée par l'Afrique du sud, a plongé le pays dans la guerre civile et, en conséquence, la crise économique et politique, entre la deuxième moitié des années 1970 et 1992 quand sont signés des accords entre les deux partis « (...) *qui mettent fin à quinze années de guerre qui ont probablement fait un million de victimes et quatre fois plus de réfugiés et de personnes déplacées* » [Enders, 1994 : 139].

aux pénuries » [ENDERS, 1994 : 138]. Les réformes promues par le gouvernement ont eu pour objectif la diminution de l'inflation et la reconquête de la confiance envers la monnaie nationale, de même que la promotion de projets et d'institutions susceptible de faire sortir le pays de sa structure ancrée sur le secteur primaire, en améliorant les infrastructures physiques - routes et ports -, endommagés en raison de la guerre civile, et en stimulant le développement d'autres branches d'activités, notamment dans le secteur industriel.

La dynamique des réformes économiques et la volonté affichée de modernisation des infrastructures du pays a entraîné également des mesures politico-institutionnelles qui ont déstabilisé quelques branches d'activités traditionnelles au Mozambique, comme la filière de la noix de cajou⁶. En plus, « (...) 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 » [Coussy, 1995 : 06], du fait que les pays qui composent cette région présentent des trajectoires économiques et institutionnelles opposées, et du fait des différences profondes entre la performance économique sud-africaine - combinaison de promotion des exportations et de politique de substitution aux importations -, et la croissance dépendante et peu autonome du Mozambique des années 1990.

La polarisation du territoire mozambicain autour d'une capitale excentrée et frontalière est un choix qui s'inscrit dans le long terme puisque c'était celui de la puissance coloniale portugaise. Ce choix peut déjà être analysé comme celui d'une certaine ouverture de l'économie mozambicaine : dans les conditions de la fin du XIX^{ème} siècle comme dans les conditions actuelles l'ouverture signifie avant tout l'ouverture vers l'Afrique du Sud. Or si la redistribution des activités économique liées à l'ouverture (Krugman et Livas, 1996) doit mener à une déconcentration des activités sur le territoire national, dans le cas d'une relation asymétrique avec une économie dominante proche, elle se traduit avant tout par une polarisation vers les frontières (Requier-Desjardins, 1998). Le fait que la fonction de capitale soit remplie par Maputo renforce encore le phénomène, puisque la polarisation normale vers la capitale administrative du pays, qui agglomère l'essentiel des services et de la demande solvable s'est trouvé combinée avec la polarisation vers les zones frontalières de l'Afrique du sud⁷.

⁶ Comme illustre le document de l'Onu intitulé *La triste épopée de la libéralisation de l'industrie de la noix de cajou*. Ainsi, « (...) vers la fin de 1995, à titre de condition de prêts de plus de 400 millions de dollars, La Banque mondiale a demandé la libéralisation du commerce de la noix de cajou brute. (...) La Banque mondiale affirma à plusieurs reprises que la libération aurait amélioré les prix payés aux fermiers pour leurs noix. (...) la Banque se trompe lorsqu'elle affirme que l'industrie était si inefficace que le Mozambique gagnerait plus d'argent en exportant des noix brutes plutôt que des graines traitées. Au contraire, l'étude de Deloitte a découvert, qu'en moyenne, le Mozambique gagnerait 150 dollars additionnels par tonne en exportant des noix transformées » [Onu, 2002b]

⁷ Paradoxalement, cette surdétermination de la polarisation vers la zone de Maputo peut expliquer peut-être qu'aucune polarisation n'ait lieu sur la frontière elle-même (comme le montre le cas de l'agglomération frontalière de Ressano Garcia) : compte tenu de la proximité de Maputo de la frontière, il est difficile de voir se créer un pôle si proche de Maputo.

1.3/ Les dynamiques territoriales des pays membres de la SADC

Dans le cadre de l'analyse des facteurs de la croissance régionale en Afrique australe, marquée par des effets de polarisation autour de l'Afrique du Sud, il convient de s'interroger sur (i) le rôle des dotations en infrastructures des pays membres de la SADC dans le processus d'intégration régionale ; (ii) la prise en compte des avantages comparatifs territorialisés dans la compréhension des phénomènes de convergence et de divergence au sein de l'espace régional d'Afrique australe. Cette problématique renvoie à une stratégie régionale renouvelée, axée sur les réseaux de transport interconnectés, qui vise à un rééquilibrage durable des disparités économiques intra-régionales, ainsi qu'à l'ouverture au marché international en privilégiant les alliances entre les acteurs publics et privés. Les dynamiques d'aménagement territorial orchestrées par l'Afrique du Sud promeuvent-elles des pôles de développement intermédiaires (cas du Mozambique traversé par le corridor de développement de Maputo) ?

Après avoir présenté le cadre théorique d'interprétation des infrastructures, deux analyses en composantes principales nous permettront de dresser une typologie des pays de la zone Afrique australe relativement à leurs dotations en infrastructures économiques et sociales. A partir du premier plan factoriel se construit un indicateur agrégé d'infrastructures qui sera réintroduit en tant que variable de contrôle dans un modèle de croissance endogène sur les deux périodes retenues 1980-1991 et 1992-2001.

Le poids des infrastructures dans la croissance de l'espace SADC : analyses en composantes principales

Nous nous interrogeons dans un premier temps sur le lien entre niveaux de développement des pays membres de la SADC et leurs dotations en infrastructures productives et sociales. Les nouvelles théories de la croissance endogène s'interrogent sur les mécanismes de développement de long terme en privilégiant l'analyse des rendements non décroissants en économie de concurrence imparfaite et l'existence d'externalités (Baumont, 1997, p.35). Les avantages territorialisés sont privilégiés et concernent notamment les infrastructures, et les réseaux de transports intermodaux. La coopération économique en Afrique australe s'appuie ainsi sur des projets régionaux trans-, voire multilatéraux dégageant des externalités fortes. La proximité géographique vis-à-vis des ressources communes et des réseaux de transport est un facteur important de compétitivité et de réduction des coûts de transaction. Le degré d'attractivité des régions et par conséquent leur potentiel de croissance sont d'autant plus

élevés qu'elles disposent d'un *capital spatial*⁸ favorable (apports des théories de la croissance endogène spatialisée). Les évaluations de (i) l'attractivité régionale et des (ii) économies d'agglomérations au sein des territoires traversés par les corridors de développement s'appuieront sur le calcul d'indicateurs agrégés régionaux et nationaux.

Introduction à la nouvelle économie géographique

Les théories du régionalisme connaissent aujourd'hui un renouvellement significatif à partir des courants théoriques de la croissance endogène et des courants de la nouvelle géographie économique initiés par P. Krugman sur la base de la formation d'externalités d'agglomération. Les hypothèses de la nouvelle théorie reposent sur la nécessité de rendements croissants liés à des indivisibilités dans la production ; la concurrence imparfaite (monopolistique ou oligopolistique) ; la création d'économies d'échelle, qu'elles soient pécuniaires ou technologiques ; la diversification des produits. La différenciation des produits et des facteurs étant considérée, en effet, comme une source importante d'agglomération.

Le modèle géographique de base qui introduit deux secteurs revient à P.Krugman (1991) : un secteur traditionnel parfaitement concurrentiel produisant un bien homogène sans coût de transport et un secteur industriel à rendements croissants fabriquant des biens finaux différenciés transportables avec coûts.

La force centripète est dépend positivement des économies d'échelle et de la part des biens industriels dans la demande de consommation. La concentration des activités industrielles entretenue par la force centripète est d'autant plus forte que les coûts d'interaction et donc de transaction subissent une baisse. Nous observons ici l'impact des infrastructures de transport sur l'organisation géographique de la production.

L'économie géographique, en tant que courant de l'analyse économique des phénomènes spatiaux, repose ainsi sur l'introduction d'une hypothèse de rendements croissants dans les fonctions de production. Cette hypothèse conduit à des situations où la concentration des activités économiques s'auto-renforce au fur et à mesure qu'elle se développe. Différents schémas de concentration sont alors possibles et il n'existe plus un seul équilibre spatial mais des équilibres et des trajectoires multiples à partir de seuils de bifurcation. Les modèles d'économie géographique peuvent donc à la fois rendre compte des processus d'agglomération urbaine, des effets d'entraînement des infrastructures et des divergences de croissance entre régions. A ce titre ils correspondent à la problématique générale de notre projet.

⁸ Le capital spatial influe sur la hiérarchie des centres urbains et donc sur la compétitivité de la sous-région

L'introduction des rendements croissants peut se faire sous la forme d'une externalité dont les firmes bénéficient sans réellement s'en rendre compte, comme dans certains modèles de croissance endogène, ou bien elle peut être intégrée aux fonctions de production des firmes. Dans ce cas on sort obligatoirement du cadre de la concurrence parfaite pour rentrer dans celui de la concurrence monopolistique où les firmes vont chercher à augmenter le niveau de leur activité en différenciant leur produit.

Krugman identifie les forces centripètes qui favorisent la concentration, basée sur la dynamique des rendements croissants, et de forces centrifuges qui elles sont basées sur l'existence concomitante de rendements décroissants.

Il propose de classer ces différentes forces de la façon suivante en les opposant deux à deux.

<i>Forces centripètes</i>	<i>Forces centrifuges</i>
Effets de la taille du marché (vers l'amont et l'aval)	Facteurs immobiliers
Taille du marché du travail	Rentes du sol
Economies externes " pures " (technologiques)	Déséconomies externes " pures "

Les deux premières lignes concernent le fonctionnement des marchés de biens et de facteurs et la troisième qui concerne la technologie (au sens large) c'est à dire la combinaison des facteurs au sein de fonctions de production.

Au niveau des deux premières lignes, les forces centrifuges résultent simplement des mécanismes de marché habituels :

- La première ligne concerne le marché des biens et la demande l'immobilité des facteurs de production (par exemple les ressources naturelles) fait que la population, et donc la demande, tendent à se disperser et donc diminue la taille du marché disponible dans un lieu donné. Les entreprises ne peuvent pas bénéficier des rendements croissants ou doivent supporter l'existence de rendements décroissants dus aux coûts de transport. Les forces centripètes supposent cependant l'existence de rendements croissants « internes » c'est à dire inscrits dans les fonctions de production des firmes. Celle-ci iront là où la demande s'agglomère pour pouvoir en bénéficier et la demande ira là où l'offre est la moins chère et la plus variée, c'est à dire là où les firmes les plus importantes vont. Le phénomène concerne non seulement les biens de consommation mais aussi les biens intermédiaires de sorte que les entreprises auront tendance à se rapprocher également pour bénéficier d'inputs moins chers et plus variés.

considérée par la composante d'attractivité territoriale que ce concept sous-tend.

- La seconde ligne concerne le marché des facteurs : la demande trop forte du facteur terre dans les lieux d'agglomération pousse à la hausse la rente du sol et favorise la dispersion (comme dans les conclusions des modèles qui s'inspire de la contribution fondatrice de Von Thünen). Par contre la concentration permet d'avoir un marché du travail qui fonctionne mieux parce que l'on trouve les compétences requises pour un salaire compétitif. Les salariés vont aussi avoir tendance à s'agglomérer là où sont les entreprises car ils sont assurés de trouver du travail correspondant à leurs compétences. Les entreprises pourront aussi bénéficier d'un coût plus bas des facteurs mobiles, en particulier la main d'œuvre, ainsi qu'une variété plus grande de qualifications qui permet une meilleure adéquation de l'offre à la demande de travail.

Ces deux premières lignes mettent donc en exergue des effets d'entraînement amont et aval (backward and forward linkages) concernant les inputs et les outputs. Il s'agit d'externalités, car les entreprises bénéficient gratuitement de ces effets positifs, mais ces externalités sont dites « pécuniaires » car elles s'exercent à travers le fonctionnement des marchés. Elles supposent donc la concurrence monopolistique.

La troisième ligne se réfère à des externalités « pures » ou technologiques ; les fonctions de production ou d'utilité des agents sont directement affectées par le comportement des autres agents, sans qu'il y ait transaction : effets de débordement (spillovers) technologiques, qui améliorent la diffusion des savoir-faire, le niveau de qualification des employés, et l'innovation technologique. Inversement l'agglomération peut entraîner la dégradation des conditions de vie et la pollution qui joue en faveur de la dispersion.

Il est clair que ces externalités technologiques accompagnent en fait souvent les externalités « pécuniaires » (la concentration du marché du travail permet aux entreprises de baisser les coûts de main d'œuvre mais aussi de bénéficier mutuellement des efforts de formation de la main d'œuvre qu'elle font, puisqu'elle va circuler entre les entreprises).

Krugman laisse de côté cette troisième catégorie, qu'il considère comme peu propice à la modélisation, et donc tautologique (il y a agglomération parce qu'il y a des effets d'agglomération). En effet les modèles de rentrent pas dans la « boîte noire » de la technologie que constituent les fonctions de productions. Nous verrons cependant que ces externalités, particulièrement importantes, sont mis en évidence par l'analyse, d'inspiration plutôt néo-institutionnelle des dynamiques locales, qui s'exprime aujourd'hui dans le courant de l'économie des proximités.

Les coûts de transport sont, avec les rendements croissants et les élasticités de substitution, les variables essentielles qui gouverne les processus d'agglomération de l'activité économique. Dans la mesure où le projet du corridor de Maputo repose prioritairement sur des investissements dans les

infrastructures de transport (route, voie ferrée et port), nous allons envisager leur impact sur les processus d'agglomération. Nous les envisagerons d'abord dans le cadre élargi de la sous-région, de façon à situer leur impact sur la croissance des pays de la zone, avant de nous focaliser plus précisément sur le corridor de Maputo à proprement parler.

Au coût de la distance se joignent les avantages de la proximité dans la détermination de la localisation optimale, en termes de production d'externalités d'agglomération et à leur diffusion (Baumont, 1997). Les moyens de communication et de transport, ainsi que les services aux producteurs conditionnent la qualité des combinaisons productives d'une région et donc valorisent son potentiel attractif. Il existe un seuil minimal de concentration d'activités économiques en deçà duquel l'on ne peut observer d'économies d'agglomération, et au-delà duquel les externalités produites deviennent négatives. La notion de capital spatial est utilisée dans l'explication de la répartition des facteurs de croissance qui sous-tendent les dynamiques des régions.

Les facteurs limitant la croissance du capital spatial sont liés à la combinaison productive régionale et à son adaptabilité à l'environnement économique international.

La structure centre-périphérie est-elle alors irréversible ? Elle n'est plus inévitable dès que la connaissance et l'information se diffusent entre les régions ou que des changements technologiques majeurs apparaissent dans la zone périphérique.

Les possibilités réelles de développement et de diversification industriels, qui constituent le bénéfice principal de l'intégration commerciale, tendent à se concentrer dans les pays les plus développés industriellement. Les politiques d'aménagement territorial actuelles, sous l'égide de l'Afrique du Sud, participent à un schéma de rattrapage économique entre les régions dont il est à craindre, dans un premier temps, un renforcement de la capacité d'attraction des centres économiques historiques⁹.

Les principaux questionnements autour de l'économie géographique concernent l'agglomération des entreprises, les externalités dans le cadre de la concurrence parfaite, les rendements croissants en situation de concurrence monopolistique, les interactions stratégiques associées à la concurrence spatiale (Fujita M., Thisse. J.-F., 1997).

L'intégration économique est fortement facilitée par l'intégration des infrastructures de communication, de transport, de commercialisation et de distribution et par leurs connexions.

Les politiques régionales et la croissance économique

L'intégration régionale est favorable à la croissance, mais conduit à des schémas de type centre-périphérie qui renforcent les inégalités spatiales. Le rattrapage économique des régions défavorisées dépend de l'exploitation et de la valorisation des avantages territorialisés.

Le niveau des conditions initiales joue un rôle déterminant dans le rattrapage des régions, mais aussi la diversité et la qualité des facteurs de croissance (Recherche et Développement, infrastructures, services) permettent de dépasser les risques de divergence régionale et de faciliter l'accès aux marchés mondiaux. La relocalisation dans les régions périphériques à fort potentiel en facteurs localisés (main-d'œuvre bon marché, services aux entreprises) porteurs de croissance participe au processus de rattrapage des régions. Les perspectives d'une zone de libre-échange (ZLE) entre pays en développement et pays à niveaux de revenus élevés favoriseraient la convergence des niveaux de revenu du fait des mécanismes de transfert de technologie et de l'attraction des IDE (Venables, 2000).

Venables (2000) généralise un modèle de commerce à la Heckscher-Ohlin¹⁰ afin d'évaluer l'impact d'une ZLE sur le revenu des pays relativement à leurs dotations initiales en facteurs. Tous les pays ont la même technologie (c_i), trois pays dotés de deux facteurs - travail qualifié et non qualifié (S_i et U_i

aux prix respectifs v_i et w_i), dont le reste du monde en quantités égales. Soit : $S_i = \frac{\partial c^x}{\partial v_i} q_i^x + \frac{\partial c^y}{\partial v_i} q_i^y$;

$$U_i = \frac{\partial c^x}{\partial w_i} q_i^x + \frac{\partial c^y}{\partial w_i} q_i^y ; i = 1, 2$$

Trois biens sont produits par chaque pays, dont l'un n'est pas échangeable et requiert l'utilisation équi-proportionnelle des deux facteurs. Le degré de préférence pour les produits est très faible. Les résultats du modèle confirment un gain de bien-être maximal dans le cadre d'une ZLE lorsqu'un premier pays jouit d'une dotation proche de celle du reste du monde, tandis que le second s'en éloigne (avantage comparatif « extrême »). Une ZLE entre pays à faible revenu conduit à une divergence de revenu réel et inversement entre pays à revenu élevé. De plus, dans le cadre d'accords préférentiels Sud-Sud, des forces d'agglomération apparaissent au profit d'un nombre restreint de régions à fort potentiel lorsque l'infrastructure industrielle de base, dont les transports et télécommunications, souffre d'une faible assise et d'une répartition inégale (Venables, 2000). Ces phénomènes sont

⁹ Les modalités de mise en œuvre des IDS dont le corridor de développement de Maputo sont explicitées dans Blanc M.-O. (2000).

¹⁰ Pour une présentation complète du modèle, se référer à Venables A. J. (2000), « Winners and Losers from Regional Integration Agreements », Discussion Paper n°2528, London School of Economics, CEPR.

accentués par la concentration spatiale des investissements étrangers dans les centres économiques existants (cas des centres économiques urbains du Sud). L'auteur suggère ainsi que l'analyse des seuls effets de création et de diversion de commerce à la base de l'analyse des pertes et gains que procurent les accords régionaux, particulièrement entre pays en développement, minimise les risques de divergences de revenus.

La prise en compte des infrastructures de transport se révèle désormais déterminante dans l'explication des forces centripètes (effets d'agglomération) et centrifuges (effets de dispersion) qui définissent l'organisation économique des territoires.

Nous tenterons d'étudier une typologie des pays membres de la SADC à partir d'une analyse en composantes principales afin de mettre en évidence le poids des dotations en infrastructures des pays dans le processus d'intégration régionale en Afrique australe. L'analyse en composantes principales (ACP) est privilégiée du fait des typologies de pays que cette méthode permet d'élaborer à partir de caractéristiques des dotations en infrastructures. Les corrélations entre les variables actives (les indicateurs obtenus à partir des données centrées et réduites sur les niveaux d'infrastructures¹¹) et le classement des individus selon leur degré d'inertie (les pays membres de la SADC) sont ainsi analysées de façon simultanée (Blanc, 2003).

A partir du premier plan factoriel se construit un indicateur agrégé d'infrastructures qui sera réintroduit en tant que variable de contrôle dans un modèle de croissance endogène sur les deux périodes retenues 1980-1991 et 1992-2001.

¹¹ Nous justifions le recours à une ACP normée du fait de la diversité des unités de mesure des variables actives d'une part, d'accorder le même poids aux variables actives d'autre part. Dans ce cas, les coordonnées des variables sur les axes factoriels et leur corrélation avec les facteurs sont identiques.

Encadré 1-3 : Interprétations théoriques et empiriques de la relation entre infrastructures et croissance

Le rapport de la Banque mondiale 1994 considère les infrastructures dans leur dimension économique et relativement aux services assurés par le secteur public (électricité, télécommunication, ...), les travaux publics et les transports. Il souligne le caractère générique du terme infrastructure que les économistes du développement tels que Rosenstein-Rodan, Nurkse et Hirschman qualifient de « social overhead capital » (p.2).

Les approches des différentes fonctions des infrastructures regroupent les courants de pensées de l'économie néoclassique, de Keynes et de l'économie du développement, qui renvoient à des notions distinctes.

La notion de bien collectif introduite par Samuelson (1954), Musgrave (1959) et Buchanan caractérise des biens qui ne pouvant reposer sur les mécanismes du marché nécessitent l'intervention de l'Etat dans leur production et réglementation. La nature de ces biens fait appel à la non rivalité, c'est dire que bien que consommé simultanément par plusieurs agents, la quantité consommée par l'un ne diminue pas les quantités disponibles pour les autres agents, et à la non exclusion qui élude toute exclusion d'un consommateur moyennant le paiement d'un prix. Le critère de non rivalité est relatif à l'indivisibilité d'usage, soit l'impossibilité de « fractionner » le service entre les agents consommateurs. Les critères de non rivalité et de non exclusion permettent d'établir un ensemble de biens intermédiaires en fonction de leur vérification. Les biens collectif purs – vérification des deux critères – sont l'exception. L'abandon de l'un des critères renvoie aux économies externes, qu'elles soient positives ou négatives (cas des seuils d'utilisation des services publics liés à des effets de congestion).

Selon Hirschman (1958, p. 100), « La distinction entre l'infrastructure économique et sociale (IES) et les activités directement productives (ADP) est d'origine récente. [...] L'infrastructure est ordinairement définie comme comprenant les services de base en l'absence desquels les branches d'activité productives primaires, secondaires et tertiaires ne peuvent fonctionner. Dans son sens large, elle englobe tous les services publics, de l'ordre public à l'enseignement, aux transports, des communications, de l'énergie, de l'offre de l'eau ainsi que ceux concernant l'agriculture comme les systèmes d'irrigation et de drainage. L'essentiel du concept peut probablement être restreint aux transport et à l'énergie ». L'auteur soutient une stratégie de développement par saccades au cœur duquel le financement initial d'infrastructures lourdes participe au processus productif et donc à la croissance à travers les séquences entraînantes. Les travaux précurseurs de Rosenstein-Rodan (1943, 1961) font de l'industrialisation le moteur du décollage économique et ce en référence au concept du Big Push.

Trajectoires de croissance en Afrique australe et dotations en infrastructures (1980-1991)¹²

Les indicateurs d'infrastructures régionales retenus sur la période 1980-1991 sont décrits comme suit (se reporter aux tableaux 1-3-1 à 1-3-2 en annexe)¹³ :

- Le capital humain est estimé par les taux bruts de scolarisation dans l'enseignement primaire (PRIM) et secondaire (SECOND) indépendamment de l'âge des élèves ;
- Les infrastructures sociales sont exprimées par le pourcentage de la population ayant accès à aux services de santé (SANTE) selon des distances n'excédant pas une heure de transport ;

Les infrastructures de transports et économiques, retenues ici comme des indicateurs du capital public spatialisé (Akanni-Honvo, Léon, 1998, p.609), sont évaluées par la densité du réseau routier en nombres de kilomètres de routes revêtues par km² (ROUT), par le nombre de kms de lignes ferroviaires régionales par pays (FERROV), par l'accès au réseau de télécommunication approximé par le nombre de lignes téléphoniques pour 100 habitants (TEL). Les infrastructures de transports sont génératrices d'effets externes positifs ou négatifs par une diminution des coûts de transactions, soit les coûts de fonctionnement du système économique, par une réduction de la distance économique et intensification des échanges commerciaux, et ce, en accord avec les résultats des modèles de gravité.

Des variables nominales actives sont introduites, exprimées par les taux d'investissement intérieur brut (IIB) en pourcentage du PIB, les taux de valeur ajoutée industrielle en proportion du PIB (INDVA), les flux nets d'investissements directs (IDE) et la variable de concentration urbaine (URB-population urbaine en pourcentage de la population totale).

Les taux de croissance (absolus et par tête, PPA) considérés en moyenne sur la période correspondent aux valeurs des variables endogènes dont les relations avec les variables explicatives retenues sont visualisées sur le plan factoriel.

¹² Cette période correspond à la création de la Southern African Development Coordination Conference dont l'objectif principal visait à réduire la dépendance économique des neufs pays membres fondateurs à l'Afrique du Sud de l'apartheid. Etablissement d'une coopération fonctionnelle, par secteur, en réponse à la stratégie « totale » menée par l'Afrique du Sud à l'encontre des pays de la « ligne de front ».

¹³ Les données sur les infrastructures sociales, le taux d'investissement intérieurs bruts et les taux de croissance du PIB proviennent du *Rapport sur le Développement en Afrique 2000* de la BAD (2000), complétées par la base « World Development Indicators » de la Banque mondiale (CDRom, 1999), et de la base de William Easterly et Mirvat Sewadeh de la Banque Mondiale (2000). Cette dernière base indique également les statistiques de concentration urbaine (URB). Les indicateurs d'infrastructures physiques sont issus des rapports de la SADC (1998, 1997), de la base Canning Infrastructures Data (PRWPS, 1998). Les flux d'IDE renvoient aux statistiques de la Banque mondiale 1999 (WDI, CDRom), de même que les taux de la valeur ajoutée industrielle par rapport aux PIB nationaux.

Tableau 1-3-5 : Projection sur les axes factoriels des variables actives et des pays (1980-1991)

	Coordonnées positives*		Coordonnées négatives*	
	Pays	Variables actives	Pays	Variables actives
F1	Afrique du Sud (42,7%), Seychelles (8,4%), Maurice (4,6%), Namibie (2,4%)	SECOND (25%), TEL (18,5%), URB (16,8%), FERROV (11,5), PRIM (10,24%), SANTE (5,3%), INDVA (4,4%)	Mozambique (13%), Malawi (11,6%), Tanzanie (6,2%), Angola (5%), RDC (4,7%)	IDE (1,7%)
F2	Afrique du Sud (24,6%), Swaziland (6,4%), Angola (4%), Mozambique (4,1%)	ROUT (25%), FERROV (16%), INDVA (10,8%)	Seychelles (36,2%), Maurice (15,4%), Tanzanie (6,6%)	SANTE (33,6%), IIB (6,25%)

Notes : Les pourcentages par pays correspondent à la contribution des individus à la formation des axes factoriels. Les pays ayant un taux nettement supérieur à 7,14 (100/14) s'éloignent fortement de la moyenne et pèsent de façon atypique sur la construction de l'axe. La contribution des variables au plan factoriel s'évalue par le carré des composantes de l'ancien axe unitaire.

Les coordonnées des variables et des individus sont présentées par ordre décroissant de leurs coordonnées en valeur absolue. Afin de procéder à leur sélection, nous ne tenons compte ici que les valeurs supérieures respectivement (plus ou moins) à 1,4 pour les individus (pays), et à 0,4 pour les variables actives (données infrastructures).

L'analyse des axes factoriels sur les dotations en infrastructures réparties dans les pays membres de la SADC fait apparaître clairement deux composantes principales explicatives des liaisons entre les indicateurs d'infrastructures simultanément aux caractéristiques entre les pays. Les cinq premiers axes concentrent près de 91% de l'inertie, soit de la dispersion de l'ensemble des variables. Les valeurs-propres des cinq premiers axes diffèrent nettement (identification de deux paliers), mais par souci de faciliter l'interprétation visuelle, nous étudierons les facteurs 1 et 2 qui expriment respectivement 37% et 19 % du pourcentage global de l'inertie (56% en cumulé)¹⁴.

Interprétation du plan factoriel à partir des dotations en infrastructures (1980-1991)

Nous interprétons le premier axe comme facteur représentatif du niveau en infrastructures économiques et sociales associé au développement des pays sélectionnés. Les coordonnées positives

¹⁴ En ACP normée, la somme des valeurs propres correspond à la valeur de l'inertie globale qui coïncide avec le nombre de variables actives.

éloignées du centre de gravité du plan factoriel sont associées à des dotations en infrastructures élevées, particulièrement assimilées aux variables SECOND, TEL, URB et FERROV correspondent à des pays jouissant d'un large capital public, constitué des infrastructures de télécommunication et de services. L'Afrique du Sud explique plus de 40% de l'inertie de cet axe.

Le second axe factoriel est représentatif du type d'infrastructures dont bénéficient les individus, entre infrastructures économiques productives et infrastructures sociales. Sur l'axe positif s'inscrivent les dotations en infrastructures de transport. Les indicateurs de corrélations nous éclairent quant à la relation entre le niveau de développement économique et donc d'attraction d'un pays relativement aux facteurs de bien-être et de facteurs productifs générateurs d'externalités positives. L'interprétation de ce second axe repose sur l'observation de la contribution des infrastructures de densité routière, de même que sur la significativité du transport ferroviaire.

L'interprétation de ce plan factoriel (se référer au graphique 1-3-1) nécessite de nuancer évidemment les résultats en terme de groupements par pays et des variables explicatives des processus de convergence. En effet, la projection sur les axes factoriels nous conduit à spécifier les individus atypiques ou faiblement représentatifs (position excentrique dans le nuage de points). La projection sur le plan factoriel des variables actives indique relativement deux groupes d'infrastructures¹⁵ :

- le premier incluant les dotations économiques en transport et télécommunication que nous assimilons à des indicateurs de capital public spatialisé¹⁶;
- le second englobant les infrastructures dites de biens publics et de services¹⁷ (Henner, 2000, p.82) associées au développement du capital humain et au développement social.

L'observation de la matrice des corrélations entre variables actives nous permet de distinguer des valeurs positivement élevées entre les indicateurs d'infrastructures, économiques et de transport d'une part, ceux d'infrastructures sociales et de bien-être, d'autre part (se référer au graphique II-1-3-1 en annexe).

Nous observons des corrélations positives et significatives entre les variables de concentration urbaine et les indicateurs de capital humain (SCOLP et SCOLS) et d'accès aux infrastructures sociales (SANT). L'angle élevé projeté sur le graphique entre la variable «routes régionales principales » et les

¹⁵ Le rapport de la Banque mondiale 1994 restreint la définition des infrastructures à leur caractère productif, technique (économies d'échelle) et économique commun : services publics, travaux publics et transport.

¹⁶ Cette notion plus restreinte que celle du capital spatial est utilisée dans l'approximation d'indicateurs d'économies d'agglomération (Akanni-Honvo, Léon, 1998, p. 604).

variables d'accès aux infrastructures sociales et SCOLP indique une faible corrélation deux à deux entre ces variables. Les indicateurs d'infrastructures sociales et de capital humain sont donc positivement corrélés entre elles, de même que la densité routière avec le nombre de lignes ferroviaires à vocation régionale.

Les investissements intérieurs bruts se révèlent négativement corrélés avec les flux d'investissements privés. Ce constat peut s'expliquer par la faible productivité des investissements en Afrique australe sur la période retenue.

Projection des individus – pays sur le premier plan factoriel (1980-1991)

La représentation des individus sur les axes F1 et F2 apporte des éléments d'interprétation sur les caractéristiques des pays selon leurs dotations en infrastructures sociales et économiques.

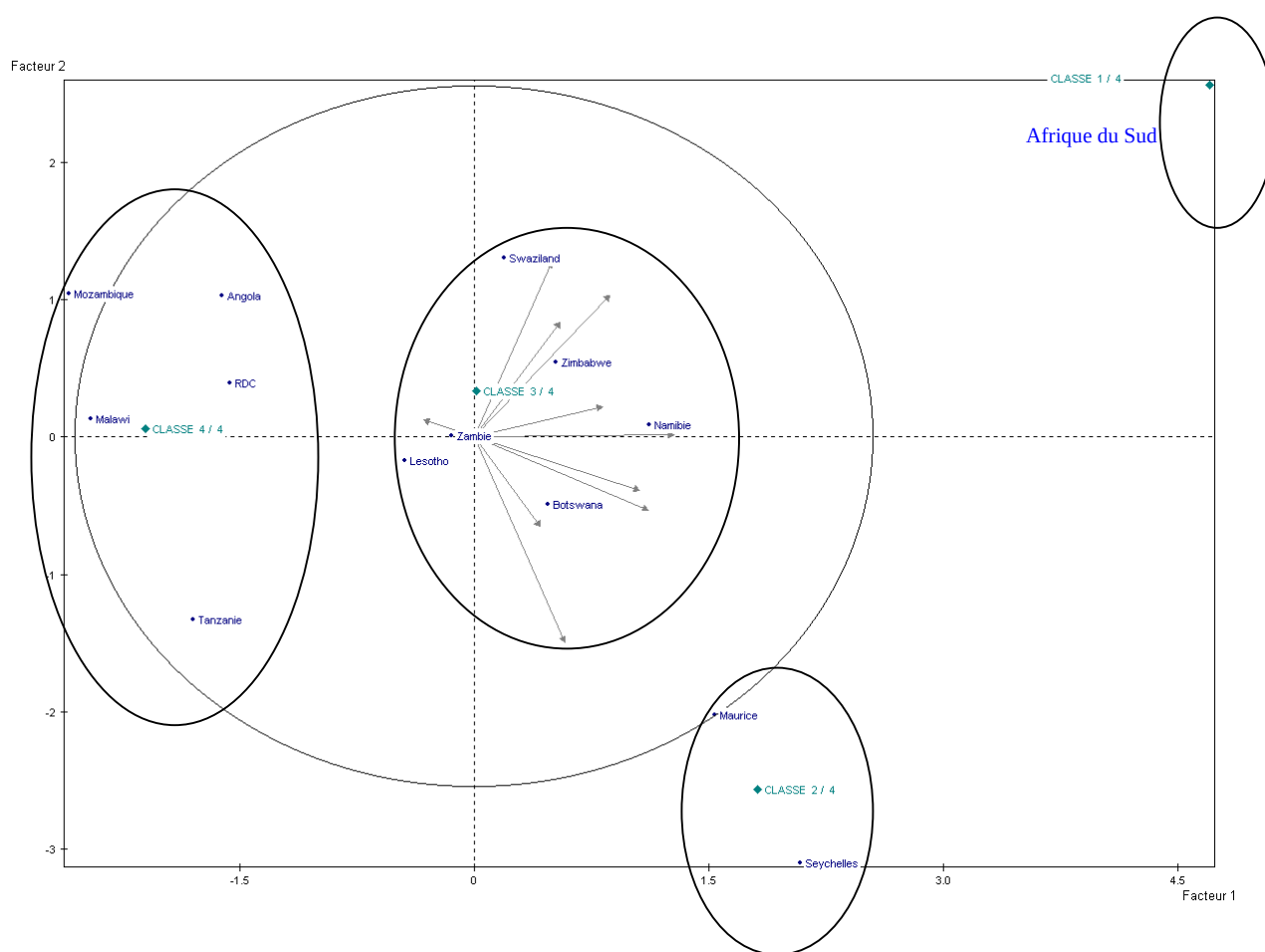
Quatre zones se distinguent nettement tenant compte de la classification hiérarchique directe (Graphique 1-3-2) :

- Une première zone qui tire l'inertie de l'axe 1 vers les valeurs positives représentées par l'Afrique du Sud qui est assimilée à une forte dotation en infrastructures économiques et sociales.
- Une deuxième zone est composée des économies insulaires (Seychelles et Maurice) qui s'éloignent du centre de gravité du plan factoriel.
- Une troisième zone constituée majoritairement par les pays membres de la SACU hors RSA (Swaziland, Lesotho, Botswana – les BLS) étendue aux pays de dotations moyennes voire relativement élevées au sein de la SADC (Namibie, Zambie, Zimbabwe). Il nous faut, cependant, différencier les individus constitutifs de ces groupes qui ne peuvent délimiter des niveaux en dotations en infrastructures parfaitement homogènes. On distingue ainsi parmi ce groupe des pays à taux de croissance du revenu élevés par rapport à la moyenne régionale (Botswana-10,058% et Swaziland-6,616%), mais également ceux qui figurent parmi les plus bas taux de PIB par habitant (cas de la Zambie – 2,13%).
- Une quatrième zone représentée par les pays membres particulièrement défavorisés en terme d'infrastructures sociales (Angola, RDC, Mozambique, Tanzanie et Malawi) mais jouissant d'un

¹⁷ D'après Henner (2000, p. 80) « [...] On accordera une place particulière aux infrastructures de transport, supposées avoir des effets immédiats en facilitant les coûts de transaction ; les infrastructures de services et les biens publics, quant à eux, permettront d'améliorer la qualité de vie et la productivité des agents économiques ».

fort potentiel en capital public spatialisé (hors Malawi). Les avantages comparatifs territorialisés singuliers du fait de leur ouverture sur une façade maritime et de leur rôle historique d’approvisionnement des régions enclavées intra-régionales, mais aussi d’évacuation des matières premières. L’efficience des liaisons ferroviaires et routières de ces est fortement contrainte sur la période par le climat d’instabilité liée aux conflits internes et régionaux.

Graphique 1-3-2 : Projection des pays de la SADC sur le premier plan factoriel



Trajectoires de croissance des pays membres de la SADC et dotations en infrastructures (1992-2001)¹⁸

Les indicateurs d'infrastructures régionales utilisés¹⁹ sont maintenus, tandis que les infrastructures productives associées au capital public spatialisé sont définies à partir d'un indicateur de densité routière (la densité du réseau routier en nombres de kilomètres de routes nationales revêtues par km² (ROUT), par le nombre de kilomètres de lignes ferroviaires régionales par pays (FERROV) et de routes régionales principales par pays reliant les façades maritimes et aires industrielles (RTESADC), complétés par l'accès au réseau de télécommunication. La variable de taux d'urbanisation (population urbaine en pourcentage de la population nationale - URB) nous permet d'appréhender l'existence d'économies d'agglomération²⁰. Les niveaux d'investissements intérieurs bruts pondérés par le PIB (IIB) sont assimilés à l'accumulation du capital physique, tandis que l'orientation des flux d'investissements directs étrangers entrants (en millions de US dollars, moyennes annuelles) apportent un éclairage sur les dynamiques de polarisation régionales (évaluation également de l'indicateur de polarisation par le rapport au flux d'IDE entrants par pays sur les montants des IDE régionaux et d'un indicateur d'attractivité des investissements directs étrangers). Les spécialisations productives des pays sont approchées par les valeurs ajoutées du secteur industriel dans les PIB nationaux (INDVA) (se reporter aux tableaux 1-3-1 à 1-3-2 en annexe pour une présentation des indicateurs).

Ne sont conservés dans cette analyse que les deux premiers axes qui pèsent pour près de 62% dans l'explication du plan factoriel.

¹⁸ Cette période correspond à la transition de l'intégration en Afrique australe d'une coopération fonctionnelle en perspective de zone de libre-échange, ainsi qu'à l'élaboration des politiques régionales d'aménagement territorial, à partir de 1995.

¹⁹ Les données sur les infrastructures sociales, le taux d'investissement intérieurs bruts et les taux de croissance du PIB proviennent du *Rapport sur le Développement en Afrique 2002* de la BAD (2002), complétées par la base "World Development Indicators" de la Banque mondiale (CDRom, 2002 et 2003 – en ligne), et de la base de William Easterly et Mirvat Sewadeh de la Banque Mondiale (2000). Cette dernière base indique également les statistiques de concentration urbaine (URB) actualisées par la base « WDI » 2003. Les indicateurs d'infrastructures physiques sont issus des rapports de la SADC (2001, 1998, 1997), de la base Canning Infrastructures Data (PRWPS, 1998). Les flux d'IDE correspondent aux données 2002 de la CNUCED "World Investment Report"; les taux de la valeur ajoutée industrielle par rapport aux PIB nationaux à celles de la Banque mondiale 2002 et 2003 (WDI).

Tableau 1-3-6 : Projection sur les axes factoriels des variables actives et des pays (1992-2001)

	Coordonnées positives*		Coordonnées négatives*	
	Pays	Variables actives	Pays	Variables actives
F1	RDC (10,6%), Tanzanie (10,2%), Mozambique (8,3%)	RTESADC (0,16%)	RSA (43,9%), Seychelles (10,6%)	SECOND (23%), PRIM (14,4%), TEL (14,4%), URB (13,69%), FERROV (10,24%)
F2	Seychelles (21,6%), Maurice (15,8%)	SANTE (14,44%), IIB (7,84%), TEL (6,76%)	RSA (40%), Angola (10%)	RTESADC (23%), IDE (21,16%), FERROV (17,64%), ROUT (7,29%)

Notes : Les pourcentages par pays correspondent à la contribution des individus à la formation des axes factoriels. Les pays ayant un taux nettement supérieur à 7,14 (100/14) s'éloignent fortement de la moyenne et pèsent de façon atypique sur la construction de l'axe. La contribution des variables au plan factoriel s'évalue par le carré des composantes de l'ancien axe unitaire.

Les coordonnées des variables et des individus sont présentées par ordre décroissant de leurs coordonnées en valeur absolue. Afin de procéder à leur sélection, nous ne tenons compte ici que les valeurs supérieures respectivement (plus ou moins) à 1,4 pour les individus (pays), et à 0,4 pour les variables actives (données infrastructures).

La projection des variables des taux de croissance²¹ indique des liaisons élevées avec la variable d'investissement IIB (le Lesotho jouit sur la période de taux supérieurs à 48% du PIB). Notons qu'en terme de croissance, le Mozambique a connu sur la période 1992-2001 les taux les plus prometteurs de l'ordre de 7,6%, en moyenne annuelle, suivi par Maurice (5,3%), le Botswana (5,2%) et la Namibie (4%). Ce dynamisme de l'économie mozambicaine s'explique notamment par l'essor des revenus des services à l'exportation corrélés aux activités portuaires et ferroviaires, ainsi qu'aux investissements dans le secteur industriel.

Cette observation s'applique également aux indicateurs de flux d'investissements directs étrangers pondérés par les PIB nationaux (indicateurs d'attractivité, voir carte 3) ; ce qui confirme les effets incitatifs des investissements intérieurs bruts sur les flux d'IDE et leur impact, projection des variables deux à deux, sur la croissance. Des corrélations significatives sont obtenues entre les taux de

²⁰ Dans Sanogo (2001), les variables d' " économie d'urbanisation " sont mesurées par les taux d'urbanisation et l'indicateur de densité routière (approximation de l'enclavement relatif des régions).

²¹ Se reporter à la représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues actives et illustratives (voir graphique 1-3-3 en annexe).

concentration urbaine d'une part, les indicateurs de capital humain et d'accès au réseau de télécommunication.

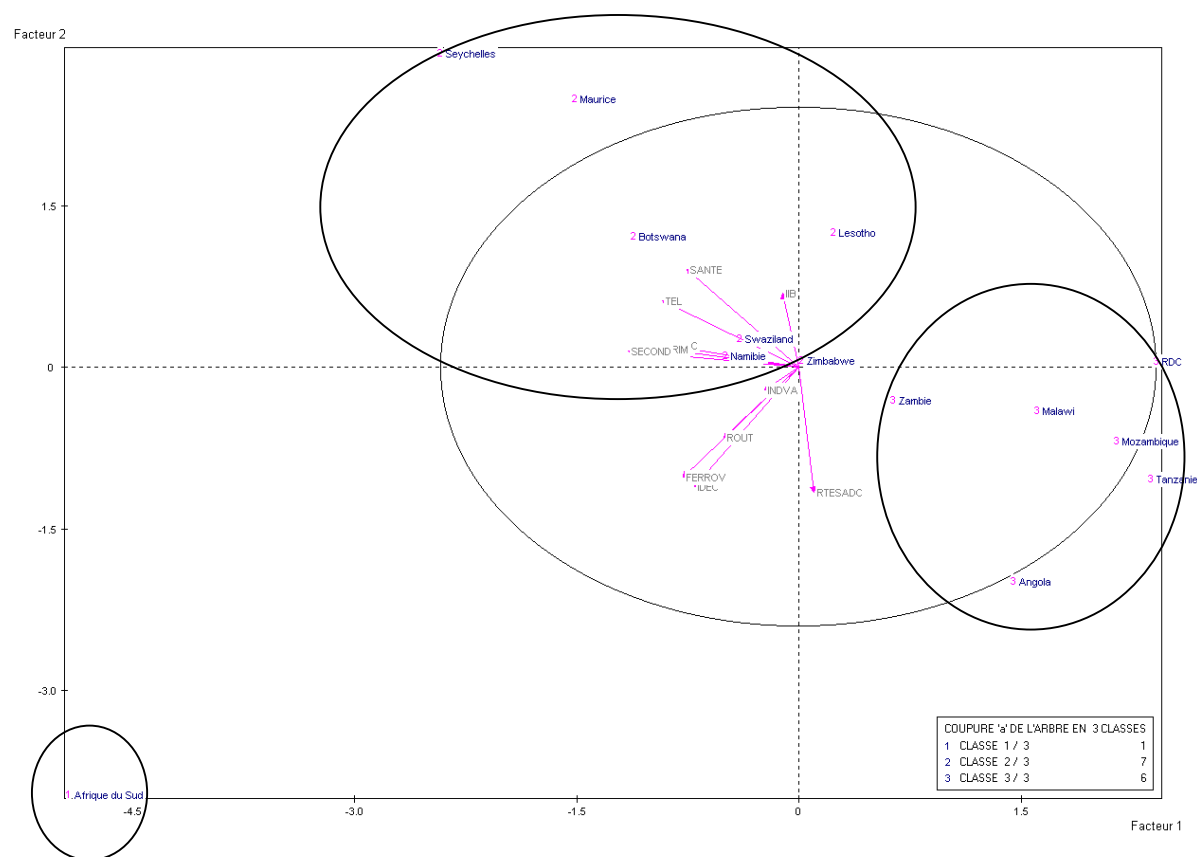
Les investissements directs étrangers sont positivement corrélés aux niveaux de valeur ajoutée industrielle, de même qu'au niveau de concentration urbaine, à la densité routière, au réseau régional routier et ferroviaire. Par contre, les associations linéaires entre les investissements intérieurs bruts, d'une part, les indicateurs de réseau routier régional et ferroviaire (RTESADC, FERROV) et les investissements directs étrangers, d'autre part, se révèlent négatives.

Interprétation du premier plan factoriel et typologie des pays (1992-2001)

En référence à la précédente analyse, la représentation des pays sur les deux premiers axes permet de visualiser une typologie de pays : l'Afrique du Sud maintient son rang de pays atypique, le second groupe englobe les BLNS, le Zimbabwe et économies insulaires des Seychelles et de Maurice, tandis que le troisième groupe comprend désormais les pays membres particulièrement défavorisés en terme d'infrastructures sociales (Angola, RDC, Mozambique, Zambie, Malawi et Tanzanie). Le premier plan factoriel s'interprète comme une répartition des économies selon leurs dotations en infrastructures au sens large du terme : l'Afrique du Sud et Seychelles contribuent à hauteur de 45% à la formation de cet axe. Le second axe est associé aux effets de polarisation et au potentiel d'attractif des pays lié à leur spécificité productive et à leurs dotations en infrastructures de transport.

La faible complémentarité productive des économies d'Afrique australe et les disparités des régimes de croissance expliquent en partie les processus de concentration polarisante autour de l'Afrique du Sud. Sur la période 1992-2001, l'Afrique du Sud domine en terme d'indicateurs de polarisation et de concentration urbaine.

Graphique 1-3-4 : Projection des pays de la SADC sur le premier plan factoriel (1992-2001)



L'évaluation des externalités que promeuvent les projets d'aménagement territorial (cas du corridor de Maputo) fera l'objet d'analyses spécifique en longue période des phases d'accumulation des infrastructures physiques. La faible corrélation négative entre la variable d'approximation des effets d'agglomération et l'indicateur de densité routière nous conduit à aborder les effets de seuils d'accumulation des infrastructures de transport. Ces effets de seuil nécessiteront l'observation des corrélations entre les variables explicatives et endogènes retenues dans l'analyse, et ce à partir de l'élaboration d'un indicateur d'infrastructures composite. Evalués dans le cadre d'un régionalisme asymétrique et polarisé, ils enrichissent l'analyse du schéma de développement de type centre-périphérie qui prévaut sur la période considérée et les conditions de son dépassement.

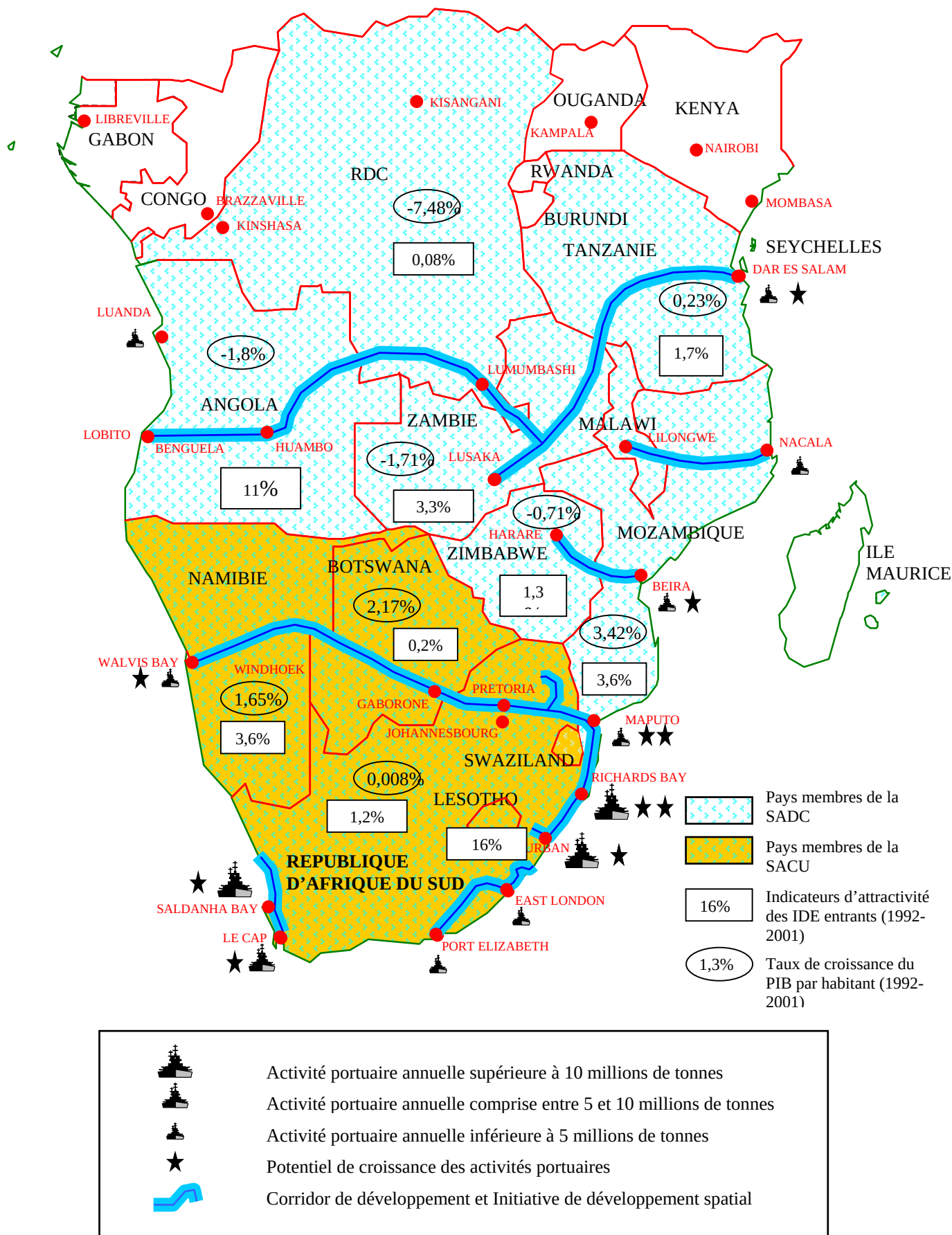
Les effets de polarisation²² historiques observés dans la répartition des activités du secteur secondaire et tertiaire au niveau national (RSA) n'auraient pas atteint un seuil critique qui permette de dépasser le modèle centre-périphérie. Le recours aux externalités négatives induites par les effets de congestion (hausse du foncier et du différentiel salarial pénalisant, concurrence inter-firmes non productrice d'externalités favorables) ne justifierait pas, sur la période concernée, d'un inversement du schéma entre le centre (province du Gauteng) et la périphérie (villes secondaires du Mpumalanga situées le long du corridor).

La question de la concentration des activités industrielles en Afrique du Sud renvoie en effet à l'analyse d'un modèle de type centre-périphérie qu'illustre une forte concentration industrielle dans la province du Gauteng, cœur économique du pays²³. D'aucuns néanmoins relativisent l'importance des forces de polarisation industrielle en Afrique du Sud au regard des zones d'influence du centre. Dans le cas du corridor de Maputo, la structuration de cet axe de développement par zones d'influence correspondrait au schéma suivant : (i) le « centre » incarné par le Gauteng et élargi aux enclaves industrielles (activités minières, pétrochimiques, ...) localisées dans le Mpumalanga jusqu'au complexe industriel de Middleburg, (ii) des dynamiques urbaines de développement autonome que renforcent les opportunités de désenclavement offertes par le corridor, (iii) l'agglomération de Maputo desservie par ses deux façades maritime – le port de Maputo et le port spécialisé de Matola, et le centre névralgique de concentration industrielle autour du projet Mozal et de la zone de développement industrielle qui lui est rattachée.

²² La polarisation de l'espace dans les provinces de Maputo et du Mpumalanga renvoie à l'observation des mouvements de délocalisation des firmes et à leurs incitations : effets de proximité, différentiel salarial, coût unitaire des transports (en concurrence avec les axes routiers reliant les principales façades maritimes sud-africaines, dans ce cas, le port multifonctionnel de Durban).

²³ La province du Gauteng représente près de 40% du PIB national, 45% de la production manufacturière national, 55% des services financiers et tertiaires.

Carte 3 : Corridors de développement et Initiatives de développement spatial en Afrique australe



Source : Carte et calculs par l'auteur à partir de *Possible Development Corridors and SDIs in the SADC Region* (1997), Division of Roads and Transport Technology, CSIR, Pretoria ; *World Investment Report 2003* UNCTAD, U.N., NY ; WDI 2002,

1.4/ Une étude économétrique des interactions infrastructures-croissance (MCO)

A partir d'une MCO en coupe transversale (méthode des moindres carrés ordinaires), nous proposons une tentative d'identification des effets seuil (concentration urbaine, densité routière, ...), de la sensibilité de la croissance régionale aux infrastructures physiques (CDM) et aux variables économiques (investissements directs étrangers, degré d'ouverture, ...) sur la période couverte 1980-2001. Le modèle de référence mobilisé renvoie aux travaux récents d'évaluation des facteurs explicatifs de la croissance. Des variables de contrôle complètent le pouvoir explicatif de la variable de revenu initial par tête²⁴. Les risques de multicollinéarité entre les variables, soit de corrélations élevées entre elles, sont dans cette analyse contournés par la méthode des ACP. En ne sélectionnant que les composantes principales aux valeurs propres les plus significatives, la partie aléatoire des données est réduite. A l'examen des résultats obtenus lors des précédentes analyses en composantes principales sur les deux périodes, nous déduisons une sélection de variables significatives dans la formation des axes et dont le pouvoir explicatif des sentiers de croissance reste à évaluer, du moins en terme de facteurs de sensibilité du fait de la série utilisée. Les principaux résultats attendus concernent l'observation des sentiers de croissance régionaux et l'existence ou non de mécanismes de rattrapage du revenu par tête. Des variables muettes d'appartenance à la SACU et à la zone d'influence du corridor de Maputo sont utilement introduites (MDC).

Une analyse des déterminants de la croissance régionale en Afrique australe :

La relation de croissance appliquée à un pays i sur la période $[t_0, t_1]$ peut se définir de la façon suivante :

$\ln(Y_i, t_1/Y_i, t_0) = a \ln Y_i, t_0 + A_i + \varepsilon$, avec Y représentatif du PIB par habitant, A de l'ensemble des variables explicatives retenues dans le modèle.

Nous recourons à une régression en coupe transversale sur les périodes [1980-1991] et [1992-2001] sur la base de l'ensemble des variables exogènes suivantes :

Variable de base :

- PIB_{t₀} : revenu initial par habitant (calculé en US\$ international, PPA)

Variable d'urbanisation :

- URB : taux d'urbanisation (population en pourcentage de la population nationale, en moyenne sur les deux périodes)

²⁴ En référence aux travaux de Barro et Sala-I-Martin (1992)

Indicateurs d'infrastructures économiques et sociales :

- INFRA : indicateur agrégé d'infrastructures économiques et sociales obtenu par la projection sur les premiers axes des ACP 1990-1991 et 1992-2001. Il correspond à une combinaison linéaire des variables économiques et sociales explicatives de la formation de cet axe caractérisant les dotations des pays en infrastructures au sens générique du terme. Les premières composantes sur les deux périodes présentent, en effet, des valeurs propres élevées respectivement de 3,70603 et 3,9538. Cette méthode permet de dépasser les risques de multicollinéarité sous-jacents au nombre de variables susceptibles d'être colinéaires entre elles. Les valeurs des projections sur le premier axe sont lissées selon la formule : $(\text{INFRA-valeur min} / \text{valeur max} - \text{valeur min}) \times 100$.
- LRTESADC : indicateurs des routes régionales principales (km, en moyenne sur les deux périodes) (en logarithme)
- LROUT : indicateur de densité routière (nombre de km de routes nationales revêtues par km², en moyenne sur les deux périodes) (en logarithme)
- LTEL : nombre de lignes téléphoniques pour 100 habitants (en logarithme)
- LFERROV : kilomètres de voie ferroviaire par pays (en logarithme)
- LSECOND : indicateur de taux brut de scolarisation dans le secondaire

Variables d'appartenance géographique :

- MDC : variable muette d'appartenance à la zone d'influence du corridor de développement de Maputo (1 pour les pays du groupe, 0 sinon)
- SACU : variable muette d'appartenance à la zone d'union douanière (1 pour les pays du groupe, 0 sinon)

Autre variable de contrôle :

- LIDE : flux entrants d'investissements (en dollars courants) (en logarithme)
- OUV : indicateur d'ouverture commerciale de l'économie exprimé comme la somme des importations et exportations nationales de biens et services rapportée au PIB.

Le pouvoir explicatif global du modèle est relativement acceptable, puisque les valeurs des R² ajustés sur les deux périodes sont comprises entre 25,8 et 79,5%. Néanmoins, l'examen des F-statistiques ne permet pas de rejeter sans risque l'hypothèse Ho. Il n'existe donc pas de relation linéaire fortement significative entre la variable endogène et les variables de contrôle. Ce résultat peut s'expliquer en

partie par la faiblesse du nombre d'observations²⁵ (14) qui nous incite à interpréter avec prudence les relations observées entre les variables explicatives et endogène. Les variables exogènes sont ainsi appréhendées selon leur sensibilité au taux de croissance régionale sur les deux périodes.

Nous testons le signe et le poids explicatif du coefficient estimé de l'indicateur agrégé d'infrastructures sur les deux périodes. La décomposition de la variable INFRA nous permet de tester de façon plus fine la relation des différentes variables d'infrastructures avec les sentiers de croissance : significativité des variables URB, ROUT et RTESADC. Quelle évolution avec la variable de revenu observe-t-on lorsque la variable muette relative à l'appartenance à la zone d'influence du corridor de développement de Maputo est introduite dans le modèle ? Les effets d'entraînement localisés sont ainsi analysés au regard du rôle stratégique des infrastructures régionales et des politiques d'aménagement territorial transfrontière en Afrique australe.

Analyse de l'impact du revenu initial par habitant :

Les principaux résultats observés concernent l'identification de l'existence d'un phénomène de rattrapage dans l'équation (2) et (5) sur la première et la deuxième période. Le coefficient affecté au revenu initial est négatif mais non significatif (coefficient égal à -0,731) dans la première équation. Néanmoins, ce résultat doit être nuancé par l'introduction de la variable PIB t_0^2 dans la régression (2) : le coefficient de PIB t_0 devient positif. De plus, le signe négatif mais non significatif du coefficient estimé de PIB t_0^2 en (2) nous permet de réfuter l'hypothèse de forces de convergence globale des revenus au sein de la SADC. En seconde période, le signe du coefficient estimé de la variable de revenu initial par tête devient positif tandis que le coefficient estimé de PIB t_0 reste négatif mais non significatif. Ce résultat est en accord avec l'analyse des processus de divergence appliqués à des blocs régionaux²⁶ différenciés. Une variable muette d'appartenance à la SACU est ainsi utilement introduite.

Au sein de la SADC, les coûts d'interaction élevés (coûts de transports équivalents à près de 40% des coûts unitaires des biens échangés), et les fortes asymétries de trajectoires économiques entre le pôle sud-africain et les pays de la zone alimentent les forces centripètes vers l'Afrique du Sud (se référer notamment aux travaux de Hess, 2002). Cependant, les effets de polarisation sont moindres au sein de la SACU que de la SADC du fait d'une répartition des activités productives supérieures dans l'union douanière et de l'importance des transferts financiers. Selon, les résultats d'analyses des trajectoires de croissance en Afrique australe (Hugon, 2001), la zone SADC suivrait un processus de divergence polarisée, alors que la SACU serait animée par un processus de convergence non polarisée. Ces résultats vont dans le sens de la création d'un club de convergence autour des Etats membres de la

²⁵ Le recours à une analyse en données panel permettrait de dépasser les limites imposées par ces contraintes statistiques. De plus, cette méthode autorise l'introduction dans la régression des effets spécifiques à chaque individu.

²⁶ Akanni-Honvo, 2002

SACU, alors que les tests de bêta-convergence conditionnelle, soit d'atteinte d'un niveau d'équilibre par pays, ne concluent sur aucune tendance lourde en terme de convergence. Ces test confortent ainsi les prévisions de divergence polarisée intra-SADC. Alors que l'appartenance institutionnelle à la SACU correspond à des régimes de croissance convergents à partir d'une valeur seuil, des chevauchements de régime apparaissent entre les Etats membres de la SADC.

Analyse des variables d'urbanisation :

Notons que la variable URB influe de façon positive sur la croissance dans les régressions (3) et (6). Les effets de la concentration urbaine deviennent significatifs en deuxième période, ce qui souligne la tendance au renforcement des effets d'agglomération. Un effet de seuil maximum d'urbanisation significatif identifié par la variable URB^2 induirait l'apparition d'un phénomène de congestion au-delà d'un seuil défini. On ne peut conclure toutefois sur un renversement de tendance du schéma centre-périphérie au sein de la région, mais à une condition propice à l'émergence de pôles de développement intermédiaires.

Analyse du poids explicatif des indicateurs d'infrastructures économiques et sociales :

Le coefficient estimé de l'indicateur agrégé d'infrastructures est positif sur la première période²⁷, bien que significativement faible, dans la régression (2) avec une élasticité de 0,667. La relation non significativement positive entre cet indicateur et la croissance régionale observée dans la régression (2) nous a incitée à décomposer INFRA afin de tester de façon plus fine le poids des différentes variables d'infrastructures dans l'explication des sentiers de croissance. L'introduction des variables ROUT et RTESADC dans la régression (6) révèle des signes positifs avec un pouvoir explicatif fortement significatif avec un risque de 1% (t de Student respectivement de 4,950 et 5,606). Lorsque la variable muette relative à l'appartenance à la zone d'influence du corridor de développement de Maputo est prise en compte (régressions 4 et 6), la relation avec la variable de revenu se révèle positive et la signification du coefficient renforcé par la prise en compte des infrastructures routières régionales sur la période (1992-2001). Les effets d'entraînement localisés sont ainsi révélateurs du rôle stratégique des infrastructures régionalisantes et des politiques d'aménagement territorial transfrontière en Afrique australe.

Analyse des autres variables de contrôle :

La sensibilité de la variable relative à l'ouverture économique confirme les interactions positives entre degré d'intégration à l'économie internationale et croissance économique. Le poids du degré d'ouverture est renforcé en deuxième période, caractérisant le passage d'une économie de substitution

²⁷ Dans Véganzonès (2000), l'indicateur agrégé d'infrastructures physiques, sociales et financières a un impact positif et significatif sur la croissance à travers deux canaux – les capacités de production et la productivité globale des facteurs.

aux importations à la promotion des exportations (réformes de libéralisation des échanges engagées dans les années 90).

Tableau 1-4 : Régressions de la croissance du PIB par tête

Périodes Variables explicatives	Variable expliquée : $LPIBY_{t1} - LPIB_{t0}$					
	1980-1991			1992-2001		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$LPIB_{t0}$	-0,731 (-0,836)	6,656 (1,478)	-0,422 (-0,798)	-0,483 (-0,646)	-6,491 (-1,281)	0,817 (2,579)*
$LPIB_{t0}^2$		-7,238 (-1,566)			6,193 (1,197)	
OUV		0,456 (1,668)			6,127 (3,031)**	
OUV^2					-5,871 (-2,926)**	
INFRA		0,667 (1,152)			-0,321 (-0,546)	
LRTESADC						2,233 (5,606)***
LROUT						1,581 (4,950)***
LFERROV	-0,484 (-1,307)		-0,675 (-2,262)*	-0,553 (-2,014)*		
LTEL	0,884 (1,720)		0,855 (1,642)	1,358 (2,557)**		
LSECOND	0,418 (0,555)			-0,609 (-1,034)		
URB			0,230 (0,575)			4,108 (2,591)*
URB^2						-5,698 (-3,689)**
LIDE						-2,287 (-5,734)***
CDM				0,474 (1,874)*	0,850 (2,531)**	0,862 (3,831)**
SACU					0,490 (1,720)	
Constante	2,196 (1,585)	-7,427 (-1,390)	1,930 (1,557)	2,183 (1,937)*	4,951 (0,994)	-6,118 (-5,728)***
N	14	14	14	14	14	14
R^2	0,538	0,487	0,539	0,652	0,731	0,925
R^2 ajusté	0,273	0,258	0,275	0,363	0,416	0,795
F	2,034	2,133	2,046	2,253	2,326	7,085
Prob (F)	0,19	0,15	0,19	0,17	0,16	0,039

Notes : (.) = t de Student ; * significatif à 10%, ** significatif à 5%, *** significatif à 1%

Source : Données WDI (1999, 2000, 2002, 2003), SADC (1997,1998, 2000), FMI (2000), BAD (2000, 2001, 2002), CNUCED (2000, 2002), nos calculs.

Les relations entre infrastructures et niveaux de développement se traduisent par une forte hétérogénéité de résultats. Celle-ci s'explique par les méthodes utilisées (séries transversales, temporelles, données de panel, indicateurs d'infrastructures agrégés...), les niveaux d'infrastructures selon les trajectoires de croissance des pays considérés (entre pays en développement et pays

développés)²⁸. De plus, le risque d'endogénéité de la variable d'infrastructures altère les liens de causalité entre dotations en infrastructures et croissance.

Il est communément admis que l'utilisation efficace des infrastructures est une condition nécessaire à la croissance économique (Ingram et Kessides, 1994). De premières analyses portant sur les dotations en infrastructures des pays membres de la SADC en 1999 avaient conclu que des niveaux d'infrastructures significatifs étaient associés de façon positive aux niveaux de revenus des pays. Il importe néanmoins de nuancer ce résultat en terme de croissance, notamment dans le cas des pays en développement, et de considérer les infrastructures à travers leur rôle sur la répartition sectorielle et spatiale de la croissance, dont dépend leur vocation de catalyseurs du développement localisé ou de voie d'extraversion et de transit. L'installation de canaux de transmission de la croissance par les infrastructures et leur inscription dans le temps relève éminemment des enjeux relatifs à la structuration des territoires.

1.5/ Au niveau du corridor de Maputo : la segmentation de dynamiques d'agglomération

Nous signalerons en premier lieu que la définition générale des corridors, et particulièrement celle du corridor de Maputo, ainsi que les effets attendus renvoient essentiellement à une approche en terme d'économie géographique. Ceci est particulièrement sensible dans la présentation « officielle » du corridor effectuée par le document réalisé par le « technical team » de l'Interim Coordination Committee en 1996.

Les éléments essentiels du corridor y sont ainsi définis :

- un axe de transport ; les investissements en infrastructure vont donc jouer sur les coûts de transport
- des agglomérations le long de cet axe, dont l'évolution va modifier la dynamique.

Le développement est avant tout défini comme ce processus. Il est intéressant de remarquer que les retombées des investissements projetés le long du corridor sur les communautés affectées sont présentées comme « une réduction des coûts ».

1.5.1/ Les tendances longues de la polarisation économique de la RSA et du Mozambique

Au-delà de cette constatation, les modèles d'économie géographique intègrent trois éléments qui se révèlent pertinents pour l'étude des dynamiques spatiales dans le corridor de Maputo.

²⁸ Voir Véganzones (2000) pour une revue des modèles d'évaluation de l'impact des infrastructures sur la croissance.

- En premier lieu, le corridor est défini par un axe de transport dont l'amélioration constitue la base du projet. Or les coûts de transport sont un des éléments qui jouent sur les processus d'agglomération et les externalités de marché qui les sous-tendent.
- En second lieu, l'économie sud-africaine est caractérisée par l'importance de secteurs qui produisent à rendements fortement croissants : le secteur minier, le secteur de l'énergie, la sidérurgie, caractérisés par des investissements importants au démarrage et de ce fait un coût marginal fortement décroissant.
- En troisième lieu c'est un projet binational et transfrontalier, qui s'insère dans un cadre plus général d'ouverture et de libéralisation extérieure en RSA et au Mozambique. A ce sujet les modèles d'économie géographique prédisent dans ce cas une dispersion des activités par rapport à un modèle centre-périphérie nourri par la substitution aux importations (Krugman et Livas Elizondo, 1996). Or les deux pays concernés, l'Afrique du Sud et le Mozambique, ont une structure économique caractérisée par la domination d'un modèle centre-périphérie.

En effet, si le corridor de Maputo a la particularité, par rapport aux autres SDI, de relier la RSA à un de ses voisins le Mozambique, il a aussi la particularité de relier les deux pôles dominants dans chaque pays, le Gauteng en RSA et la région de Maputo au Mozambique. Il s'agit d'ailleurs d'une situation qui constitue une donnée de long terme.

En Afrique du sud le Gauteng, centré sur l'agglomération Johannesburg-Pretoria, est le cœur économique du pays. Bloch (1999) rappelle à ce sujet qu'il représente :

- 1,5% de la superficie et 17% de la population ;
- 37% du PIB
- 45% de l'industrie manufacturière (24% du PIB)
- 55% des finances et des services aux entreprises
- 45% du commerce et de l'immobilier
- 40% du commerce et 37% de la construction

Les cartes en annexe tirées de Vacchiani-Mancuzzo et d'Antheaume et Giraut montrent d'ailleurs la structure centre-périphérie de l'économie sud-africaine au niveau de l'urbanisation et de la répartition de la population.

De même au Mozambique, Maputo (ville + province) regroupait en 1991 52,1% des entreprises du pays ; en 1997 elle regroupe 60% de l'industrie manufacturière (donc avant la mise en service de Mozal), produit 38% du PIB pour 12% de la population.

Des données plus récentes confirment cette prédominance de la région de Maputo.

Tableau 1-5-1 : Mozambique – Evolution démographique nationale et de Maputo (1950 – 2001)

	Mozambique (en 1.000 hab.)	Province de Maputo (en 1.000 hab.)	% / pays	Ville de Maputo (en 1.000 hab.)	% / pays
1950	6 466	-	-	93	1,44
1960	7 595	-	-	179	2,36
1970	9 408	-	-	378	4,02
1980	12 130	-	-	562	4,63
1991	14 420	-	-	872	6,05
1997	16 076	831	5,17	988	6,15
1998	16 452	865	5,26	997	6,06
1999	16 841	899	5,34	1 008	5,99
2000	17 242	n.d.	-	n.d.	-
2001*	17 656	972	5,51	1 025	5,81

Source : Lachartre [2000]; Undp [2000] ; Ine [2001a]

Tableau 1-5-2 : Evolution du PIB au Mozambique et à Maputo

	Total	Maputo Prov.	Maputo ville	autres
1996	32 718 599	1 111 357	11 711 090	19 896 152
1997	36 340 334	1 614 415	12 117 931	22 607 988
1998	40 668 130	1 693 543	14 504 796	24 469 791
1999	43 650 051	2 253 687	15 177 373	26 218 991
%				
1996	100,00	3,40	35,79	39,19
1997	100,00	4,44	33,35	37,79
1998	100,00	4,16	35,67	39,83
1999	100,00	5,16	34,77	39,93

Source : Mozambique National Human Development Report, 2000.

Tableau 1-5-3 : Evolution du PIB par tête (US\$) au Mozambique et à Maputo

	Total	Maputo Prov.	Maputo ville
1996	187	123	1 089
1997	198	171	1 076
1998	209	165	1 227
1999	205	198	1 189

Source id.

Par ailleurs, si on prend en considération que le PIB par tête de la province de Maputo représente 6 fois celui de la province de Niassa, il est clair que la zone de Maputo polarise également la richesse par tête. De fait, plus les provinces sont éloignées de Maputo plus l'indice de pauvreté est important. (Country Paper Mozambique).

On peut même affirmer que la polarisation du centre par rapport à la périphérie est comparativement plus grande au Mozambique qu'en Afrique du sud.

Cette double polarisation n'est pas un phénomène récent. Elle est établie historiquement d'un côté comme de l'autre de la frontière.

Le pôle du Gauteng était en place dès le développement minier de la fin du XIX^{ème} siècle et la décision du pouvoir colonial portugais de déplacer la capitale à Lourenço Marqués a été directement motivé par la proximité de la RSA. Ainsi Lachatre souligne que Maputo a été choisie comme capitale par les Portugais à la fin du XIX^{ème} siècle, de préférence aux anciens comptoirs coloniaux, à cause de la proximité avec les zones dynamiques d'Afrique du sud et que rien n'a vraiment changé depuis de ce point de vue, malgré l'interruption des années 1970. Taylor (2000) souligne quant à lui l'importance de l'accord de 1903 entre les deux pays qui prévoyait de confier à la Witswatersrand Native Labour Association un monopole pour le recrutement de la main d'œuvre au Mozambique en échange d'un engagement de faire passer 47,5% du trafic d'exportation du Witswatersrand via le port de Lourenço Marques (aujourd'hui Maputo). En fait au début des années 1970, avant l'indépendance du Mozambique, 40% du trafic d'exportation du Witswatersrand passait toujours par la même route et 300000 touristes sud-africains visitaient chaque année le pays.

1.5.2/ L'impact sur les flux de transport bilatéraux

L'asymétrie entre les deux pays n'interdit toutefois pas de s'interroger sur l'impact de leur proximité sur les flux de commerce réciproque entre eux. De nombreux auteurs s'intéressent en effet à la relation entre les flux du commerce international et la proximité géographique ou culturelle des pays concernés. (Freudenberg, Guillaume, Unal Kezinci, 1998). Pour cela, l'évolution des flux entre la

RSA et le Mozambique dans le total du commerce en direction des pays de l’océan indien, peut constituer un bon indicateur. En effet on peut faire l’hypothèse qu’une bonne partie de ces exportations peut être concernée par le port de Maputo et donc par le corridor d’exportation qui y aboutit.

Les données récentes montrent effectivement que le Mozambique est un fournisseur très limité dans le total des importations sud-africaines en provenance de l’Océan Indien, même si la stabilité de leur poids relatif montre qu’elles ont suivi la croissance forte des flux globaux. Par contre le Mozambique constitue un marché non négligeable pour la RSA dans l’ensemble des exportations en direction de l’Océan indien, tout au long des années 1990. Cette caractéristique est présente avant la fin de la guerre civile et avant le corridor de Maputo.

Tableau 1-5-4 : Exportations sud-africaines au Mozambique, comparée aux exportations en direction de la sous-région Océan Indien

	Mozambique	Total Océan Indien	%
1991	970,3	2680	36,2
1992	905,6	3025	29,9
1993	1216,7	3786	32,1
1994	1557,4	5824	26,7
1995	1944,2	8660	22,4
1996	2209,0	10319	21,4
1997	2317,8	11465	20,2
1998	2092,5	9414	22,2
1999	2955,5	11614	22,4
2000	3197,3	13204	25,2

Taux annuel de croissance : Mozambique 15%

Total 20%

Moyenne % : 26,1

Millions de Rand au prix de 1995

Source : South Africa Customs and Excise.

Tableau 1-5-5 : Importations sud-africaines en provenance du Mozambique, comparée aux importations en provenance de la sous-région Océan Indien

	Mozambique	Océan Indien	%
1991	46,9	2085,9	2,2
1992	65,3	2641,8	2,5
1993	70,9	3097,6	2,3
1994	99,3	3979,9	2,5
1995	122,8	6005,3	2
1996	70,4	6897,6	1
1997	147,9	7599,9	1,9
1998	169,5	7963,0	2,1
1999	231,3	7047,8	3,3
2000	189,8	7351,4	2,6

Taux de croissance annuel :

Mozambique 17,4%

Total 16,4%

Moyenne 2,3%

Millions de Rand au prix de 1995

Source : South Africa Customs and Excise.

Il n'y a donc pas eu d'augmentation sensible du poids relatif du Mozambique dans le commerce international de l'Afrique du Sud en provenance ou à destination de l'Océan Indien, c'est-à-dire la part du commerce la plus susceptible de transiter par les ports de l'Océan Indien et notamment Maputo. On peut même dire que, en ce qui concerne le flux le plus significatif, celui des exportations, la part du Mozambique a décliné. On peut relier cette évolution à l'ouverture de l'économie sud-africaine, qui a plus joué sur les autres pays que sur le Mozambique.²⁹ Toutefois une telle évolution peut s'être traduite par une augmentation du transit par le port de Maputo.

Par ailleurs cette évolution se fait dans un contexte d'augmentation de la valeur absolue des flux d'exportation en direction du Mozambique. Or, si on regarde l'augmentation des exportations sur la période, on constate une hausse en deux phases, la première phase correspondant à la fin de la guerre au Mozambique et à la transition en Afrique du Sud, la seconde phase après un palier correspondant à la mise en place de Mozal et à l'achèvement de la N4. Il reste à savoir si l'amélioration de la fin des années 90 est due au corridor ou à la croissance mozambicaine, sachant que le corridor peut faciliter les exportations en direction de l'ensemble de la sous-région.

1.5.3/ L'impact sur l'évolution de répartition de la population

1.5.3-1/ Les données disponibles.

Les données sur l'évolution de la répartition de la population au Mpumalanga, replacées dans l'ensemble sud-africain sont relativement abondantes mais très hétérogènes ce qui ne facilite pas la comparaison.

- On dispose tout d'abord des données des recensements, les deux derniers ayant eu lieu en 1996 et 2001, ces deux dates étant relativement bien adaptées à la chronologie de la mise en place du corridor de Maputo. Cependant les données détaillées de 1996 ne sont pas directement comparables avec celles de 2001, compte tenu de l'impact de la réforme municipale qui a modifié largement le découpage administratif et compte tenu des glissements dans la définition du caractère urbain ou rural des regroupements de population. Cependant un document fait un point assez détaillé de l'évolution de ces critères et permet une comparaison entre 1996 et 2001. Les données disponibles pour 1996 ne sont toutefois pas de la qualité de celles dont on dispose pour 2001, notamment au plan de la cartographie des données.

- Un document de 1998 « Mpumalanga Development profile », élaboré par la DIBU (Development Information Business Unit) de la DBSA (Development Bank of South Africa) regroupe également un certain nombre de données statistiques sur le Mpumalanga dont de nombreuses données démographiques, par municipalité. Mais les sources ne sont pas celles du recensement car elles se réfèrent à une date antérieure, 1994, et l'estimation de la population totale du Mpumalanga ne paraît pas très cohérente avec les résultats du recensement de 1996 (elle est significativement supérieure). Une note liminaire du document reconnaît ce décalage, les résultats préliminaires du recensement ayant été publiés en juillet 1997, et l'attribue à des divergences sur le taux de fertilité, l'estimation des flux migratoires récents et des étrangers en situation irrégulière. Par ailleurs les résultats sont donnés par rapport à l'ancien découpage des municipalités dont la correspondance avec le nouveau n'est pas forcément évidente. Cependant la comparaison des cartes permet cependant une comparabilité approximative des données, notamment sur l'évolution de l'emploi par commune.

- On peut aussi citer les documents de présentation du projet du corridor de Maputo qui cartographie un certain nombre de données dont des données démographiques en indiquant les concentrations de la population et le poids des différents centres urbains.

- Enfin on dispose également de données concernant la période antérieure à 1991, notamment Vacchiani-Maccuzo ou Bloch.

²⁹ Les chiffres semblent montrer d'ailleurs que la proximité géographique jouait dès 1991 sur les flux du

1.5.3-2/ L'interprétation des résultats disponibles

Si donc le projet du corridor de Maputo peut s'analyser comme le rétablissement d'un axe de transport lié à la polarisation antérieure des activités à Maputo et au Gauteng, on doit cependant se poser la question de savoir si les infrastructures ont un impact sur les agglomérations situées entre les deux pôles par la stimulation de rendements croissants de marché.

Selon les données de Vacchiani-Macuzzo et celle du document de présentation du corridor, on voit clairement sur les cartes que le corridor comporte en 1996 d'abord un cluster de villes petites/moyennes (10000-20000) à l'ouest (Middleburg, Witbank) et une ville moyenne (20000-50000) relativement isolée à l'est Nelspruit, à laquelle on peut rattacher White River (cf carte 4 en annexe) . Le reste est constitué par de petites agglomérations avec une densité plus faible que par exemple dans l'Etat Libre, le Kwazulu Natal ou le Gauteng. Selon des données de 1966 citées par Vacchiani-Macuzzo les villes du corridor semblent être toutes au 5ème niveau et la région est une région de faible densité en bordure d'une région de forte densité.

La comparaison la carte de répartition de la population dans la zone du corridor en 1996 (voir carte 5 en annexe) avec la carte du Mpumalanga issue du recensement de 2001 (carte 7 en annexe) montre que la situation n'a pas fondamentalement changé et que l'on distingue au Mpumalanga le long du corridor, deux concentrations urbaines, l'une à l'est autour de Witbank-Maputo, et l'autre autour de Nelspruit – White River.

Bloch (1999) analyse le développement territorial en RSA sous la forme de la mise en place d'un modèle centre-périphérie, acquis dès le début du XXème siècle, qui est un exemple de « path-dependancy » : l'activité minière a démarré le processus de développement du cœur du Witwatersrand en suscitant l'émergence d'industries travaillant pour le secteur minier plus intensives en capital que les industries de biens de consommation jusque là concentrées dans les ports de l'Océan Indien où arrivaient les matières premières. Cette localisation est donc directement liée à la localisation de ressources naturelles. L'amplification de ce processus et son verrouillage ont été acquis par la politique d'import-substitution qui se met en place entre les deux guerres et qui sera encore accentuée par le régime de l'apartheid.

Cette situation était déjà une réalité dans les années 60 et 70 même si le PWV débordait les limites du Transvaal du sud. Cette configuration date des années 30 quand les industries lourdes liées à la mine (machines, métaux, chimie), sous l'effet de la protection du marché national, dépassèrent les industries de consommation développées dans les ports et qui avaient été les premières à se développer. La substitution aux importations (remontée des filières, protection des produits intermédiaires) provoque

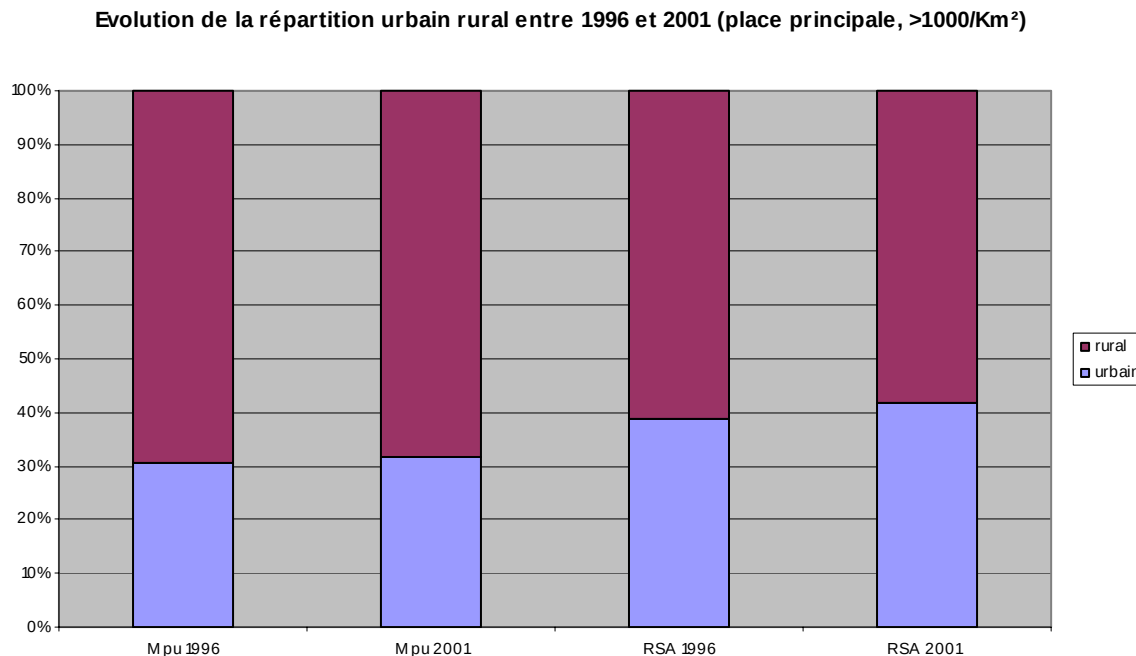
commerce international, avant même l'ouverture et l'installation du corridor entre les deux pays.

donc une concentration là où il y a déjà le marché selon le modèle krugmanien de la « Rome sans empire ».

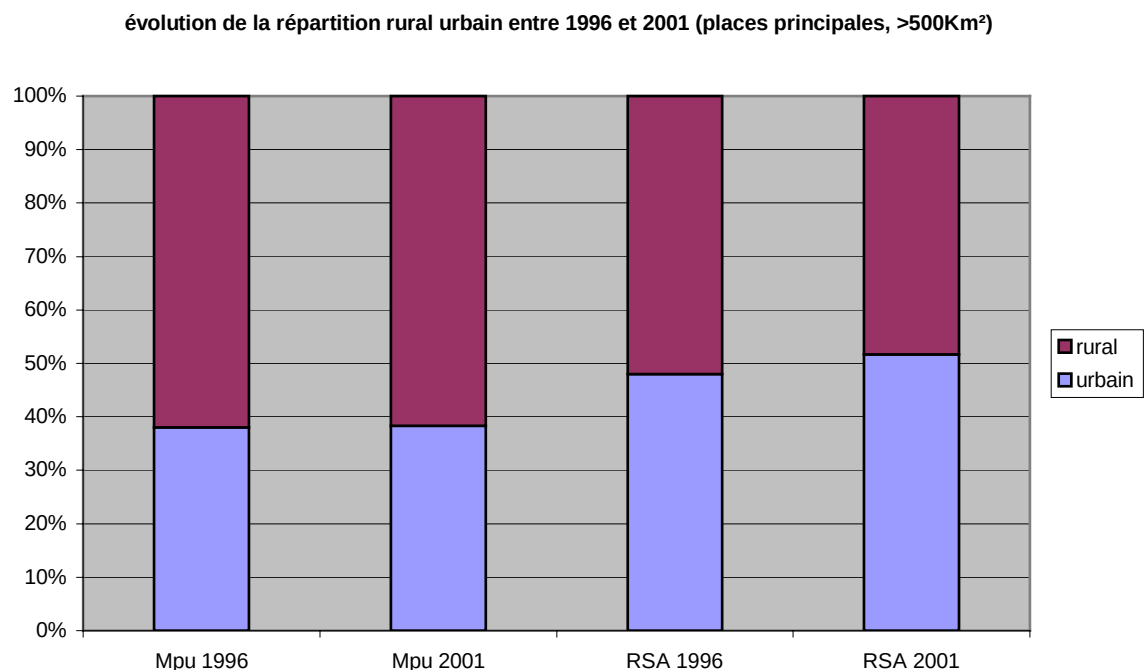
Nous analyserons l'évolution depuis la mise en place du corridor de Maputo en traitant d'abord de la croissance démographique et de l'évolution du taux d'urbanisation avant d'envisager l'évolution de la densité.

La comparaison des données des recensements de 1996 et 2001 établit d'abord que, en comparaison avec le reste de l'Afrique du Sud, et quel que soit le critère d'urbanisation retenu, le Mpumalanga a connu une évolution très modeste de son taux d'urbanisation, et n'a pas significativement modifié son caractère de région relativement peu urbanisée.

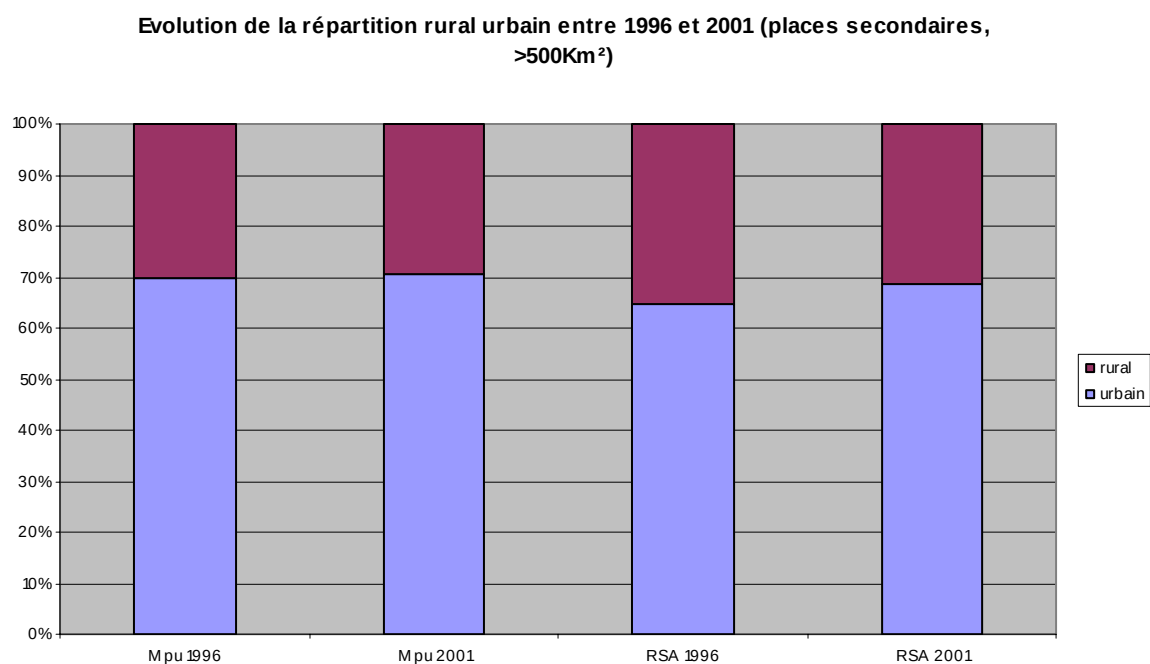
Graphique 1-5-1 : Evolution de la répartition rural urbain entre 1996 et 2001 (places principales, >1000Km²)



Graphique 1-5-2 : Evolution de la répartition rural urbain entre 1996 et 2001 (places principales, >500Km²)



Graphique 1-5-3 : Evolution de la répartition rural urbain entre 1996 et 2001 (places secondaires, >500Km²)



Les données font apparaître que lorsque l'on relâche les critères de définition de l'urbanisation, c'est-à-dire lorsque l'on repère des noyaux urbains à un niveau territorial plus réduit avec une condition de densité plus faible, le Mpumalanga apparaît comme autant urbanisé que la moyenne de l'Afrique du Sud. Mais si on resserre les contraintes et notamment si on double la densité de référence, son taux d'urbanisation apparaît comme faible.

La conclusion la plus intéressante concerne cependant l'évolution : quelque soit le critère retenu, le taux d'urbanisation au Mpumalanga est stable sur la période, alors que le taux national augmente. On ne peut donc pas dire que le corridor de Maputo ait joué un rôle important dans l'accélération de l'urbanisation au Mpumalanga.

On peut toutefois s'intéresser aux régions et municipalités traversées par le corridor et en particulier celles dont on sait qu'elles abritent les principaux noyaux urbains alignés le long du corridor. On utilisera faute d'autre sources les chiffres de DBSA/DIBU (1998) qui portent sur 1994 mais dont on sait qu'ils ne sont pas cohérents avec ceux du recensement de 1996. Toutefois nous nous intéresserons au différentiel avec l'évolution globale en faisant l'hypothèse que les causes de l'écart sont présentes au même titre sur l'ensemble de la province.

Nous nous heurtons cependant à l'inconvénient des changements dans les limites administratives des municipalités. Toutefois pour les zones qui nous intéressent on peut reconstituer des découpages territoriaux à peu près équivalents (voir l'illustration du découpage administratif, carte 1é et 13 en annexe).

- Mbombela sera comparée au regroupement Nelspruit-Nkiszazi-White River, en sachant que la zone non comprise dans Mbombela correspond essentiellement au parc Kruger
- Nkomazi sera comparé au regroupement Nkomazi-Barberton, sachant que la différence est constituée essentiellement par la zone autour de Barberton.
- Emalaheni sera comparé à Witbank, même si la superficie communale est légèrement différente.
- Middleburg sera comparé à Middleburg, la modification du découpage ayant été modérée et portant sur des zones marginales du point de vue des activités non agricoles.

Les résultats sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau 1-5-6 : Evolution du poids de la population des quatre municipalités du corridor au sein de celle du Mpumalanga

	2001	%	1996	%	1994	%	
Mbombela	474816	15,20	419906	15,26	405057	12,11	Nelspruit-Nsikazi-White River
Nkomazi	334370	10,71	315095	11,45	336727	10,07	Nkomazi-Barberton
Emalahleni	276413	8,85	212050	7,71	211269	6,32	Witbank
Middleburg	142769	4,57	141879	5,16	155979	4,66	Middleburg
Mpumalanga	3122990		2751484		3344170		Mpumalanga

Sources : Census 1996 et 2001, DIBU/DBSA

A l'exception de Middleburg, il semble bien que les municipalités contenant les centres urbains situés le long du corridor aient augmenté leur poids relatif dans la population de la province. Cette tendance est particulièrement évidente pour Mbombela qui inclut la ville de Nelspruit (Celle-ci apparaissant sur la carte de densité comme une zone de forte densité en 2001), surtout si l'on tient compte du fait que le territoire couvert en 2001 est moins étendu que celui de 1994. Le cas de Nkomazi est également à noter si on prend en considération que le découpage de 2001 ne contient plus l'agglomération de Barberton. Celui de Witbank reste plus discutable compte tenu de l'incertitude liée au changement de découpage.

Au total, si on peut conclure à une probable dynamique démographique des municipalités urbanisées le long du corridor, cela paraît surtout vrai pour la zone de Nelspruit White River et pour la zone proche de la frontière du Mozambique plutôt que pour l'Ouest du corridor proche du Gauteng.

Si on regarde la carte de densité de population issue des résultats du recensement pour l'ensemble du pays (voir carte 6 en annexe), elle fait apparaître au Mpumalanga 4 municipalités qui atteignent des densités au km² proches des 500, limite inférieure du classement en zone urbaine, ce qui indique qu'elles regroupent probablement des centres urbains significatifs : ce sont :

- à l'est Nkomazi, frontière avec le Mozambique et Mbombela (qui comprend notamment la ville de Nelspruit)
- à l'ouest Emalahleni (qui contient Witburg) et Highveld East qui contient Secunda Bethel.

Ces deux pôles d'urbanisation pouvaient déjà être identifiées de manière très proche à partir des données cartographiques de 1994, soit :

- à l'est Nkomazi (qui représentait une partie de la municipalité actuelle de Nkomazi et Nelspruit et Nzikazi, aujourd'hui incluses dans Mbombela ;
- à l'ouest un groupe de municipalités, Delmas, Witbank, Highveld ridge, (ces deux municipalités formant aujourd'hui l'essentiel de la municipalité d'Emalahleni) Bethel et Middleburg (dont le territoire municipal a été un peu rétréci).

On est donc bien en face de deux dynamiques d'urbanisation au Mpumalanga, l'une liée aux activités industrielles et à la proximité du Gauteng à l'ouest et l'autre à l'ouest, liée aux activités frontalières et centrée sur Nelspruit.

Il est par contre plus difficile de voir à partir de ces données si des centres urbains au sein des municipalités ont connu un développement plus important. Il est possible par exemple que le centre urbain de Nelspruit ait été dynamique sur la période mais le fait qu'elle soit maintenant unie à Nsikazi, township très peuplé empêche de le voir très clairement. En tout cas La commune de Mbombela semble avoir connu un développement important si on compare une estimation de sa population au moment de sa formation et les chiffres de 2001. On verra également qu'il y a un certain dynamisme de l'agglomération frontière de Nkomazi.

2/ Une approche en termes macroéconomiques

Un certain nombre d'acquis de la recherche peuvent être déjà avancés concernant d'une part le cadre politique et institutionnel de la mise en place des corridors, et les processus de développement économique engendrés par les effets d'agglomération.

2.1/ La nouvelle stratégie des initiatives de développement spatial et des corridors de développement

Une approche historique des voies de communication transversales a été mise en œuvre : entre routes d'extraversion régionale et politiques d'aménagement territorial.

La diversification et la localisation des industries seront durablement influencées en Afrique australe par la mise en place des corridors, ne serait-ce que par l'intensification des échanges intra-régionaux et les effets de désenclavement. La coopération sectorielle en Afrique australe a donc commencé par le secteur des transports avec la création en 1981 de la SATCC (Southern African Transport and Communication Commission) à Maputo sous l'égide du Mozambique et avant même que la SADCC ne soit pleinement opérationnelle. Elle encadre la restructuration des transports régionaux en intégrant les distorsions historiques qui pèsent sur ce secteur et en encourageant une utilisation plus rationnelle des infrastructures régionales, tant portuaires, ferroviaires, routières qu'aéronautiques.

Les cinq réseaux de transport interconnectés (routes, axes ferroviaires, ports) d'Afrique australe dont trois se situent au Mozambique (Beira, Nacala Maputo), un en Tanzanie (Dar-es-Salaam), un en Angola (Lobito) constituaient la stratégie des corridors de la SADCC. Les tracés de ces axes transversaux ont été définis durant la période coloniale dès la fin du 19^e siècle, à l'exception des corridors de Dar-es Salaam et namibiens impulsés par des initiatives régionales plus récentes.

Le portefeuille consacré aux Initiatives de développement spatial (IDS) est évalué à 115,4 Milliards de rands couvrant près de 800 projets d'investissements susceptibles de générer 118 000 emplois.

Une quinzaine de IDS ont d'ores et déjà été identifiées à travers la zone australe (voir carte 3) :

- IDS industrielles (par exemple, l'axe côtier du KwaZulu/Natal, depuis Richards Bay jusque Durban/Pietermaritzburg);
- IDS agro-touristiques (par exemple, la *Lumbobo Initiative* entre l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Swaziland);
- IDS industrielles et agro-touristiques (par exemple, le Corridor de développement de Maputo).

L'impact du découpage de la région en spécialisations sectorielles localisées à partir de l'étude des corridors de Maputo et de Walvis Bay reflète deux logiques d'aménagement de l'espace. Les effets de contagion induits par la création ou le détournement de trafic concernent l'implantation des grands groupes industriels et miniers sud-africains et de la création d'enclaves fiscales préférentielles (Oshikango EPZ Park en Namibie et les investissements prioritaires dans la fonderie d'aluminium - Mozal au Mozambique).

Le choix du Mozambique et plus précisément du corridor de développement de Maputo répond à une logique d'internationalisation de projets bilatéraux, dont il est à ce jour la concrétisation la plus achevée. Les flux d'investissements d'origine sud-africaine et internationale pèsent pour plus 3 Milliards US\$.

La stratégie des réseaux d'infrastructures en Afrique australe s'articule de plus autour des impulsions vers une plus grande insertion dans l'économie mondiale initiées par l'Afrique du Sud et de la capacité des Etats membres à intégrer des logiques concurrentielles.

- Multiplication des axes de communication et /ou de développement transfrontaliers :
 - Corridor de Walvis Bay (Namibie) dont les deux axes routiers - la Trans-Kalahari et la Trans-Caprivi - qui lui sont rattachés offriront une ouverture sur l'océan atlantique déterminante et nécessaire pour la région du Gauteng (RSA) et les pays enclavés de la zone (Botswana, Zimbabwe).
 - Emergence de corridors côtiers longitudinaux tel le corridor de Lumbobo reliant la province du KwaZulu-Natal au Swaziland et à la province de Maputo.
 - Création de corridors ou axes secondaires desservant les pôles d'activités économiques émergents :
 - Exemple des corridors de Phalaborwa, de Rustenburg, la route Platinum, etc.
 - D'autre part on s'est efforcé de situer le projet du corridor de Maputo par rapport aux politiques mises en œuvre en Afrique du Sud :
 - d'une part GEAR nouvelle politique macroéconomique qui cherche à maximiser les effets d'entraînement de l'ouverture de l'économie sud-africaine,
 - d'autre part les politiques de développement économique local (Green paper et White paper).
- Le corridor paraît être une tentative d'articuler les deux dimensions, mais apparemment jusqu'ici peu concluante, le premier aspect l'ayant largement emporté sur le second (avec un aspect transnational lié à Mozal).

Une revue des politiques de partenariat public-privé dans la gestion des ressources communes (processus de décentralisation, programme de privatisation, complémentarité des capitaux publics et privés, interactions entre les différents niveaux de décision) concerne l'examen de leur application à la gestion des infrastructures routières et ferroviaires qui constituent l'axe multimodal du corridor et de leur application aux mécanismes de gestion du projet industriel qui sous-tend l'essor des flux d'investissements dans une économie « relais » d'Afrique australe : le projet Mozal rattaché à une façade maritime port de Maputo/Matola : partenariat public-privé, gestion de l'autoroute Witbank-Maputo de type BOT, gestion conjointe entre Transnet et CFM de la Ressano Garcia Line (ligne ferroviaire entre Maputo et la frontière sud-africaine), identification d'un consortium, parc industriel à vocation de zone franche (Beluluane zone). L'axe essentiel de la stratégie de croissance et d'emploi du gouvernement sud-africain concerne l'essor de l'investissement privé, en particulier dans les zones identifiées comme faiblement développées, mais à fort potentiel (Lewis, Bloch, 1997). A cet effet, une vaste politique d'approche libérale soutient la multiplication des partenariats publics-privés et de financements mixtes ; la création de zones d'investissements sécurisés, ainsi que de zones franches de réexportation ; la promotion des alliances ou des *clusters*, relations contractuelles entre PME locales et grandes firmes globales (combinaison de spécialisations flexibles et de firmes réseaux) ; l'attraction de multinationales (accumulation rapide du capital financier et humain). La mobilisation incitative du secteur privé associée au corridor de Maputo est-elle ainsi appuyée par des réformes institutionnelles dans le secteur des transports et des télécommunications : déréglementation en matière commerciale, contrats de concessions d'exploitation avec partage de la charge d'investissements en infrastructures, partenariat d'exploitation, privatisations³⁰. Ces politiques renvoient à des projets d'aménagements territoriaux qui, depuis 1996, ont pour ambition de réaliser le double objectif de croissance et de développement.

Tableau 2-1 : Principales privatisations des infrastructures de transport et télécommunications*

Afrique du Sud	Mozambique
Sun Air	CFM-Nord (Nacala port, line to Malawi)
Telkom	CFM-Central (Limpopo to Zimbabwe)
Airports Company of SA	CFM-Sud (Maputo Port)
SAA	CFM-Sud (Goba line vers le Swaziland)
Eskom	CFM-Sud (Ressano Garcia line vers la RSA)
Transnet (Spoornet, Portnet, Petronet)	

Source : SADC Investor Survey, Business Map, 2000 et 2001.

* En cours et prévisions

Le corridor de Maputo a d'abord un impact macroéconomique important sur l'économie des deux pays concernés.

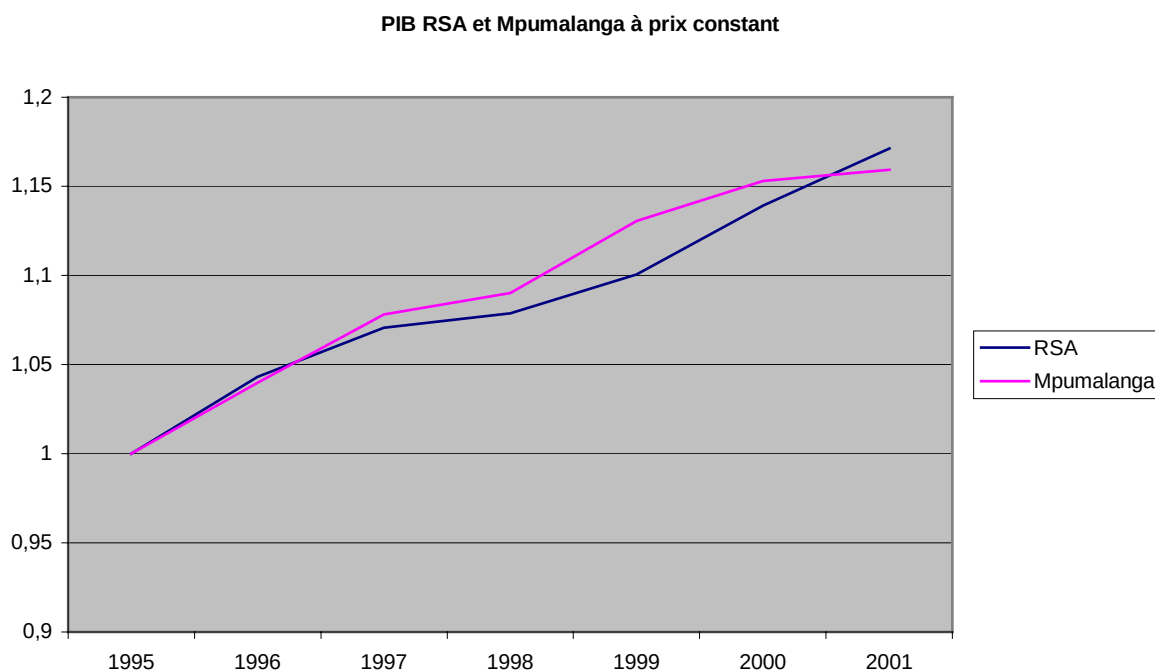
³⁰ SADC Transport Protocol, août 1996 et SADC 2001.

- En Afrique du sud, il est considéré comme un élément de la nouvelle politique macroéconomique de libéralisation connue sous le nom de GEAR.
- Au Mozambique, c'est un déterminant essentiel de la croissance et de la conjoncture économique.

2.2/ Le corridor de Maputo et l'évolution macroéconomique en Afrique du Sud

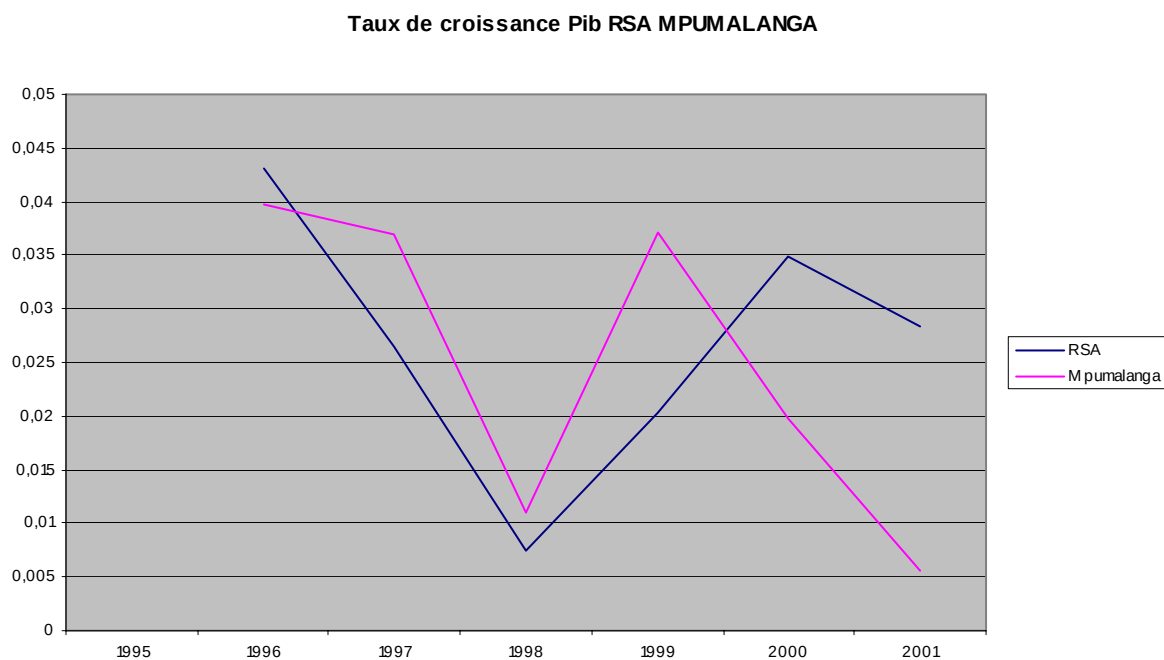
L'impact régional spécifique du corridor de Maputo peut d'abord s'apprécier à travers l'évolution de la croissance économique du Mpumalanga relativement à celle de l'ensemble du pays.

Graphique 2-2-1 : PIB de la RSA et du Mpumalanga à prix constant (1995-2001)



Source : StatSA

Graphique 2-2-2 : Taux de croissance du PIB de la RSA et du Mpumalanga (1995-2001)

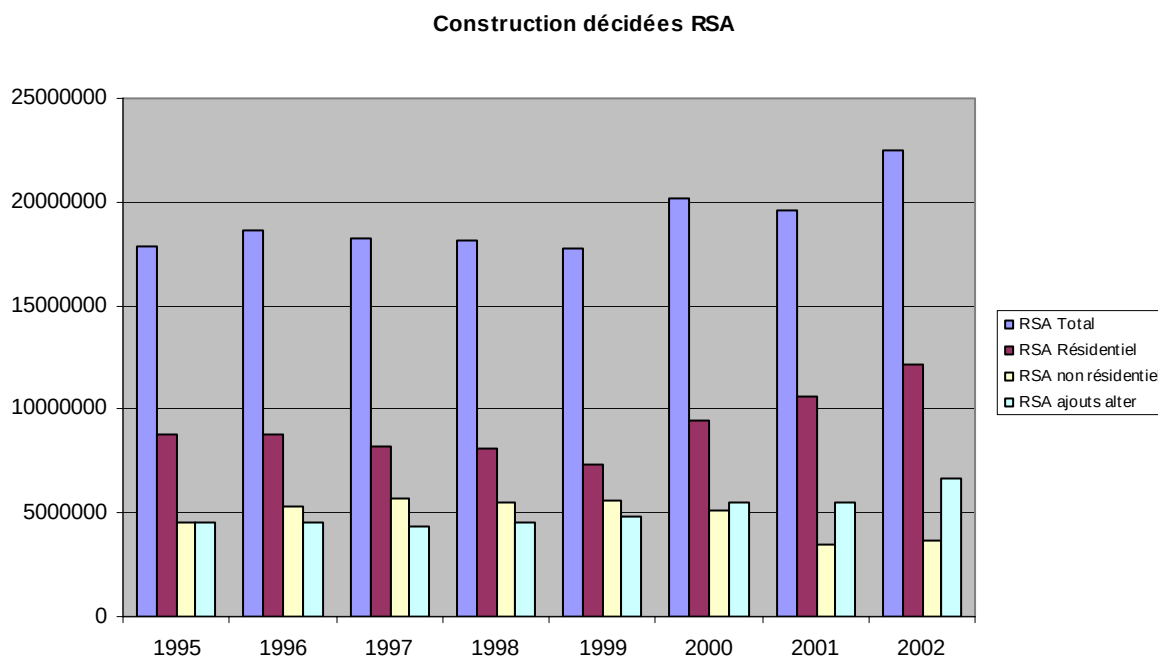


StatSA

On constate tout d'abord que si la conjoncture du Mpumalanga a suivi la conjoncture nationale lors du creux conjoncturel de 1998, la croissance de la province a cependant été supérieure à la croissance régionale de 1997 à 2000, c'est-à-dire pendant la période de réalisation des « anchor projects », la route N4 et Mozal. La contrepartie en est le décrochement de la conjoncture de la province par rapport à celle du pays en 2000-2001.

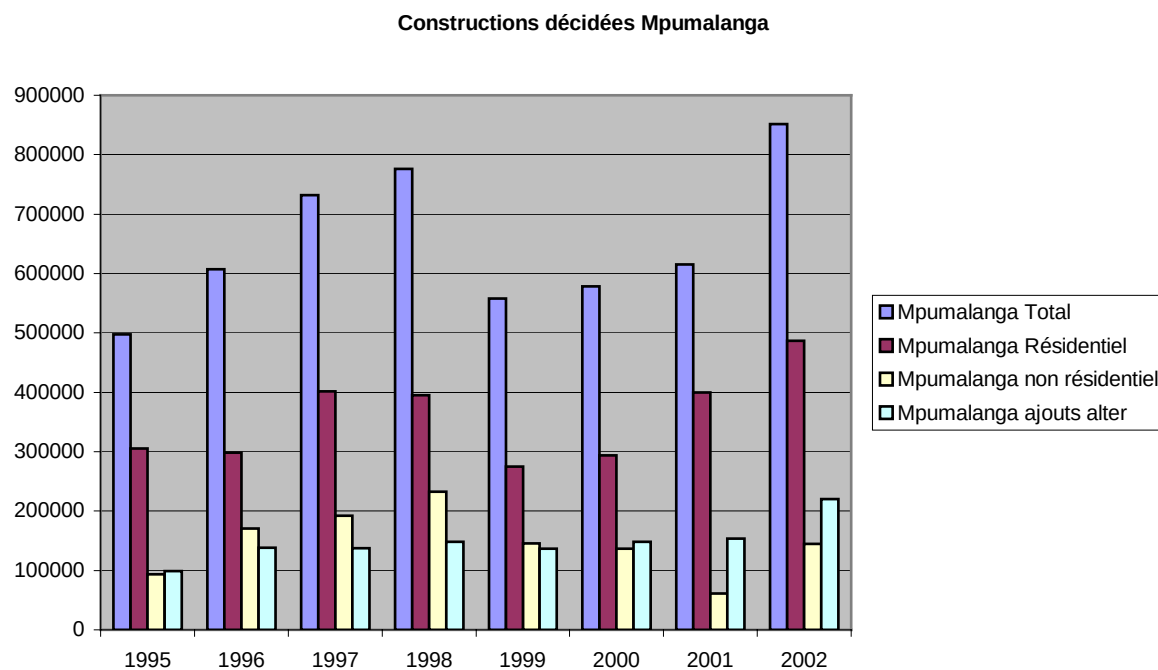
Ces données semblent indiquer que l'effet d'entraînement du corridor a surtout joué pendant la période de réalisation des infrastructures, mais qu'il ne semble pas se prolonger au-delà de manière significative.

Graphique 2-2-3 : Construction décidées en RSA (1995-2002)



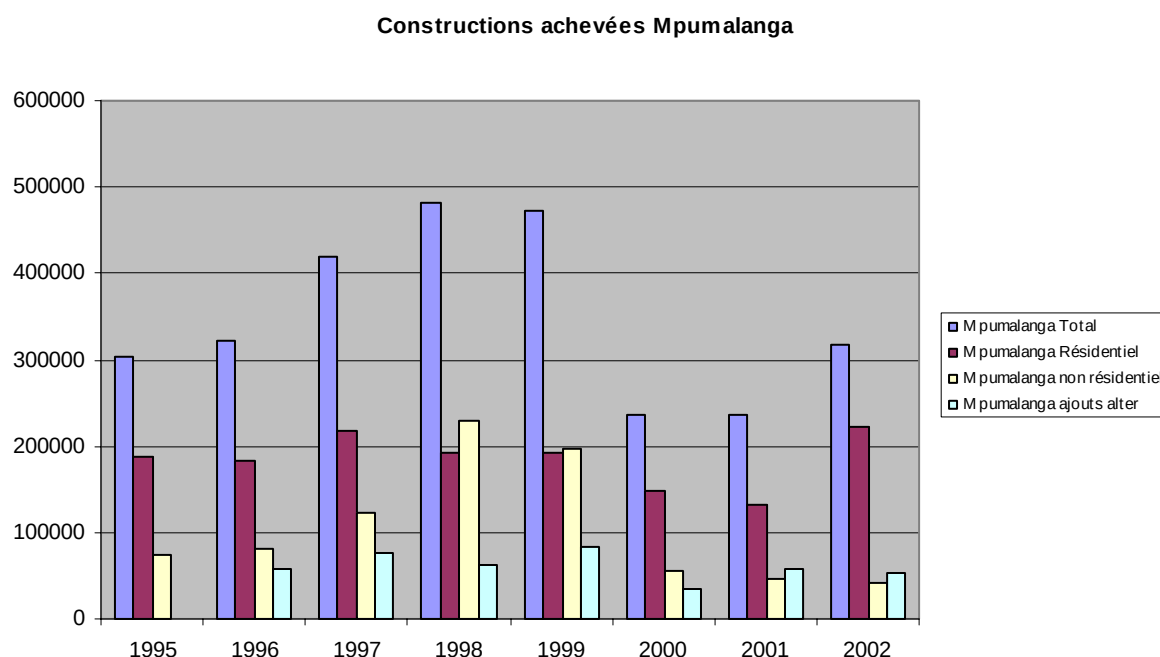
Source : StatSA

Graphique 2-2-4 : Construction décidées au Mpumalanga (1995-2002)



Source : StatSA

Graphique 2-2-5 : Construction achevées au Mpumalanga (1995-2002)



Source : StatSA

L'analyse de l'activité du secteur de la construction permet de confirmer ce décalage entre la conjoncture globale e Afrique du sud et la conjoncture du Mpumalanga.

En effet la croissance des constructions achevées est plus vigoureuse au Mpumalanga que dans le reste du pays entre 1995 et 1999, période de réalisation des principaux travaux d'infrastructure. Par contre entre 2000 et 2002, le recul est très net au Mpumalanga. En matière de constructions décidées toutefois, le recul est moins net pour la période 2000-2002 au Mpumalanga et on assiste à un redémarrage important en 2002. Sur cette période, les facteurs de dynamisme paraissent plutôt résider dans la construction résidentielle que dans la construction non résidentielle, ce qui marque un changement par rapport à la première partie de la période.

2.3/ Le corridor de Maputo et la croissance économique mozambicaine

La mise en place du corridor de Maputo est tout d'abord liée à une croissance très importante de l'Investissement Direct étranger, Il détermine de ce fait largement l'évolution du trend de croissance et de la conjoncture cyclique du pays.

Selon Business map (2002) l'évolution de l'IDE au Mozambique en provenance d'Afrique du sud a été le suivant :

Tableau 2-3-1 : IDE en millions de \$ dans la SADC et au Mozambique

Target country	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mozambique	23	25	32	35	45	73	64	235	382	139
Total	1,176	849	867	819	1,496	1,254	1,515	2,964	3,907	2,137

Source : Business map

Comme on le voit, le Mozambique a connu une croissance très importante de l'IDE sud-africain depuis un niveau très bas, si on le compare à l'évolution dans l'ensemble de la SADC. Mais c'est la modulation de cette évolution qui est la plus significative :

- En effet une première rupture essentielle dans le rythme intervient en 1996 c'est-à-dire au début de la mise en place du corridor en non pas en 1993, date de la fin de la guerre civile.
- Après un ralentissement en 1997 on assiste à une explosion en 1998-99, suivi d'un nouveau ralentissement en 2000. Même si on peut mettre en rapport ces chiffres avec la conjoncture mozambicaine et sud-africaine, le rôle de la première tranche du projet Mozal est incontestable.
- De même les variations en 2001 et 2002 paraissent liées essentiellement aux tranches du projet Mozal, la seconde tranche étant comptée pour l'année 2001.

Tableau 2-3-2 : IDE en 2001-2002 Mozambique et SADC

	2001				2002			
	Actual		Intention		Actual		Intention	
Target Country	Total Rm	Total \$m	Total Rm	Total \$m	Total Rm	Total \$m	Total Rm	Total \$m
Mozambique	17,137	2,042			4,642	477	54,050	5,310
Sub-Total	55,753	6,638	119,182	13,154	10,997	1,090	158,035	15,262
Total	Rm174,935		\$m19,792		Rm169,032		\$m16,352	

Source : Business map

Tableau 2-3-3 : Flux d'IDE en provenance de RSA vers la SADC

	2001				2002			
	Actual		Intention		Actual		Intention	
Target country	Total Rm	Total \$m	Total Rm	Total \$m	Total Rm	Total \$m	Total Rm	Total \$m
Mozambique	10,214	1,182			1,819	188		
Sub-total	14,753	1,688	216	25	3,407	342	65,190	6,140
Total		Rm14,969	\$m1,713		Rm68,596	\$m6,482		

Source : Business map

La réalisation du corridor de Maputo, au-delà de son effet mécanique sur l'IDE, lié notamment aux « anchor projects » comme Mozal ou à la réalisation des investissements dans les infrastructures de transport du corridor (en 2002, Spoornet et New Limpopo Bridge ont obtenu la concession du chemin de fer entre Maputo et la frontière), contribue également à la polarisation des flux d'investissement entre les deux pays.

Ainsi le Mozambique est devenu en 2001 et 2002, le principal pays d'accueil pour les investissements directs étrangers en provenance d'Afrique du sud, investissements qui s'étendent à plusieurs secteurs :

- L'industrie agroalimentaire et notamment les brasseries, cervejas de Moçambique, contrôlée à plus de 78% par SA breweries, prenant le contrôle en 2002, d'une filiale de Castel Beer, Laurentina, l'industrie sucrière avec la joint-venture entre l'état mozambicain et Tongaat-Hulett sugar pour la remise en état de la sucrerie de Xinavane, et la participation d'Ilovo au projet sucrier Maragra.
- Le tourisme, avec les investissements de Jordan properties dans la construction de lodges dans le Sanctuaire de Faune sauvage de Vilanculos.
- Les télécommunications avec la licence de 15 ans obtenue en 2002 par l'opérateur de téléphonie mobile sud-africain Vodacom.
- Les services financiers avec la prise de contrôle en 2001 du Banco Austral par ABSA group.

Il est à noter que cette vague d'investissements sud-africains intervient après la mise en service effective du corridor comme axe de transport.

Tableau 2-3-4 : Sélection d'IDE parmi les plus importants au Mozambique en 2001 et 2002

Source Company	Source Country	Target Company	Target Country	Type	\$m	Sector
2001						
Sasol	SA	Pande & Temane gasfields	Mozambique	New	1,157	Energy & Oil
BHP Billiton, IDC, Mitsubishi	Multi-state	Mozal II	Mozambique	Expansion	860	Metal Products & Min Beneficiation
2002						
Western Mining Corp	Australia	Corridor Sands	Mozambique	Intention	500	Metal Products & Min Beneficiation
Vodacom Int.	SA	Vodacom Mozambique	Mozambique	New	90	Telecoms & IT
Ressano Garcia Railway company	SA	Caminhos de Ferro de Mocambique	Mozambique	New	78	Transport

Source : Business map

Relativement à l'étude des trajectoires de croissance du Mozambique, Tibana (2003) a construit, à la demande de l'OCDE, un indicateur composite de l'activité économique au Mozambique. Cette demande se situe d'ailleurs dans le cadre du développement du partenariat public-privé et de la nécessité d'avoir des sources statistiques fiables dans ce cadre.

Dans l'indicateur on note la présence de l'activité portuaire ainsi que du transport ferroviaire avec les exportations, les importations, la consommation d'électricité et la production manufacturière de biens intermédiaires comme le ciment. L'indicateur est toutefois peu pertinent pour ce qui concerne l'activité informelle. L'indicateur distingue la tendance des composantes cycliques.

Il apparaît clairement que le début de la mise en place du corridor a correspondu à une forte poussée cyclique en 96, aussi forte que celle liée à la fin de la guerre en 93. La poussée suivant moins forte est en 2001. Par ailleurs il y a une accélération de la tendance de long terme de l'économie mozambicaine à partir de 2000, qui voit le démarrage de Mozal.

Le rapport insiste sur la perception de l'accroissement des disparités et notamment des disparités territoriales alors même que la croissance s'accélère.

La stagnation de 1996-1999 correspond au démarrage des projets MOZAL et N4/corridor. C'est leur achèvement qui relance à la fois la composante cyclique et la composante de long terme.

3/ Une approche en termes de dynamiques productives locales

Si les projets de SDI, et en particulier le projet du corridor de Maputo, reposent sur l'identification des régions qui « peuvent gagner » compte tenu de leurs potentialités et entend favoriser la révélation de dynamiques spatiales liées à des externalités de marché, ils tiennent compte également d'une approche de ces potentialités en termes de « développement économique local ». Ils ne peuvent en effet ignorer l'accent mis sur cette question au niveau national notamment à travers la rédaction d'un « white paper » sur le développement économique local. Ils en peuvent non plus ignorer les conséquences de la marginalisation des populations non blanches dans le système de l'apartheid.

La référence au développement économique local renvoie plus à l'existence de dynamiques endogènes de production dans les régions concernées par le corridor et donc d'un point de vue analytique plus à des externalités « technologiques » d'agglomération liées notamment à l'existence de réseaux sociaux et de capacités d'innovation spécifiques.

Le projet du corridor de Maputo annonçait un certain nombre d'objectifs de renforcement des systèmes productifs au plan local, que ce soit au Mpumalanga, avec notamment l'identification de « clusters » dans certains secteurs censés être dynamisés par le corridor, ou au Mozambique avec les effets d'entraînement de Mozal sur le tissu entrepreneurial mozambicain et la mise en place de structures d'appui spécifiques.

C'est la réalité de ces ambitions que cette section souhaite aborder, tout en ne perdant pas de vue que le recul et les données disponibles sont insuffisantes pour rendre compte exhaustivement de l'ensemble des effets du corridor sur les dynamiques locales

Pour ce faire, nous rappellerons d'abord les éléments théoriques essentiels qui permettent d'analyser le caractère endogène des dynamiques productives locales et qui ont été essentiellement avancés par les théoriciens des systèmes productifs locaux et de la proximité, avant d'envisager l'évolution de différents secteurs dans la zone du Mpumalanga, le cas particulier de la zone de Maputo avec l'impact de Mozal, et l'existence éventuelle de dynamique transfrontalières. Nous concluons par l'examen du rôle du capital social dans les dynamiques localisées.

3-1/ Des systèmes productifs locaux à l'économie des proximités

Dans le tableau des forces centrifuges et centripètes élaboré par Krugman, on relève, à côté des externalités de marché, l'impact des externalités technologiques ou « pures ». L'économie géographique regarde avec une certaine suspicion ce type d'externalités, difficilement intégrables dans les modèles de concurrence imparfaite qu'elle utilise, et de ce fait considérées comme tautologiques (« l'agglomération s'explique par les effets d'agglomération »).

L'économie des organisations, qui regroupe un ensemble de théories que l'on désigne souvent sous le terme de néo-institutionnalisme, met en relief l'existence de plusieurs modes de coordination entre les agents économiques, la coordination par le marché, la coordination par la hiérarchie au sein des organisations (firmes) ainsi que des formes hybrides entre le marché et la hiérarchie. Parmi celles-ci on compte les réseaux qui reposent sur la circulation réciproque de l'information entre des firmes entre lesquelles il n'existe pas, ou pas uniquement, de rapport de hiérarchie.

Ce type de relations se rencontre souvent dans des territoires qui concentrent un nombre élevé de petites entreprises spécialisées et explique le dynamisme de l'activité économique en leur sein. Ils permettent de donner un contenu aux externalités « pures » d'agglomération relevées précédemment. Si ces phénomènes ont d'abord été mis en évidence dans l'analyse des « systèmes productifs locaux » ou des « districts industriels », l'analyse peut être généralisée pour montrer le jeu des différentes formes de proximité, organisationnelle ou géographique. Ces analyses donnent un contenu concret aux externalités technologiques qui expliquent les économies d'agglomération. L'existence de « clusters » spécialisés, reposant sur ces externalités, doit cependant être envisagée dans le cadre de l'évolution de la structuration des filières.

3-1-1/ l'analyse des systèmes productifs locaux

L'analyse des systèmes productifs localisés est née de l'expérience des districts industriels de petites entreprises, d'un même secteur, et concentrées dans un même lieu. L'expression « district industriel » a été proposée par MARSHALL qui avait constaté ce phénomène dans certaines villes industrielles anglaises. Les économistes dits néo-Marshalliens ont constaté à partir des années 60 et 70 des phénomènes localisés de forte croissance, dans des régions et des villes italiennes spécialisées dans des activités telles que le textile, l'ameublement, la céramique, les machines à emballer, les chapeaux, la chaussure, etc. (la « troisième Italie »). D'autres phénomènes de ce type ont été repérés dans d'autres pays développés (Silicon Valley, la « Plastic Valley » à Oyonnax, le Choletais ou la vallée de l'Arve en France, etc.), mais le phénomène reste particulièrement développé en Italie.

L'analyse des concentrations de PME dans les districts repose sur une spatialisation des externalités de branche, une inscription de l'analyse économique dans un cadre social, un appel aux analyses néo-institutionnalistes.

Marshall insistait sur les économies externes de branche qui seules pouvaient expliquer les rendements croissants puisqu'il refusait de faire l'hypothèse d'une concurrence imparfaite. Lorsqu'il y a concentration des entreprises d'une même branche dans un même lieu ces externalités jouent au niveau local. Les effets de taille et de spécialisation du marché du travail favorisent la formation la main d'œuvre dont bénéficieront les entreprises du district en fonction de la circulation des salariés

d'une entreprise à une autre, de même que les « spillovers » technologiques sont favorisés par la circulation de l'information plus facile entre des agents proches. Cela permet d'expliquer l'existence de rendements croissants « externes » aux entreprises mais « internes » au district (qui correspondent aux externalités technologiques ou pures de la typologie de KRUGMAN.).

Les « néo-marshalliens » vont développer l'analyse de ces effets de la proximité géographique en les rattachant à des caractéristiques socio-économiques, socio-politiques et historiques des lieux concernés. Ils insistent notamment sur l'identité historique de certains de ces districts qui repose sur leur histoire industrielle et dans beaucoup de cas sur leur histoire tout court qui a généré un fort sentiment d'identité.

L'appel aux analyses néo-institutionnalistes pour expliquer la dynamique des systèmes productifs locaux se fait essentiellement en référence à deux courants.

- L'économie des coûts de transaction qui rend compte de l'efficacité de l'allocation des ressources au sein du district où la confiance entre les acteurs réduit ces coûts. La confiance naît de l'identité partagée par les acteurs et de leurs interactions répétées. Elle réduit donc les coûts de transaction dans le cadre de la coopération-concurrence. La notion d'actif spécifique empruntée à l'économie des coûts de transaction désigne un actif spécialisé dans un type de transaction et qui ne peut être facilement reconverti dans un autre usage. Quand cet actif est localisé (savoir-faire propre à une région par exemple) il constitue aussi un avantage absolu sur les autres régions. Il concerne souvent des formes de relation entre acteurs qui favorisent la confiance et l'interface.
- Les analyses « évolutionnaires » qui rendent compte de l'efficacité plus grande de l'innovation, c'est à dire de la création de ressources. La connaissance non codifiée ou « tacite » et les interactions en face à face jouent un grand rôle dans les processus d'innovation. L'existence de centres de recherche ou de centres de transfert de technologie spécialisés peut expliquer le dynamisme de l'innovation. Les districts technologiques ou les technopoles sont une illustration ce lien entre territoire et innovation et la dimension spatiale des processus d'innovation. Dans certains cas la concentration géographique d'industriels et de scientifiques opérant dans des domaines d'activité voisins stimule l'innovation du fait de :
 - La réduction de l'incertitude
 - La diffusion des connaissances tacites et informelles. L'échange d'informations informelles peut être favorisé par des organismes d'intermédiation.
 - Les contacts producteurs fournisseurs

Le modèle du district composé de petites entreprises en coopération-concurrence est apparu pendant un temps comme une alternative au système de la grande entreprise « fordiste » (Piore et Sabel, 1984). En fait il est assez vite limité devant la variété des formes concrètes de systèmes productifs locaux spécialisés. Ceux-ci peuvent impliquer une hiérarchisation des entreprises, et même une dominance

d'une grande entreprise sur un réseau de sous-traitants. Les districts industriels « historiques », par exemple ceux du Nord de l'Italie, ont eux-mêmes évolué avec l'apparition de grandes entreprises en leur sein et dans certains cas leur fractionnement entre des groupes d'entreprises aux intérêts divergents. D'autre part au delà de dynamiques propres à des territoires particuliers (les régions qui gagnent ou les régions qui perdent) la territorialité apparaît comme une ressource à la disposition des agents économiques, même lorsqu'il n'existe pas de système productif local identifiable. D'où la nécessité d'une généralisation du concept de proximité qui évite de « postuler le local ».

3-1-2/ L'économie des proximités

Selon les économistes du courant de la proximité (Gilly, Torre, 2002 par exemple), les analyses ci-dessus présentent l'inconvénient de « postuler le local » c'est-à-dire les effets de la proximité géographique. Or il convient de s'interroger sur les effets économiques de la proximité d'une manière théorique avant d'en analyser les modulations à travers certaines formes locale spécifiques de dynamiques productives.

Or, selon ce courant, il existe différents types de proximité. La proximité géographique, renvoie à la distance physique, pondérée par les caractéristiques géographiques. Mais il existe aussi une proximité organisationnelle qui se décline en deux modalités :

- la proximité d'appartenance, qui repose sur l'appartenance à une même organisation (firme, réseau, etc.) ;
- la proximité de similitude, qui elle renvoie à la proximité des représentations, notamment en ce qui concerne la résolution des problèmes.

Les dynamiques territoriales reposent sur l'articulation entre les différentes formes de proximité et sur la capacité qu'a la proximité géographique de favoriser les autres formes de proximité dite « organisationnelles ». L'articulation de ces formes permet la coordination des agents économiques. Cette capacité peut évidemment varier selon les cas, en fonction des territoires et des secteurs considérés ; elle peut également varier dans le temps.

Il n'y a donc pas d'avantage absolu des systèmes de production localisés par rapport aux autres. En fait l'évolution des secteurs de production globalisés montre des combinaisons variables entre une proximité organisationnelle indépendante de la proximité géographique (réseaux transnationaux) et une proximité organisationnelle stimulée par la proximité géographique (réseaux de sous-traitants localisés par exemple).

3-1-3/ Les clusters dans les filières globales

L'économie territoriale qui s'affirme dans la foulée des études sur les « districts industriel », dans un cadre marqué par les courants néo-institutionnalistes au sens large, et l'économie des proximités qui

(analyse les phénomènes de localisation dans une même perspective mais en refusant de « postuler le local » se concentrent au contraire sur ce type d'externalité, qui rend compte de l'émergence et de la résilience de « systèmes productifs locaux » ou « clusters » spécialisés dans un type d'activité économique, sur la base de la constitution de réseaux basés sur les différents types de proximité.

Cependant les travaux menés en particulier par les chercheurs de l'IDS sur la trajectoire des clusters dans les pays en développement insistent sur le fait que ces clusters doivent s'intégrer dans la « chaîne de valeur » de filières de plus en plus globales.

La distinction opérée par Gereffi (1999) entre filières buyer's driven, gouvernées par l'aval, la distribution et le marketing, comme le textile, et les filières producer's driven, gouvernées par l'amont, la recherche développement sur les nouveaux produits, comme l'automobile, permet de situer les opportunités d'intégration de clusters d'activités de sous-traitance en fonction de la stratégies d'externalisation des grands groupes.

Le projet du Corridor de Maputo fait explicitement référence à la dynamisation de clusters spécialisés tout au long de l'axe, de même qu'il se donne comme objectif le développement local des territoires traversés et la montée en puissance des communautés historiquement défavorisées. Dans la zone de Maputo les effets d'entraînement de l'investissement étranger peuvent être potentialisés par la mise en place de réseaux spécifiques. On peut toutefois se demander si à côté de ces effets attendus d'autres effets liés à l'articulation entre proximité géographique et organisationnelle ne peuvent pas émerger.

3-2/ L'impact du corridor sur les dynamiques sectorielles localisées au Mpumalanga

Dans tous les documents de présentation du projet du corridor, le développement de « clusters » d'activités spécifiques tout au long du corridor est annoncé comme un des impacts attendus¹. En ce qui concerne le corridor quatre secteurs sont expressément cités : l'acier inoxydable, l'agro-industrie, la foresterie et le tourisme.

Les sources d'information concernant la réalité de ces clusters sont assez éparpillées et difficilement comparables. En effet le recensement industriel le plus récent opéré par STATSA au niveau des provinces date de 1996, c'est-à-dire de la date de démarrage du projet du corridor. Il existe des données sur l'emploi par secteur et par district dans le « Mpumalanga Development Profile (DBSA/DIBU, 1998) qui se réfèrent à l'année 1994. Des données comparables existent dans le recensement 2001 pour chaque municipalité. Le problème rencontré est ici encore celui de la

¹ Il convient de noter qu'il existe au niveau national un programme gouvernemental dénommé « cluster initiative », qui vise le développement de cluster, c'est-à-dire de concentrations d'entreprises spécialisées, fonctionnant en réseau.

modification du découpage municipal. Comme nous l'avons vu plus haut, les données cartographiques permettent notamment de reconstituer des ensembles territoriaux à peu près équivalents le long du corridor, suffisamment en tout cas pour permettre une comparaison.

Nous procéderons en deux étapes pour traiter cette information relativement hétérogène.

- Nous chercherons à corroborer ou infirmer l'existence de dynamiques spécifiques dans les secteurs concernés au Mpumalanga à partir des données statistiques existantes.
- Nous effectuerons ensuite une analyse plus détaillée de la situation spécifique et du positionnement de chacun de ces secteurs.

3-2-1/ Une approche multisectorielle de l'évolution de l'économie au Mpumalanga

Trois catégories de données peuvent être exploitées concernant l'évolution des activités par secteur au Mpumalanga :

- Des données sur le recensement des établissements industriels.
- Des données sur l'évolution du PIB par secteur d'activité.
- Des données sur la répartition de l'emploi.

3-2-1-1/ Le recensement des établissements

On ne dispose que de la répartition des établissements industriels du Mpumalanga pour 1993 et 1996 (cf. tableau 3-2-1), ce qui ne permet pas de couvrir la période où la dynamique du corridor a pu faire sentir ses effets. Toutefois ces données font clairement apparaître la prédominance des secteurs concernés par le processus de « clusterisation » attendu du fait du corridor

On relève ainsi dans ce tableau des secteurs de grandes entreprises comme par exemple le secteur des métaux de base et de la chimie : l'augmentation de leur production entre 1993 et 1996 traduit d'ailleurs l'impact des investissements réalisés par Columbus Steel ou Sasol dans l'ouest de la province. Mais des secteurs comme l'agroalimentaire, l'industrie du bois, les minéraux hors métaux et le travail des métaux sont composés d'entreprises de taille plus modeste. Les entreprises du travail des métaux peuvent être considérées comme constituant un secteur aval pour le secteur des métaux de base et donc susceptible de bénéficier de ses effets d'entraînement. Cette constatation établit la plausibilité du développement d'un cluster d'entreprises transformant les produits de Columbus Stainless Steel, énoncé comme un des effets attendus du développement du corridor.

Par ailleurs l'évolution entre 1993 et 1996, c'est-à-dire au moment de la mise en place du corridor, montre un dynamisme de la production des secteurs des métaux, de la chimie, de l'agroalimentaire (même si pour ce dernier secteur le nombre d'entreprises diminue) et, dans une moindre mesure, du

bois. Ces évolutions sont cohérentes avec l’accent mis sur ces différents secteurs par le projet du corridor.

Tableau 3-2-1 : Répartition des établissements industriels au Mpumalanga pour 1993 et 1996

	Nb. Etablissements 1993	Nb. Etablissements 1996	Production 1993 millions de Rands	Production 1996 millions de Rands
Total	747	813	15.532,104	21.931,809
Agroalimentaire et boissons	125	120	2.113,790	3.126,740
Bois, produits du bois et du liège, meubles	157	172	1.027,006	1.442,103
Papier	8	7	943,820	1.400,480
Chimie	20	30	965,259	1.601,559
Métaux de base	16	15	2.993,440	6.468,005
Produits métalliques usinés	92	106	276,401	368,082
Produits minéraux hors métaux	76	74	154,632	219,879
Autres	253	289	7.057,756	7.304,961

Source : Statistics South Africa, Manufacturing Census

Il est difficile d’avoir des données sur la localisation précise des entreprises des différents secteurs, alors que cette localisation est un élément important dans la caractérisation du processus de « clusterisation ».

Nous avons tenté de remédier à cette absence de données en utilisant les données des répertoires professionnels privés disponibles pour le Mpumalanga. Ces données récentes, collectées sur une base volontaire, ne sont pas exhaustives et ne donnent pas d’éléments précis sur l’activité de chaque entreprise. Elles ne permettent donc pas une comparaison avec les données plus anciennes ci-dessus : à titre d’indication le répertoire « lowveldinfo » (www.lowveldinfo.com), que nous avons utilisé et qui semble être le plus complet, ne donne d’éléments que sur 218 entreprises industrielles, à comparer au 813 recensées en 1996.

On peut cependant tirer de ces données un certain nombre d’enseignements concernant la concentration géographique des entreprises d’un même secteur.

Ainsi sur les 50 entreprises classées en foresterie 47 se trouvent situées dans le Lowveld entre Barberton et Graskop, dont 19 à Nelspruit et 13 à Barberton. De même les firmes de services à l’agriculture et de matériel d’irrigation, au nombre de 48 se répartissent en deux groupes, 20 dans le Highveld, dans la zone plutôt spécialisée dans les grandes cultures, dont 10 à Lydenburg, et 20 dans

le Lowveld, spécialisé dans les cultures tropicales d'exportation, dont 9 à Nelspruit et 10 à Malelane. On peut aussi signaler que, sur 44 entreprises de construction, 26 se trouvent à Nelspruit et 6 dans la localité voisine de White River. En revanche sur les 29 firmes minières 10 se trouvent à Middleburg. Ainsi on peut constater une concentration relative de l'agroalimentaire et de la foresterie autour de Nelspruit dans le Lowveld alors que les entreprises minières se concentrent dans le Highveld. Toutefois le caractère partiel de cette source rend cette caractérisation hasardeuse. Plus significatif peut-être est la constatation qu'au total, sur les 218 entreprises recensées, 76 se trouvent à Nelspruit, ce qui montre l'importance de ce noyau urbain que nous avons déjà relevée à propos de l'évolution de la population urbaine.

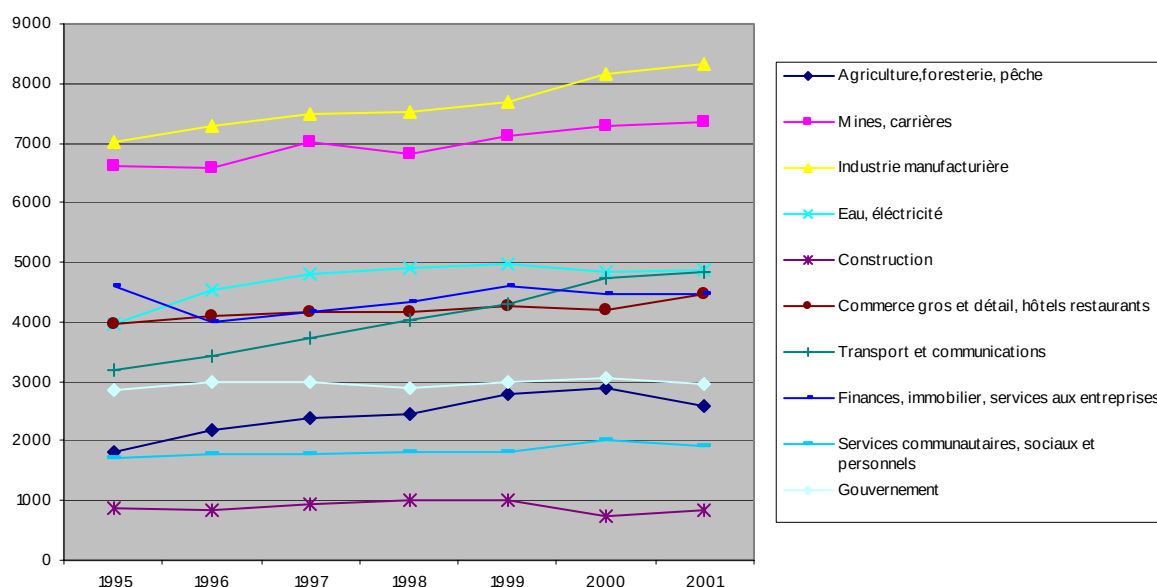
Il semble clair cependant que malgré les incertitudes des données, et compte tenu de la répartition des activités entre ouest du corridor et centre du corridor, un processus de « clusterisation », c'est-à-dire de concentration géographique d'entreprises spécialisées, existe dans les différents secteurs ciblés par le projet du corridor de Maputo.

3-2-1-2/ L'évolution du PIB régional

L'évolution sectorielle du PIB du Mpumalanga sur la période 1995-2001 est donnée par le graphique suivant.

Graphique 3-2-1

Evolution du PIB du Mpumalanga par secteur en rands constants



Source : données StatSA

On constate que les secteurs qui se distinguent par leur performance relative de croissance, sont :

- l'industrie manufacturière,
 - l'agriculture et la foresterie
 - Les transports et communications,
- et, dans une moindre mesure,
- les mines et les carrières,
 - l'eau et l'électricité, secteurs qui approvisionnent les autres secteurs
 - le commerce de gros et de détail et les hôtels et restaurants.

On retrouve un dynamisme certain dans les secteurs ciblés comme étant éligibles à un processus de clusterisation, en particulier pour l'agriculture et l'industrie manufacturière (encore que le détail de la catégorie ne soit pas disponible). Il faut aussi noter cependant le développement du secteur du transport, dont on peut penser qu'il est lié au corridor et à l'amélioration des infrastructures de transport, ainsi que de celui du commerce de gros et de détail et des hôtels et restaurants, qui bénéficie également de l'amélioration des voies de communication et de l'augmentation des flux et peut refléter du développement de l'activité touristique.

3-2-1-3/ L'évolution de la répartition de l'emploi

Elle peut être retracée en comparant les données du recensement de 2001 et les données DBSA/DIBU pour 1994, qui concernent l'emploi « formel ». En effet la définition des catégories d'emplois y semble à peu près équivalente, à l'exception de l'apparition des catégories « ménages » et « indéterminés » en 2001, qui était inexistante en 1994. On ne sait pas clairement s'il s'agit d'emplois qui n'étaient pas enregistrés comme emplois formels en 1994 ou bien s'ils étaient agrégés à la catégorie services à cette date. Compte tenu de l'effectif important de cette catégorie en 1994 comparée au chiffre de 2001, cette dernière interprétation pourrait être retenue. On dispose également du chiffre total des emplois dans le recensement de 1996.

Nous avons choisi de considérer surtout l'évolution des effectifs absolus, en supposant donc que les catégories non retenues en 1994 n'étaient pas recensées. En effet la comparaison du chiffre total des emplois au Mpumalanga dans les deux recensements de 1996 et 2001 dont la méthodologie est proche nous donne respectivement 603365 emplois et 591723 emplois soit une quasi-stabilité. La comparaison des chiffres de 1994 et 2001 en ne tenant pas compte en 2001 des catégories non répertoriées en 1994, nous donne respectivement 481 927 emplois et 492119 emplois, soit également des chiffres très proches.

Tableau 3-2-2 : Répartition de la population active par secteur au Mpumalanga en 2001

		2001	%
Agriculture, chasse, foresterie, pêche		104259	17,62
Mines, carrières		45745	7,73
Industrie manufacturière		65673	11,10
Electricité, gaz, eau		11185	1,89
Construction		46768	7,90
Commerce de gros et de détail		80663	13,63
Transport, stockage, communication		21229	3,59
Finances, assurances, immobilier et services aux entr.		31613	5,34
Services sociaux, communautaires et personnels		84784	14,33
Autres et non définis		41	0,01
Ménages		63679	10,80
Indéterminés		35884	6,06
Total		591723	

Source : recensement 2001, StatSA

Tableau 3-2-3 : Evolution de la répartition de la population active au Mpumalanga entre 1980 et 1994

	1980	%	1994	%
Agriculture	137447	23,76	85254	17,69
Mines	81467	14,08	94110	19,53
Industrie manufacturière	69587	12,03	76241	15,82
Energie	19330	3,34	13439	2,79
Construction	61074	10,56	25388	5,27
Commerce	59732	10,32	45613	9,46
Transport	27837	4,82	15881	3,30
Finances, assurances, immobilier	7268	1,26	15776	3,27
Services sociaux et communautaires	117822	20,36	110225	22,87
Total	578564		481927	

Source : DBSA/DIBU (1998)

Dans ces conditions l'augmentation du nombre des emplois entre 1994 et 2001 serait une illusion statistique. Mais la stabilisation serait déjà un relatif retournement de tendance par rapport à la période 1980-1994, puisque l'on comptait 578564 emplois formels en 1980 au Mpumalanga contre 481927 en 1994, selon les chiffres de la DBSA/DIBU : l'hémorragie d'emplois aurait cessé pendant la période de mise en place du corridor de Maputo. On ne peut cependant pas conclure à une création vigoureuse d'emploi au Mpumalanga sous l'effet de la mise en place du corridor.

Nous considérerons que l'évolution des effectifs absolus a une certaine signification pour les secteurs allant de l'agriculture aux services financiers.

Dans ces conditions, les secteurs qui apparaissent comme créateurs d'emplois entre 1994 et 2001 sont la construction, le transport, le commerce, les services financiers, immobiliers et aux entreprises et l'agriculture. A l'exception du dernier il s'agit d'activités de services qui peuvent concerner les entreprises, évolution cohérente avec un processus de consolidation de clusters d'entreprises spécialisées, mais également les particuliers, notamment en ce qui concerne l'immobilier et le commerce.

On notera par ailleurs que le dynamisme de l'emploi ne se retrouve pas forcément de manière équivalente dans le dynamisme du PIB, particulièrement pour le commerce de gros et de détail ou la construction, ce qui pourrait signifier qu'il est lié au développement de petites entreprises avec une moins grande valeur ajoutée par travailleur.

Pour affiner l'analyse nous nous intéresserons à l'évolution des zones situées sur le corridor et dans lesquelles il existe des centres urbains relativement importants. Nous avons vu que deux zones étaient dans ce cas au Mpumalanga, d'une part la zone de Witbank-Middleburg à l'ouest du corridor et d'autre part la zone de Nelspruit-Nkomazi à l'est près de la frontière avec le Mozambique. Compte tenu du changement du découpage administratif, les données ne sont pas directement comparables mais nous avons déjà signalé que l'on peut reconstituer des territoires à peu près équivalents de la façon suivante :

- Mbombela sera comparée au regroupement Nelspruit-Nkiszazi-White River, en sachant que la zone non comprise dans Mbombela correspond essentiellement au parc Kruger. Comme le recensement de 1996 donne pour ces trois municipalités un effectif employé de 98838 (contre 108035 en 2001), la comparaison semble raisonnable.
- Nkomazi sera comparé au regroupement Nkomazi-Barberton, sachant que la différence est constituée essentiellement par la zone autour de Barberton. Les chiffres correspondant de l'emploi pour les recensements de 1996 et 2001 sont 51466 et 54961, ce qui rend également la comparaison justifiée.

- Emalalehni (76670 emplois en 2001) sera comparée à Witbank(66160 en 1996), même si la superficie communale est légèrement différente.
- Middleburg (48348 emplois en 1996) sera comparée à Middleburg (41679 emplois en 2001), la modification du découpage ayant été modérée et portant sur des zones marginales du point de vue des activités non agricoles.

Tableau 3-2-4 : répartition des emplois par secteur à Mbombela en 2001

Agriculture, chasse, foresterie, pêche				16051	14,86
Mines, carrières				764	0,71
Industrie manufacturière				11934	11,04
Electricité, gaz, eau				1101	1,02
Construction				8725	8,08
Commerce de gros et de détail				19925	18,44
Transport, stockage, communication				4495	4,16
Finances, assurances, immobilier, services aux entreprises				8059	7,46
Services communautaires, sociaux et personnels				19271	17,84
Autres et non définis				16	0,015
Ménages				11739	10,87
Indéterminés				5955	5,51
TOTAL				108035	

Source : census 2001 StatSA

Tableau 3-2-5 : répartition des emplois par secteur à Nelspruit, Nsikazi, White River en 1980 et 1994

	1994	1980	%94	%80
Agriculture	12966	12023	18,62	26,74
Mines	1970	2288	2,83	5,09
Industrie manufacturière	11717	7159	16,83	15,92
Energie	845	455	1,21	1,01
Construction	3794	1948	5,45	4,33
Commerce	9691	6902	13,92	15,35
Transport	2657	2585	3,82	5,75
Finances	8091	779	11,62	1,73
Services	17896	10817	25,70	24,06
	69627	44956		

Source : DBSA/DIBU, 1998

Dans la Municipalité de Mbombela qui abrite la ville de Nelspruit, on constate d'abord une forte croissance de l'emploi total entre 1994 et 2001 (même si on ne tient pas compte des catégories non répertoriées en 1994), qui prolonge la tendance de la période 1980-1994. L'évolution la plus nette est

celle du secteur commercial et de la construction, dont la croissance s'accélère par rapport à la période antérieure, les services financiers et immobiliers croissant également. On notera également la croissance absolue de l'emploi agricole, dont le déclin en pourcentage s'est fortement ralenti sur la dernière période. Une telle évolution est à mettre en relation avec l'importance de l'agriculture commerciale et de l'agroalimentaire dans la région. Par contre on ne note pas d'expansion significative de l'industrie manufacturière. On est donc amené à conclure pour cette zone au développement d'un ensemble d'activités tertiaires, dont certaines, comme les activités de commerce, de transport et de construction, peuvent être liées au développement du tourisme d'une part et à la proximité de la frontière d'autre part.

A Nkomazi, municipalité frontalière qui abrite la ville de Komatipoort et le poste frontière de Lebombo, on doit d'abord noter une inversion de tendance après 1994 par rapport au déclin des années antérieures. La réouverture de la frontière peut expliquer en partie cette évolution que la réalisation du corridor ne peut qu'amplifier. Les chiffres semblent également suggérer une poussée des activités commerciales, de la construction et des services financiers sur la période, d'autant plus remarquable que le découpage de 2001 n'intègre plus l'agglomération de Barberton et doit donc minimiser le poids de cette activité par rapport à 1994. C'est d'ailleurs à cette modification du découpage qu'il faut également attribuer le poids relatif de l'agriculture dans l'emploi total en 2001, ainsi qu'à la vitalité de l'agriculture commerciale dans la zone.

Tableau 3-2-6 : répartition des emplois par secteur à Nkomazi en 2001

Agriculture, chasse, foresterie, pêche				25678	46,73
Mines, carrières				999	1,82
Industrie manufacturière				3843	6,99
Electricité, gaz, eau				386	0,70
Construction				2101	3,82
Commerce de gros et de détail				4635	8,43
Transport, stockage, communication				1486	2,70
Finances, assurances, immobilier, services aux entreprises				1946	3,54
Services communautaires, sociaux et personnels				7338	13,35
Autres et non définis				3	0,01
Ménages				3340	6,08
Indéterminés				3196	5,82
TOTAL				54951	

Source : census 2001, StatSA

Tableau 3-2-7 : Répartition de l'emploi par secteur à Nkomazi-Barberton en 1980 et 1994

	1994	1980	% 1994	% 1980
Agriculture	11077	19605	30,40	44,51
Mines	7132	4814	19,57	10,93
Industrie manufacturière	4503	4824	12,36	10,95
Energie	262	181	0,72	0,41
Construction	1545	981	4,24	2,23
Commerce	2865	3740	7,86	8,49
Transport	993	1378	2,73	3,13
Finances	417	391	1,14	0,89
Services	7642	8128	20,97	17,35
Total	36436	44042		

Source : DBSA/DIBU, 1998

Le dynamisme du commerce de la construction et des services est ici à mettre en relation avec la proximité du poste-frontière de Lebombo et au développement des activités commerciales dans l'agglomération frontière de Komatipoort.

Tableau 3-2-8 : Répartition des emplois à Emalahleni en 2001

Agriculture, chasse, foresterie, pêche				2406	3,14
Mines, carrières				17607	22,96
Industrie manufacturière				8164	10,65
Electricité, gaz, eau				4867	6,35
Construction				4234	5,52
Commerce de gros et de détail				10071	13,14
Transport, stockage, communication				3090	4,03
Finances, assurances, immobilier, services aux entreprises				5150	6,72
Services communautaires, sociaux et personnels				10153	13,24
Autres et non définis				3	0,00
Ménages				6344	8,27
Indéterminés				4581	5,97
TOTAL				76670	

Source : Census 2001

Tableau 3-2-9 Répartition des emplois par secteur à Witbank en 1994 et 1980

	1994	1980	% 1994	%1980
Agriculture	1199	3586	2,67	5,42
Mines	15585	16046	34,69	24,25
Industrie manufacturière	11155	13178	24,83	19,92
Energie	2795	4206	6,22	6,36
Construction	2676	6216	5,96	9,40
Commerce	3012	5592	6,70	8,45
Transport	1103	3903	2,46	5,90
Finances	971	1138	2,16	1,72
Services	6432	12295	14,32	18,58
Total	44928	66160		

Source : DBSA/DIBU, 1998

Tableau 3-2-10 : Répartition des emplois par secteur à Middleburg en 2001

Agriculture, chasse, foresterie, pêche				3586	8,60
Mines, carrières				6166	14,79
Industrie manufacturière				4661	11,18
Electricité, gaz, eau				1419	3,40
Construction				2448	5,87
Commerce de gros et de détail				5881	14,11
Transport, stockage, communication				1150	2,76
Finances, assurances, immobilier, services aux entreprises				2592	6,22
Services communautaires, sociaux et personnels				5938	14,25
Autres et non définis				3	0,01
Ménages				4609	11,06
Indéterminés				3226	7,74
TOTAL				41679	

Source : Censur 2001

Tableau 3-2-11 : Répartition des emplois par secteur à Middleburg en 1994 et 1980

	1994	1980	% 94	% 80
Agriculture	3608	9165	9,80	18,70
Mines	13327	10023	36,21	20,45
Industrie manufacturière	5880	4958	15,98	10,12
Energie	2657	5715	7,22	11,66
Construction	762	2171	2,07	4,43
Commerce	2454	4431	6,67	9,04
Transport	562	1752	1,53	3,57
Finances	752	851	2,04	1,74
Services	6803	9948	18,48	20,30
Total	36805	49014		

Source : DBSA/DIBU, 1998

On constatera d'abord que si l'emploi total (toujours hors catégories non répertoriées en 1994) augmente à Witbank-Emalahleni, inversant la tendance 1980-1994, c'est à une simple récupération que l'on assiste à Middleburg.

La zone de Witbank-Middleburg apparaît aux deux dates avec une forte spécialisation dans l'industrie minière et l'industrie manufacturière. Toutefois l'effectif paraît relativement stable à Witbank entre 1994 et 2001 alors que le recul en pourcentage est important (mais peu significatif du fait de la différence des effectifs totaux employés et des modifications du découpage). On constate également une baisse sensible en pourcentage à Middleburg pour ces deux secteurs, mais cette baisse correspond là également à une baisse des effectifs absolus, alors que cette catégorie d'emploi avait augmenté entre 1980 et 1994. Il faut également noter dans les deux cas un pourcentage élevé de la catégorie services financiers, immobiliers, assurances et services aux entreprises, comparé avec la catégorie finances de 1994, et une différence encore plus importante en termes d'effectifs. Cela peut signifier le développement des activités d'appui aux entreprises qui traduisent un phénomène de renforcement du cluster.

La tendance la plus nette paraît cependant encore être celle du renforcement de l'emploi dans les secteurs du commerce et de la construction ainsi que du transport, renversant une tendance précédente à la diminution de cette catégorie.

Au total, si les quatre municipalités retenues présentent une structure d'emploi conforme à leur spécialisation, on relève une tendance commune au renforcement des secteurs liés au commerce (incluant l'hôtellerie et la restauration), à la construction et au transport. Une telle évolution peut être liée au développement de certains secteurs comme le tourisme, mais elle semble correspondre plus à un effet classique de polarisation lié à l'amélioration des infrastructures, plutôt qu'à un effet spécifique sur le développement de certains secteurs productifs. La création d'emplois dans la construction peut être également liée à la construction de la N4 : comme l'a étudié Rogerson (2000) un certain nombre de marchés ont été attribués à des petites entreprises de construction, notamment pour favoriser l'« empowerment » d'entrepreneurs originaires des groupes défavorisés. (Rogerson 2000).

Par ailleurs les catégories en progression doivent logiquement renforcer la tendance à la polarisation autour des agglomérations situées sur le corridor dans la mesure où il est probable que les emplois commerciaux et de services de transport ont tendance à se créer dans ces agglomérations.

On peut dans cette perspective s'intéresser aux régions et municipalités traversées par le corridor et en particulier celles dont on sait qu'elles abritent les principaux noyaux urbains alignés le long du corridor, et comparer l'évolution de leur poids respectif dans la population et les emplois du Mpumalanga depuis 1994. Les résultats sont résumés dans les deux tableaux suivants :

Tableau 3-2-12 : Evolution du poids de la population des quatre municipalités du corridor au sein de celle du Mpumalanga

	2001	%	1996	%	1994	%	
Mbombela	474816	15,20	419906	15,26	405057	12,11	Nelspruit-Nsikazi-White River
Nkomazi	334370	10,71	315095	11,45	336727	10,07	Nkomazi-Barberton
Emalahleni	276413	8,85	212050	7,71	211269	6,32	Witbank
Middleburg	142769	4,57	141879	5,16	155979	4,66	Middleburg
Mpumalanga	3122990		2751484		3344170		Mpumalanga

Sources : Census 1996 et 2001, DIBU/DBSA

Tableau 3-2-13 : Evolution du poids de l'emploi dans les quatre municipalités du corridor au sein du Mpumalanga

	2001	%	1996	%	1994	%	
Mbombela	108035	18,26	98838	16,38	69627	14,45	Nelspruit-Nsikazi-White River
Nkomazi	54951	9,29	51466	8,53	36436	7,56	Nkomazi-Barberton
Emalahleni	76670	12,96	66160	10,97	44928	9,32	Witbank
Middleburg	41679	7,04	48348	8,01	36805	7,64	Middleburg
Mpumalanga	591723		603365		481927		Mpumalanga

Sources : Census 1996 et 2001, DIBU/DBSA

Compte tenu de l'hétérogénéité des sources et des découpages, il est difficile de conclure que les municipalités contenant les centres urbains situés le long du corridor aient augmenté leur poids relatif dans la population de la province : elles représentent en effet 33,16% de la population en 1994, 39,58% en 1996 et 39,33% en 2001. On peut cependant admettre l'hypothèse d'un relatif dynamisme de Mbombela-Nelspruit et de Emalahleni-Witbank, cette dernière étant la plus proche du pôle du Gauteng, Middleburg et Nkomazi apparaissant comme en relatif déclin (pour Nkomazi, le changement de définition territoriale peut l'expliquer, le découpage de 2001 ne contenant plus l'agglomération de Barberton). Les zones les plus denses sont d'ailleurs constituées par les anciens townships et homelands (l'ancienne municipalité de Nsikazi et l'ancienne municipalité de Nkomazi)

En matière d'emploi toutefois ces municipalités sont passées de 38,97% des emplois en 1994 à 43,89% en 1996 et 47,55% des emplois en 2001 : le mouvement de polarisation des emplois est beaucoup plus net, même en tenant compte des différences de définition, et doit être relié aux

évolutions sectorielles constatées plus haut. Le dynamisme de la zone de Nelspruit-Nsikazi-White River doit être souligné. Par contre Middleburg voit ses emplois stagner, ce qui est à mettre en relation avec le peu dynamisme du parc industriel constaté plus haut.

3-2-2/ L'industrie manufacturière et le « cluster » de l'acier inoxydable

L'implantation de l'industrie manufacturière le long du corridor en 1993 est indiquée sur la carte de localisation de l'activité manufacturière dans la zone du corridor en 1995 (carte 8 en annexe). On y distingue effectivement

- les implantations industrielles à l'ouest à Witbank et Middleburg, qui concernent essentiellement l'industrie lourde, et notamment l'unité d'acier inoxydable de Columbus Stainless Steel à Middleburg,
- des implantations industrielles autour de Nelspruit et White River, cœur de la région agricole d'exportation,
- pour mémoire le pôle industriel de Maputo-Matola au Mozambique.

Si on exclut l'agro-industrie, le développement des « clusters » de production manufacturière envisagé par le projet du corridor de Maputo concerne essentiellement le secteur de l'acier inoxydable.

Ce choix découle d'abord de la localisation à Middleburg de la plus importante unité d'acier inoxydable au monde, celle de Columbus Stainless Steel, joint venture entre Highveld Steel, Samancor l'Industrial Development Corporation of South Africa et aujourd'hui un groupe espagnol, Acerinox, entré le 1^{er} janvier 2002 dans la joint venture avec 64% du capital. Environ 25% de cette production d'acier inoxydable est utilisée localement, avec une croissance du marché local de 33000 t en 1992 à 107000 t en 2001, le reste étant exporté. Mais l'ambition est d'arriver à un objectif de 50% du marché local.

Cette ambition est cohérente avec l'éventail important des activités industrielles en aval de la production d'acier inoxydable. En effet les différents produits de ce type d'unité sont transformés en une variété de produits, parmi lesquels les différents types de contenants et de citernes, que ce soit pour l'agroalimentaire ou les produits toxiques, la coutellerie, les matériaux de construction ou des pièces pour l'industrie automobile, comme par exemple les échappements. Or ces utilisations aval concernent des secteurs effectivement développés en Afrique du Sud et il y a donc de grandes possibilités d'intégration locale.

L'élément essentiel de cette politique au plan local est la création de la Middleburg Stainless Initiative, co-sponsorisé par Columbus Stainless Steel. Il s'agit d'un incubateur pour de nouvelles entreprises du secteur, auquel s'ajoute la création d'un parc industriel autour de l'unité de production, destinée à recevoir des entreprises du secteur de transformation de l'acier inoxydable, l'ensemble constituant le

« Middleburg Stainless Steel Cluster Development ». Le caractère récent du projet ne permet pas encore d'en faire vraiment un bilan, puisque le parc et l'incubateur étaient censés démarrer au début 2002. Cependant, en 2001, 120 candidatures avaient été enregistrées et on prévoyait une sélection de 15 d'entre elles pour le démarrage de l'incubateur. En fait au début 2003 il y avait 11 entreprises installées dans l'incubateur, c'est-à-dire un nombre relativement restreint (selon un représentant de la Southern African Stainless Steel Development Association dans Stainless Steel mars-avril 2003).

Si l'appui au renforcement d'un tel cluster de sous-traitants d'une grande entreprise est cité largement dans la littérature officielle consacrée au corridor, il n'a pas été possible d'avoir des éléments précis sur la forme que prennent les relations entre Columbus Stainless Steel et ses clients et fournisseurs locaux, qui auraient permis de tester les avantages de la proximité géographique en ce domaine. Or il est clair que de nombreuses autres industries en Afrique du Sud sont susceptibles de transformer les produits de ce groupe. On peut penser à cet égard que l'incitation de ces entreprises de se rapprocher de leurs clients, par exemple les usines d'automobile de l'Eastern Cape, peut jouer contre la localisation autour de Middleburg, comme en témoigne la réalisation d'un certain nombre de projets dans cette région.² Ces considérations, mises en rapport avec le faible nombre d'entreprises attirées dans l'incubateur, doivent conduire à relativiser la réalité du développement de cette activité.

Par ailleurs, si on prend en considération la géographie économique de l'Afrique du Sud, et en particulier la constitution d'un modèle centre – périphérie centré sur le Gauteng et les industries lourdes liées aux ressources minières, la concentration de ce type d'activités dans la zone de Middleburg peut être interprétée comme ressortissant de la dynamique de ce cœur, compte tenu de sa proximité. On est alors en droit de se demander si la réalisation du corridor viendra dans le futur stimuler son dynamisme. L'avantage que constituerait la proximité du port de Maputo est en effet sensiblement le même que pour les entreprises situées dans le Gauteng voisin.

3-2-3/ L'agriculture et l'agro-industrie.

La répartition des surfaces agricoles dans la zone du corridor est donnée par la carte des zones de culture (carte 9 en annexe) pour 1993.

On y distingue d'une part la zone du Highveld, spécialisée notamment dans les céréales et l'élevage et une zone centrée autour de l'axe Nelspruit-Komatipoort dans le Lowveld, qui est une des zones principales d'agriculture d'exportation de fruits tropicaux et de canne à sucre.

L'agro-industrie est effectivement une activité importante au Mpumalanga, en particulier dans le Lowveld, autour de Nelspruit et en allant vers la frontière mozambicaine. Il s'agit notamment d'une agriculture et d'une agro-industrie centrée autour de l'agro-exportation : canne à sucre, soja et fruits

² Ainsi l'entreprise allemande Ferrostaal qui doit construire une unité de produits ronds en acier inoxydable pour le compte du programme de défense sud-africain s'installera à Coega près de Port Elizabeth bien que Columbus, son fournisseur, ait cherché à l'attirer à Middleburg.

tropicaux. Elle dispose localement de structures d'appui et d'interface comme par exemple « l'Agricultural Research Council's Institute for Tropical and Subtropical Crops », situé justement à Nelspruit, et qui travaille notamment sur la mise au point de nouvelles variétés. Nous ne passerons pas en revue l'ensemble de ces productions. Nous nous intéresserons plus spécifiquement aux fruits tropicaux, compte tenu de leur importance dans les activités exportatrices, et en particulier aux cas de la production d'agrumes et de la production d'avocats.

3-2-3-1/ L'exemple des agrumes

Le cas des agrumes tropicaux, étudié notamment par Mather (2003) peut permettre d'identifier les caractéristiques des dynamiques territoriales récentes centrées autour de l'agro-industrie dans le Mpumalanga. Celles-ci doivent en effet être mises en relation avec le fonctionnement des filières agroalimentaires. En effet (Requier-Desjardins, Boucher, Cerdan, 2003), les dynamiques des systèmes productifs locaux en agroalimentaire sont largement déterminés par l'orthogonalité entre les territoires qui abritent les systèmes locaux de production et les filières agroalimentaires de plus en plus globalisées pour certaines d'entre elles.

La production agrumicole sud-africaine est réalisée sur des exploitations agricoles possédées essentiellement par des fermiers blancs et situées dans les provinces du Cap occidental, Cap oriental, Kwazulu-Natal, Limpopo et Mpumalanga. Il faut noter que le Mozambique est également un producteur mais dans des quantités moindres.

Concernant la répartition territoriale de la production, la carte des zones agrumicoles en Afrique du Sud (cf carte 10 en annexe) montre clairement que l'une des zones de production les plus étendues est située au Mpumalanga alignée le long de la partie orientale du corridor et ses « adducteurs », le centre de cette région étant Nelspruit. Il y a donc bien un « cluster » agrumicole le long du corridor. En fait le Mpumalanga et le Limpopo (ancienne province du Nord) sont les plus gros producteurs d'agrumes du pays, même si la région du Cap est également une grosse productrice. Il faut remarque que la région productrice du Limpopo est située dans la zone de Tzaneen-Phalaborwa, au débouché du « feeder link » du corridor de Maputo et peut donc avoir un débouché naturel par le corridor.

Au Mpumalanga la production est essentiellement réalisée dans de grandes fermes et est surtout spécialisée dans le pamplemousse et l'orange valencia (en contraste avec la région du Cap qui se spécialise dans les variétés faciles à peler comme la clémentine). La taille des exploitations est reflétée notamment par le fait que les unités de conditionnement sont propres à chaque exploitation (alors que dans la région du Cap le conditionnement est assuré par des coopératives).

Ce développement du cluster agrumicole du Mpumalanga doit cependant être mis en relation avec l'évolution de la filière au long des vingt dernières années.

En Afrique du sud, la production d'agrumes frais est une filière globalisée depuis les années 60, période où le pays était le principal producteur de l'hémisphère sud. Cette globalisation correspondait à l'époque à une organisation de la filière « producer's driven » (Mather, 2003, reprenant la distinction introduite par Gereffi, 2000). Ainsi jusqu'en 1996, il n'y avait qu'un seul « marketing board » qui exportait ces fruits avec une politique de marque unique (Outspan) en direction essentiellement des pays développés, Europe de l'Ouest et Etats-Unis.

Depuis cette date cependant la filière globale agrumicole a connu des bouleversements. D'une part le contexte international est marqué par l'émergence de concurrents dynamiques sur les marchés de contre-saison dans l'hémisphère sud (Argentine, Uruguay...). D'autre part sur les marchés de consommation, le marché, constitué par les pays développés du Nord en contre-saison, est en fait stagnant depuis deux décennies. La segmentation en fonction des qualités s'est développée, notamment au profit des variétés faciles à peler (clémentine) et le poids de l'aval de la filière représentée par la grande distribution s'est accru, avec des exigences de qualité et de service de plus en plus importantes. Devant l'inadaptation de l'organisation en « marketing board », la filière a été libéralisée avec une floraison d'exportateurs. Les résultats quant à l'efficacité de la filière sont mélangés.

En effet elle doit faire face à des marchés différenciés avec une grande intégration par les chaînes de la grande distribution en Grande-Bretagne et une permanence de petits importateurs sur des marchés de niche en Europe continentale.

En Grande-Bretagne les chaînes de supermarchés ont un petit nombre de « services providers » qui eux-mêmes sélectionnent et contrôlent (audits, fixation de « key indicators », etc.) les producteurs : parmi les critères, la variété des fruits produits, mais aussi la taille de l'exploitation et la disponibilité d'unités de conditionnement, ce qui favorise le Mpumalanga. Il existe des programmes d'importation sur une saison et donc des relations plus étroites entre les acteurs de la filière. En Europe il y a aussi une domination de l'aval mais pas de concentration des importateurs de sorte que les petits exportateurs peuvent se constituer des « marchés de niche ».

Face à cette évolution du marché il semble qu'il existe une dynamique de cluster dans les exploitations agrumicoles de la région de Nelspruit. Ainsi, selon Mather (2003) la crise de surproduction en 2000 a conduit à la formation d'une union des producteurs, Citrus South African, qui tente de limiter l'exportation de fruits de basse qualité. C'est l'émergence d'une régulation privée qui se développe d'abord chez les producteurs de pamplemousses du Nord-Est (donc au Mpumalanga) et qui a débouché par exemple sur un système d'étalement des exportations vers le Japon. En ce qui concerne la filière moyen-orientale on note l'alliance de trois coopératives du Western Cape et trois gros producteurs du Nord-Est (sans doute au Mpumalanga) qui ont passé un accord avec les importateurs du Moyen-Orient, eux-mêmes très concentrés. Mais ces alliances ne sont pas réellement représentatives d'une dynamique de clusters.

D'autre part la structuration du marché agrumicole peut rendre dans l'avenir moins intéressante le fait de disposer d'un port comme celui de Maputo pour l'évacuation des fruits, et donc la localisation sur le corridor, dans la mesure où la rapidité de livraison en « juste-à-temps » devient un élément essentiel de la compétitivité. Peut-être faut-il voir là une des raisons de la mise en avant par les autorités régionales du nouvel aéroport Kruger comme une alternative au port de Maputo et à la N4 : il pourrait devenir un élément crucial de la compétitivité de la filière agrumicole sur les marchés européens.³

Tableau 3-2-14 : Evolution des tonnages traités au Terminal agrumes de Maputo

1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002
55000	92000	103000	128000	72000	75189	60678	61469

Source : Driver, de Barros (2000) et Maputo Port Authority

Une indication de cette évolution peut être constituée par l'évolution du tonnage d'agrumes effectivement traité par le port de Maputo, telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-dessus : même si la baisse des années 2001 et 2002 pour les agrumes ne peut pas évidemment être attribuée à l'alternative que constituerait l'exportation par voie aérienne, elle semble montrer que l'amélioration de l'axe de transport n'a pas provoqué de hausse des flux passant par Maputo. Les tonnages traités ne représentent d'ailleurs qu'un tiers de la production du Mpumalanga.

3-2-3-2/ La production d'avocats

Le cas de la production d'avocats est également très révélateur de l'importance de la structuration des filières agroalimentaires au plan global sur les formes locales de leur développement. Selon une étude de la California Avocado Commission, l'Afrique du Sud produit environ entre 70000 et 125000 tonnes d'avocats par an. La production est exportée à 60% : en 2001 elle était le premier exportateur mondial, 97% des exportations étant destinées à l'Union Européenne. Or 35% du verger est localisée dans la région de Tzaneen au Limpopo, dont le débouché naturel est le corridor de Maputo et 33% dans la région de Nelspruit, l'ensemble du secteur regroupant environ 500 producteurs. La production d'avocats en Afrique du sud a d'ailleurs démarré entre les deux guerres dans la région de Nelspruit.

Comme dans le cas des agrumes, on constate un fort effet des contraintes de qualité imposée par les importateurs sur le comportement des acteurs de la filière. Ainsi, l'association des cultivateurs d'avocats d'Afrique du Sud a engagé un programme de diffusion des normes de qualité exigées à l'importation en Europe et souhaite le faire pour les normes américaines encore plus contraignantes. Il semble que la structuration en réseau du secteur autour de l'association soit relativement forte : ainsi elle a assuré la formation de groupes de vulgarisation par région, rassemblant les exploitants autour

³ La promotion du « Kruger Mpumalanga International Airport » (KMIA) fait explicitement référence à l'activité d'exportation de fruits tropicaux qui pourra être pratiquées à partir de l'aéroport.

d'un technicien. Apparemment l'ensemble des exploitants fait partie de la minorité blanche et les perspectives de « black empowerment » paraissent limitées dans ce secteur.

3-2-4/ Le tourisme

Au plan international le tourisme constitue un secteur en pleine expansion : en 2001, le tourisme était le secteur avec la plus forte croissance et le potentiel de création d'emplois le plus fort au niveau mondial.

L'évolution des activités touristiques dans un pays comme l'Afrique du Sud est fortement conditionnée par l'évolution de la structuration des filières touristiques au plan mondial. Rogerson (2001) souligne l'évolution de la demande touristique, provenant, majoritairement des pays développés, qui a évolué d'un modèle de tourisme standardisé, dit des 3S, à celui du « tourisme alternatif » ou des 3T.

Le Modèle des 3S (Sea, sand, sun) correspond dans les pays en développement à un tourisme d'enclave, avec une organisation de la filière marquée par la domination par les multinationales qui maîtrisent l'aval et possèdent les infrastructures lourdes, et qui pratiquent une intégration verticale (hôtel, compagnies aériennes, agence de voyages). Dans cette configuration les acteurs locaux ne bénéficient que de faibles retombées sur l'économie locale, comme par exemple la création de revenus liées à des emplois faiblement qualifiés. Par ailleurs on enregistre dans ce modèle d'importantes externalités négatives sur l'environnement, du fait de la pression sur les ressources naturelles (eau, sol), la production de déchets, ainsi qu'un certain nombre de retombées culturelles et sociales négatives.

Le modèle des 3T (trekking, trucking, touring) correspond en revanche à ce qu'il est convenu d'appeler « tourisme alternatif » : il marquerait la préférence pour la variété des consommateurs occidentaux, désireux de passer à des prestations moins standardisées « unpackaged », avec une moindre concentration spatiale, et la recherche de « l'authenticité » et de « la nature. ». La notion de tourisme alternatif est cependant assez vague car elle recouvre l'écotourisme, le tourisme culturel, le tourisme d'aventure, et est articulé au tourisme dit « communautaire » (community-based).

Le tourisme alternatif, quand il peut être assimilé au tourisme à petite échelle, impliquant une interaction avec les résidents, favorise la mise en place d'une structure dominée par les PME et les entreprises familiales, ces acteurs maîtrisent les « actifs spécifiques » d'une telle activité ; il est enfin « durable » écologiquement et socialement.

Il faut cependant se garder d'idéaliser cette forme de tourisme : les grandes firmes peuvent être déjà présentes dans les développements écotouristiques et ce facteur peut être déterminant sur la contribution de l'écotourisme au Développement Economique Local. Par ailleurs certaines études ont montré que le développement de l'écotourisme sous l'égide des communautés locales pouvait mener à la perturbation des structures d'actifs des populations locales.

Sous ces réserves on peut considérer cependant que le tourisme alternatif est un facteur de dispersion de l'activité dans les zones rurales et les petites villes et de création de clusters locaux d'activités liées au secteur touristique.

Au plan national les potentialités touristiques de l'Afrique du Sud sont très largement reconnues et la fin de l'isolement du pays après la transition est perçue comme une opportunité pour le pays de retrouver sa place sur le marché international du tourisme.

Par ailleurs le « White Paper » sur le développement du tourisme en RSA met l'accent sur la participation du privé et sur le développement communautaire (« empowerment of communities ») dans ce processus. De son côté « Tourism in GEAR », autre document officiel de politique touristique, en fait un des éléments de la stratégie d'ouverture du pays.

Dans ce contexte international et national, le tourisme constitue une activité importante dans le Mpumalanga, compte tenu d'une part de l'importance des parcs et des réserves (en particulier le parc Kruger) et d'autre part de paysages naturels exceptionnels sur l'escarpement du Highveld (Pilgrim's rest et Blyde's Canyon).

Ces deux zones apparaissent nettement sur la carte de l'implantation des zones touristiques au Mpumalanga (carte 11 en annexe), de chaque côté de la ville de Nelspruit. Le corridor de développement de Maputo est d'ailleurs systématiquement classé dans la typologie des SDI, comme un SDI « mixte », industriel et agro-touristique.

Le tourisme au Mpumalanga concerne deux types de clientèle qui correspondent grosso modo aux deux zones :

- En premier lieu la clientèle nationale, qui, selon Rule et alii (2001) est constituée essentiellement par des ressortissants du Gauteng (41,9% des voyages) ou des locaux du Mpumalanga (31,8%), et plutôt des catégories élevées de revenu. Elle est attirée par les réserves mais aussi par les paysages ou par certains événements religieux et sportifs.
- En second lieu un tourisme international essentiellement organisé autour des réserves et d'un réseau de « lodges ». Ainsi selon Rogerson le parc Kruger qui attire 17% des touristes visitant la RSA.

Ces deux types d'activités peuvent rentrer dans une définition « large » du tourisme alternatif de découverte, encore qu'elles ne correspondent pas forcément à une définition étroite qui mettrait l'accent sur son caractère communautaire ou sur la petite échelle des activités.

La transition a incontestablement joué en faveur du développement des activités touristiques au Mpumalanga : Ainsi selon Rogerson (2000) il existait 1065 établissements touristiques dans la province en 1997 dont 50% avaient démarré après leur activité après 1993. Ces établissements correspondent bien au modèle du tourisme à petite échelle puisque 70% d'entre eux sont des

entreprises individuelles et seulement 13% des sociétés avec peu d'établissements gérés par des sociétés extérieures. Par contre ils répondent moins au critère de l'empowerment communautaire puisqu'ils sont quasi-exclusivement entre les mains de membres de la communauté blanche (On ne comptait que 2 entreprises possédées par des « previously disadvantaged individuals »).

A priori cette tendance au développement des activités touristiques ne peut qu'avoir été renforcée par la mise en service du corridor. Toutefois si en 1998, 180 projets avec un potentiel de création d'emplois de 35000 était prévus sur la totalité du corridor, ce n'est que dans la seconde génération de projets que le tourisme apparaissait (de 44700 emplois en 1998 ce secteur devrait passer à 62300 en 2005).

On recensait 29 projets touristiques dans la documentation officielle publiée sur le corridor de Maputo au démarrage du projet contre 8 au Mozambique, 6 dans la province du Nord et 15 au Mpumalanga. On attendait 155000 touristes supplémentaires en 2002 et 170000 en 2005 soit 3000 et 4700 emplois respectivement.⁴

Parmi ces projets, il semble que le « tourisme communautaire » se réduise en fait à un projet, apparemment très présent dans les différents documents : il s'agit du transfert de la propriété de la terre au Makulele en décembre 99. Ce transfert implique le maintien de cette superficie dans la zone du parc, sous la forme d'un bail de location, et la construction de 7 lodges, avec paiement d'un loyer au Makulele. Il est prévu d'autre part la possibilité d'impliquer la population locale dans la gestion des lodges.

En ce qui concerne l'émergence d'activités informelles liées au secteur touristique Rogerson (2002) étudie l'artisanat de production de « curios » (souvenirs) pour les touristes.

En effet, bien qu'il puisse y avoir une incertitude sur la définition – on peut prendre en compte seulement l'artisanat d'art ou toutes les activités non agricoles en zone rurale – l'artisanat est reconnu comme pourvoyeur d'emplois de complément en zone rurale, notamment pour les sans-terre et les femmes. Il peut donc être un facteur d'empowerment.

Cependant, même si on s'en tient à une définition restreinte de l'artisanat d'art, cette activité recouvre différentes catégories, « curios », objets utilitaires fabriqués artisanalement avec des motifs ethniques, le même type d'objet utilisant des équipement importés et enfin des objets utilitaires à motifs ethniques mais dont le design et la production se fait dans des usines en masse. Il est clair que le degré d'engagement dans ces activités des couches les plus défavorisées des zones rurales varie selon les catégories. Par ailleurs il s'agit de filières où la création de valeur ajoutée se fait plutôt dans le

⁴ Rogerson souligne néanmoins que les premiers projets touristiques réalisés dans le corridor ont été 4 casinos situés en zone urbaine (2 à Witbank, 1 à Secunda et le Riverside mail à Nelspruit, ce qui ne répond guère au critère ni du tourisme alternatif, ni à celui de l'empowerment).

commerce de gros et de détail, qui sera souvent contrôlé par des acteurs urbains. En effet, si la production est dispersée en zone rurale, le commerce de détail est concentré en ville.

Mais on ne peut négliger l'aspect positif lié à l'apprentissage d'une activité économique et l'intégration avec les tâches domestiques.

Selon une estimation de 1998, citée par Rogerson, on comptait au Mpumalanga environ 500 artisans, essentiellement des noirs et des femmes originaires des zones rurales. Cette activité est liée au tourisme et notamment au développement des infrastructures routières empruntées par les touristes, puisqu'elles offrent des opportunités de vente directe aux producteurs. Selon une enquête basée sur 60 interviews dans les « clusters » de Numbi Gate et Sabie River Bridge (près du parc) où se concentrent les artisans, 73% des interviewés avaient au dessous de 40 ans, et l'activité artisanale constituait l'unique source de revenu du ménage pour 35 sur 60 interviewés, ceux-ci étant plutôt des hommes dans ce cas, 85% des interviewés la pratiquaient en monoactivité. Enfin 44 la pratiquaient depuis plus de 5 ans et 28 depuis plus de 10, ce qui traduit donc une certaine stabilité de l'activité.

Kristen et Rogerson (2002) se sont par ailleurs interrogés sur les possibilités de liens aval et d'entraînement que pouvaient avoir les projets d'investissement touristiques en Afrique du Sud sur le développement de petites entreprises locales, gérées par des ressortissants des communautés locales. Au niveau national, ils restent assez réservés sur ces possibilités. Un de leurs cas d'étude concerne le Mpumalanga : le « village culturel » de Shangana, créé à Hazyview par un investisseur privé. Bien que les opportunités offertes à des sous-traitants locaux aient été importantes a priori, que ce soit pendant la phase de construction ou la phase d'exploitation, ils concluent sur ce cas précis à un impact relativement limité sur la création d'activités locales : la principale opportunité, celle de la fabrication d'objets artisanaux a été un échec à cause de la faible qualité de la production locale, les produits vendus dans le village venant en fait de l'extérieur du pays ; seuls se sont développés les activités de danse traditionnelle par des troupes de la région et des services de transport pour ces mêmes troupes.

Pour l'appui au développement de ce type d'activité, il existe peu de structures de soutien dans la province, en dehors des dispositifs généraux de soutien aux PME par le gouvernement provincial. On note toutefois l'organisation d'ateliers en 1998 dans le Lowveld par la National Business Initiative sur les initiatives de développement économique local. La promotion de l'artisanat a été reconnue comme une opportunité majeure par le Nelspruit Transitional Local council. Une position semblable a été adoptée à White River et Hazyview.

Au plan associatif il existe une organisation la « Skukuza alliance », qui regroupe 400 membres et qui a établi des boutiques collectives aux principales portes du parc Kruger.

Toutefois les producteurs de curios, soulignent les problèmes qui handicapent le développement de leurs activités, parmi lesquelles on note les biais de genre, la saturation du marché, le manque de financement et d'infrastructures adaptées.

Quelle conclusion peut-on tirer de l'impact du corridor de Maputo sur le développement de clusters d'activités spécialisées le long de la N4 et sur les effets de polarisation qu'ils entraînent en terme d'urbanisation ?

Malgré les incertitudes et le caractère très hétérogène des informations, un certain nombre de points semblent se dégager :

- La réalité des « clusters » mis en avant par le projet ne fait pas de doute, si on désigne par cette expression des concentrations spécialisées d'activité. Toutefois leur capacité à se structurer par un ensemble de relations interfirmes et de structures d'interface susceptible de favoriser une dynamique de développement est moins évidente. L'existence d'un éventuel impact du corridor de Maputo sur leur développement, par rapport à une situation de référence où il n'aurait pas existé, est encore plus douteuse. En ce qui concerne le cluster « acier inoxydable » on peut admettre que son avenir dépend plus de la stratégie de Colombus Stainless Steel et de son positionnement aux franges du cœur industriel du pays que de sa situation sur le corridor de Maputo. En ce qui concerne l'agroalimentaire, pour lequel la situation sur le corridor paraît a priori un avantage de localisation en termes de débouchés à l'exportation par le port de Maputo (manifesté par l'existence d'un terminal pour agrumes et pour le sucre à Maputo par exemple), les transformations de la gouvernance globale des filières dans lesquelles opèrent les éléments de ce cluster risquent de jouer le rôle essentiel et il n'est pas exclu que l'importance de la disponibilité du port puisse diminuer. Quant au tourisme, c'est incontestablement un secteur porteur au Mpumalanga mais on peut raisonnablement douter qu'il remplisse complètement les objectifs de développement économique local et d'empowerment qui lui ont été assignés.
- Un certain nombre de secteurs semble toutefois avoir connu un développement non négligeable pendant la période de mise en place du corridor, liée très fortement aux agglomérations urbaines situées dans l'est du Mpumalanga et la région du Lowveld. Nelspruit semble en particulier bénéficier de cette tendance. Ce sont des activités de service (commerce, finances, construction, transport) ou de construction, dont le développement peut renvoyer à un processus de renforcement de synergie entre activités locales :
 - D'une part ces services sont liés au développement d'activités comme le tourisme
 - D'autre part, en tant que services aux entreprises, ils peuvent représenter une diversification du tissu d'activité permettant d'améliorer le fonctionnement de clusters spécialisés
 - Ils peuvent être enfin liés au flux spécifiques de marchandises ou de personnes engendrés par le corridor notamment au niveau transfrontalier.

3-3/ Les dynamiques localisées liées à Mozal et à l'IDZ de Beluluane

La problématique de l'impact du corridor sur les dynamiques endogènes de développement local est sensiblement différente au Mozambique. En effet, du côté Mozambicain, la taille du projet d'investissement que représente Mozal conduit à se poser la question des dynamiques locales comme celle des effets d'entraînement de l'investissement direct étranger sur la compétitivité des entreprises mozambicaines.

On peut tout d'abord remarquer que selon la typologie de la CNUCED Mozal représente plutôt un type d'IDE recherchant l'accès à des ressources bon marché plutôt qu'à des marchés, la ressource essentielle étant l'accès à une énergie électrique à bas coût fournie par l'Afrique du Sud, poste qui constitue l'élément essentiel du coût de production de l'aluminium.

Néanmoins le projet d'installation d'une IFZ autour du projet Mozal manifestait la volonté de créer une dynamique liée à la concentration d'entreprises dans cette zone. Par ailleurs un certain nombre de mesures avaient pour but la potentialisation au Mozambique des liens aval et amont autour du projet. Enfin l'importance de l'investissement amène à se poser la question des effets d'entraînement et des externalités sur projets sur le tissu économique local.

3-3-1/ L'IDZ de Beluluane

Les promoteurs de la notion d'IDZ (Industrial Development Zone) dans le développement industriel sud-africain ont toujours entendu la démarquer des simples EPZ (Export processing zones) ou zones franches, basées sur le bas coût des facteurs de production, notamment la main d'œuvre, et l'octroi de diverses exemptions douanières et fiscales. Il s'agissait de créer par le regroupement d'entreprises une dynamique locale basée sur les synergies et les effets de réseau.

Dans cette perspective, l'intention avouée du gouvernement mozambicain était de faire de Mozal, installé dans l'IDZ de Beluluane, le catalyseur d'un regroupement d'entreprises nationales dans cette zone par le développement des liens amont et aval.

Il faut cependant admettre que jusqu'à présent les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances : l'IDZ de Beluluane ne comprend à part Mozal qu'une entreprise chargée de fournir l'électricité à bas prix dont a besoin Mozal.

3-3-2/ Les effets amont et aval

Le gouvernement Mozambicain a initié avec l'appui du Programme On Enterprise Development (PODE) le « Business Development Project », destiné à fournir un appui à des PME Mozambicaines au plan local, de façon à augmenter leur compétitivité et leur capacité à fournir des biens et des services à des grands projets comme Mozal. Ce projet est plus connu sous le nom de « linkage

program » intégrant des prestations telles que la formation du personnel et des dirigeants, l'apprentissage technique, l'appui à la recherche de partenaires et de marchés, la finance le capacity building et la construction de liens avec les grands projets. (PSC4 1998: 73).

Un élément de la relation RSA – Mozambique était constitué par la coopération au niveau ministériel autour du « RSA-Mozambican Linkage Programme » (DTI, novembre 1999). Ce programme est destiné à développer les liaisons entre PME sud-africaines et mozambicaines, autour du projet Mozal. Plus généralement l'objectif est de faire bénéficier les entreprises mozambicaines des opportunités offertes par la sous-traitance dans les activités opérationnelles et aval de l'usine. Le CPI a identifié jusqu'à 200 opportunités de ce type autour de l'usine Mozal. La plupart des entreprises mozambicaines étaient en train de se relever des effets de la crise économique et de s'adapter au nouveau contexte des politiques économiques. En conséquence, pour pouvoir effectivement tirer profit de ces opportunités elles devaient entrer dans des arrangements avec d'autres firmes pour acquérir des compétences et des savoir-faire par le transfert, ainsi que pour accéder à des financements. Former des joint-ventures avec des firmes sud-africaines paraissait l'option la plus logique, compte tenu de la proximité et l'expérience acquise dans la collaboration avec des firmes similaires à Mozal comme Alusaf.

En conséquence quelques PME locales mozambicaines se virent accorder des contrats de sous-traitance sous l'emprise du « Small and Medium Enterprises Empowerment and Linkages Programme » (SMEELP) développé par Mozal. Certaines ont pu bénéficier de plusieurs contrats (par exemple des firmes mozambicaines comme Agro Alfa, Soradio, Kanes and Padiha Construções). Toutefois la participation des sous-traitants locaux mozambicains est limitée à la construction des logements pour les travailleurs. Selon Business Map, les firmes sud-africaines ayant assuré plus de 60% de l'ensemble de la construction pour le projet Mozal alors que la plupart des sous-traitants mozambicains sont dans une situation difficile. Il y a peu de capital de prêt disponible au Mozambique et ce qui existe va en priorité va aux grandes firmes – en général des filiales de groupes étrangers. En conséquence les sous-traitants sont des fournisseurs peu fiables et satisfont très mal aux normes internationales dans ce domaine.

Ce problème persiste en dépit du « linkage programme » mis en place par le CPI pour le compte du gouvernement mozambicain. Mozambique File (1999) signale que les firmes mozambicaines se plaignent régulièrement d'être exclues des grands projets et que le gouvernement s'intéresse seulement à l'investissement étranger. Le projet linkage encourageait l'établissement de liens entre Mozal et les firmes locales qui considéraient initialement que les firmes étrangères accaparaient les opportunités au détriment des firmes locales, mais cette perception semble avoir changé, les investissements étrangers

étant vus comme des opportunités et à ce titre bien accueillis. Mais cela ne signifie pas que les suspicions à l'égard des firmes étrangères aient totalement disparu. (Wells and Buehrer 2000: 158).

3-3-3/ Les effets d'entraînement sur le tissu économique local

En dehors des effets d'entraînement en termes de liens amont ou aval, il semble que le projet Mozal ait cependant eu un certain nombre d'effets sur l'environnement économique immédiat, du d'une part à sa taille en tant que projet d'investissement et d'autre part à la volonté affichée de Mozal d'apparaître comme une entreprise citoyenne. Le projet a notamment inclus la modernisation de l'infrastructure dans l'IFZ. Mozal a construit le nouveau port de Matola et a installé les réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement à proximité de la fonderie, il a installé les réseaux électriques et de communication. Il a construit des routes liant le Corridor de Maputo et le port de Maputo de même que le nouveau pont sur la rivière Matola. Mozal a également bâti un certain nombre de maisons et a généré un boom immobilier à Maputo et à Matola. Un certain nombre de petites entreprises locales se sont créées dans différents secteurs comme la boulangerie ou la briqueterie ou les stations-services dans toute la zone qui entoure l'IFZ. De plus le programme de responsabilité sociale de Mozal a inclu la construction d'une école à un kilomètre du site, financé par le « Mozal Community Development Trust » et la réhabilitation de l'école primaire de Beluluane, l'électrification de celle de Djuaba avec la fourniture de matériel et la formation des enseignants. On doit ajouter à cela des campagnes d'information sur la Malaria et le SIDA. Il y a donc eu des retombées sur le tissu économique local autour du projet.

3-4/ Les activités frontalières

Un certain nombre de travaux ont souligné depuis deux décennies que, dans un contexte de globalisation et d'ouverture extérieure, les zones transfrontalières, bien loin de constituer des zones marginalisées, pouvaient au contraire se révéler des zones d'un grand dynamisme économique, basé sur l'articulation de la complémentarité des économies et de la proximité géographique et cognitive. Cela est particulièrement vrai pour certaines frontières séparant des économies de niveau de développement économique et social différent. De tels phénomènes ont notamment été mis en évidence dans le cas de la frontière Etats-Unis Mexique et du développement de « clusters » d'industries de sous-traitance (« maquiladoras ») dans les villes-frontières mexicaines (Requier-Desjardins, 1998). Ils sont une forme de l'intégration régionale Nord-Sud.

Le Mozambique et l'Afrique du Sud constituent de ce point de vue un cas intéressant dans le cadre de la SADC : il n'est pas inutile de souligner à cet égard que le différentiel de PIB/tête entre les deux pays est voisin de celui entre le Mexique et les Etats-Unis, de sorte que l'on peut s'attendre à des

phénomènes comparables à leur frontière commune, dans un contexte d'ouverture et de libéralisation. La différence réside cependant dans le fait que, dans le cas du Mozambique, la « ville-frontière » est en fait la capitale du pays Maputo, distante d'à peine 60 km de la frontière.

D'un point de vue général De BEER and alii (1999), se situant explicitement dans le courant de réflexion sur la dynamique économique des zones frontalières, soulignent que le développement des zones frontières en Afrique Australe et en Afrique du sud est un composant et une stratégie essentiels pour appuyer l'intégration régionale et pour élever le niveau de compétitivité dans l'économie globale. Ils relèvent également que l'avantage spécifique d'une zone comme la zone frontière entre le Mozambique et la RSA au niveau du corridor de Maputo réside dans le caractère complémentaire des ressources (bas coût de la main d'œuvre d'un côté et bon état des infrastructures de l'autre par exemple), qui peuvent être facilement combinées, ce que renforce encore l'amélioration des réseaux de transport découlant du projet même du corridor de Maputo.

De même ils considèrent l'IDZ de Belaluane comme un élément de la dynamisation de la zone frontière, ce qui peut être mis en doute compte tenu du faible nombre d'entreprises installées dans cette zone. Mais cette remarque traduit en un certain sens la particularité de cette zone frontière qui abrite la région métropolitaine d'un des deux pays concernés.

En 1999, ces auteurs repéraient déjà un certain nombre d'évolutions de la zone Komatipoort – Ressano Garcia liées à la dynamique de mise en place du corridor de Maputo, malgré la taille relativement faible de ces agglomérations (à peine plus de 20000 habitants à toutes les deux). D'abord le taux de croissance démographique du district de Komatipoort était de 3,6% soit notablement plus élevé que le taux provincial ou national et la ville elle-même croît de plus de 5% par an. Tout cela traduit un courant de migration attiré par les opportunités perçues de la zone frontière, malgré des taux de chômage encore élevés. Ils signalent également une hausse de l'investissement public et privé dans la région. De même la demande de terrains commerciaux ou résidentiels avait cru de 50% en quelques années. Toutefois à cette date, Ressano Garcia était stagnante avec des flux à un seul sens de personnes traversant la frontière pour avoir accès à une meilleure infrastructure et n'avait pas récupéré son activité commerciale d'avant 1975.

Les autres indicateurs significatifs de l'activité transfrontalière étaient le nombre de passages (entre 20000 et 26000 par mois) et le volume des droits collectés, de 1,84 millions de rands en 1995-96 à 9 millions de rands en 1996-1997 et 24 millions de rands en 1997-98. Ces chiffres traduisent toutefois autant le dynamisme du corridor lui-même que celui de la zone frontière.

On retrouve également dans la zone des questions liées à la gestion commune transfrontalières de ressources communes, tel que les ressources en eau, dans une région où l'agriculture irriguée joue un rôle crucial, ou bien les projets de « peace parks », parcs naturels transnationaux.

Pour tenter d'actualiser ce diagnostic et d'estimer l'importance des relations transfrontalières nous analyserons successivement les données sur les passages à la frontière dont nous pouvons disposer, que nous pouvons comparer à celles sur les flux enregistrés aux différents péages que nous avons déjà examiné précédemment. Nous reviendrons sur quelques données disponibles sur la municipalité frontalière de Nkomazi, et sur Nelspruit, ville proche de la frontière et de Maputo, qui peuvent permettre d'appréhender le niveau des échanges transfrontaliers.

3-4-1/ Les données sur les flux de passage.

On peut tenter d'évaluer l'évolution récente des activités frontalières en prenant comme indicateurs les flux de passage aux péages de la N4, disponibles au fur et à mesure de la mise en service des tronçons, d'un certain nombre de données relevées par Driver et de Barros concernant les passages de véhicules et de personnes au poste frontière de Lebombo, sur la période 1997-1999, complétées par des données plus récentes sur 2002 et 2003 publiées par StatSA (Tourism and Migration, Août 2003).

Les données de TRAC fournissent l'évolution mensuelle des passages aux 5 péages qui s'étagent le long de la route d'ouest en est, à savoir Middleburg, Machadodorp, Nkomazi en Afrique du Sud et Moamba et Maputo au Mozambique. Ces données distinguent 4 classes de véhicules ; nous regrouperons les classes 2, 3 et 4 qui concernent les poids lourds selon le nombre d'essieux. La classe 1 regroupe les véhicules de tourisme et les utilitaires, dont nous supposons qu'elle concerne les déplacements des particuliers, le petit commerce « informel » ainsi que les transports publics du type « taxis-brousse ».

Une première constatation ressort des données présentées dans les graphiques ci-dessous. En règle générale, la mise en service de la route s'est traduite par une tendance sensible à la hausse du trafic léger dans les deux sens, mais par une relative stagnation du trafic lourd⁵. Toutefois ceci est surtout vrai pour les péages de Moamba et Maputo, moins marqué pour Nkomazi et encore un peu moins pour Middleburg et Machado sur la période qui correspond à l'ouverture de l'ensemble des péages. En conséquence des facteurs jouent sur l'augmentation du trafic léger près de la frontière mais ne jouent pas sur les secteurs plus éloignés.

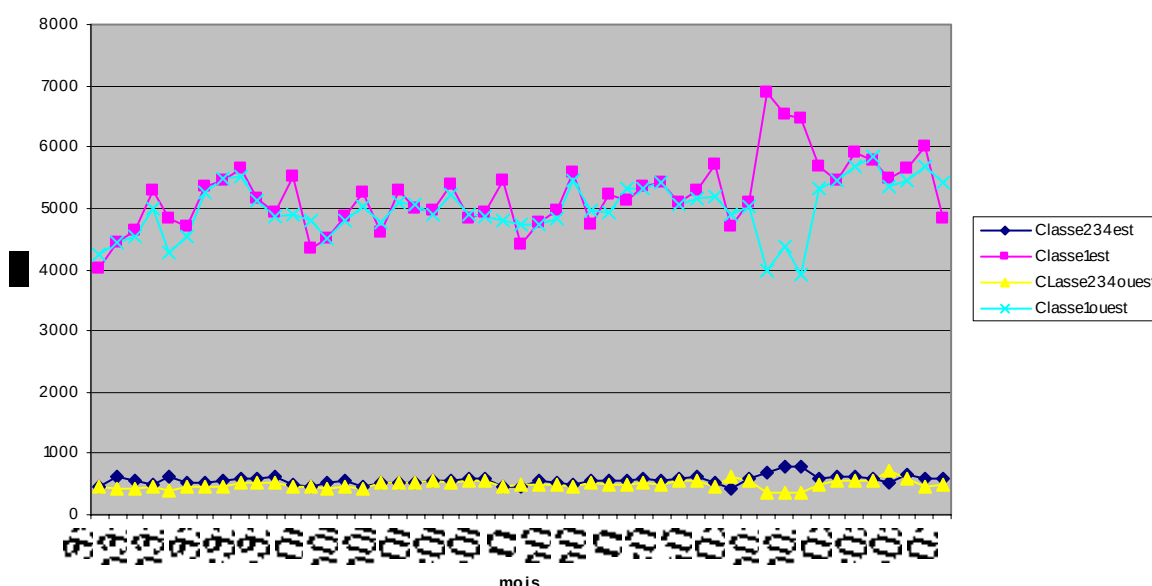
Par ailleurs, les pointes du trafic léger en décembre janvier aux deux péages qui encadrent la frontière, Nkomazi et Moamba semblent indiquer le poids du trafic « touristique » dans les deux sens. On retrouve même ces pointes à Maputo alors que le trafic à cette gare de péage recouvre aussi largement un trafic interne à l'agglomération Maputo-Matola. Le fait que ces pointes ne se retrouvent pas à

⁵ Déjà Driver et De Barros (2000) notaient que le démarrage de la construction de Mozal à la mi-1998 n'avait pas entraîné d'augmentation significative du flux de véhicules à la frontière.

Middleburg ou Machado, semble indiquer également qu’une partie significative des flux en provenance du Mozambique s’arrêtent à Nelspruit, ce qui pourrait traduire le statut de marché frontalier de cette agglomération pour la population de la ville de Maputo⁶. En revanche les flux en provenance d’Afrique du Sud marquent des pointes légères en janvier à Middleburg vers l’est, plus nettement à Machado, ce qui semble indiquer que les flux touristiques de fin d’année ont pour origine en partie le Gauteng.

Graphique 3-4-1

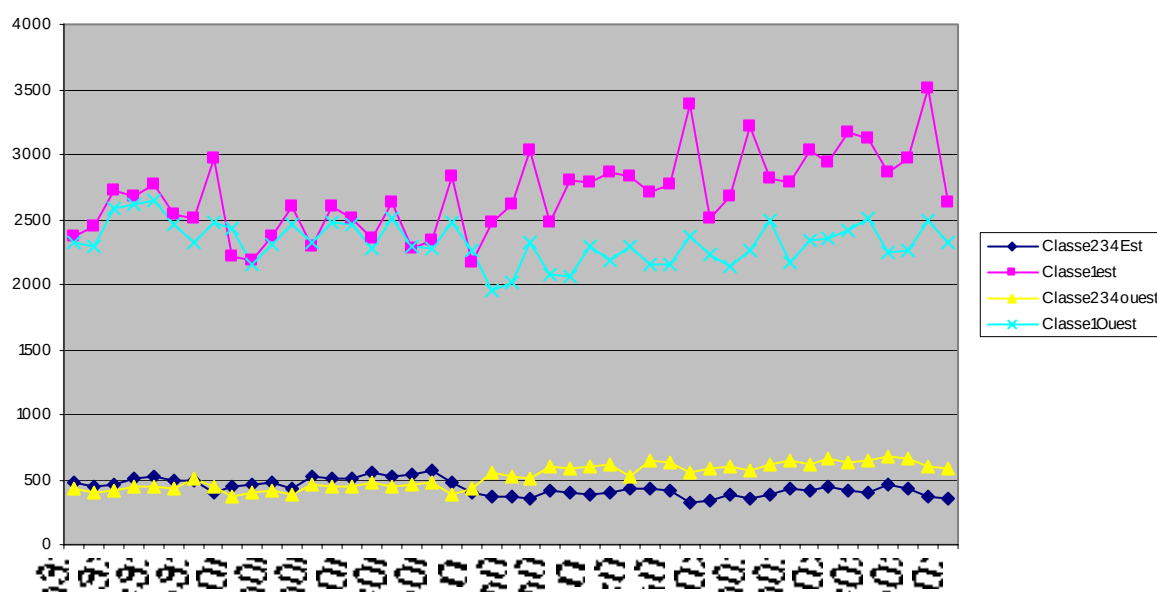
Flux au péage de Middleburg de Janvier 99 à Janvier 03



⁶ Driver et De Barros (2000) soulignent l’importance des flux de mozambicains allant en Afrique du Sud pour faire leurs courses.

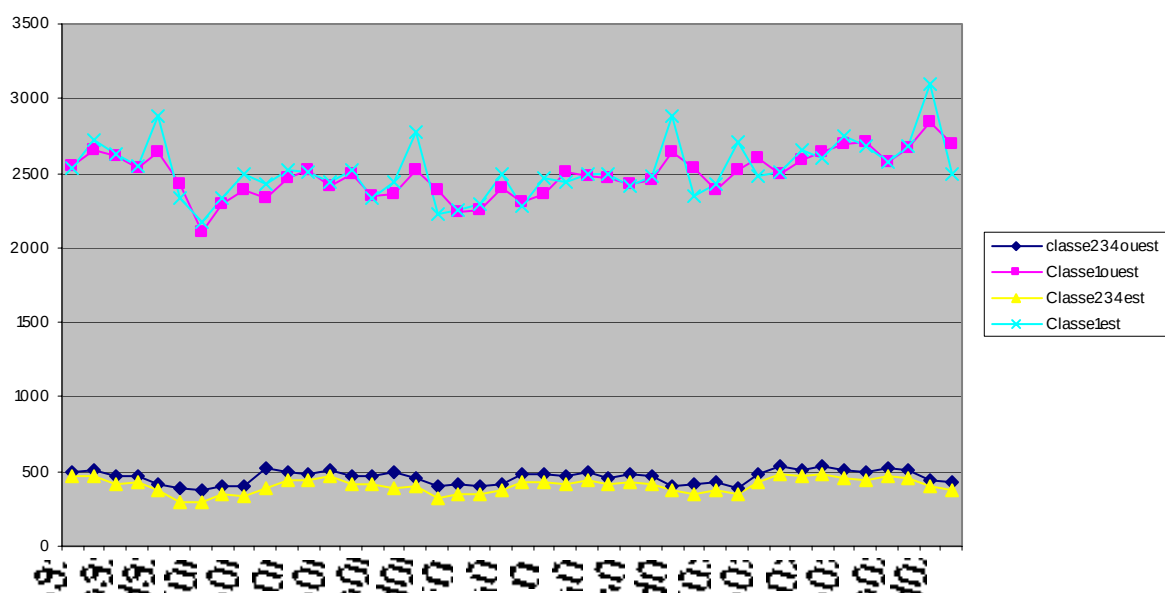
Graphique 3-4-2

Flux au péage de Machado entre mai 99 et janvier 03



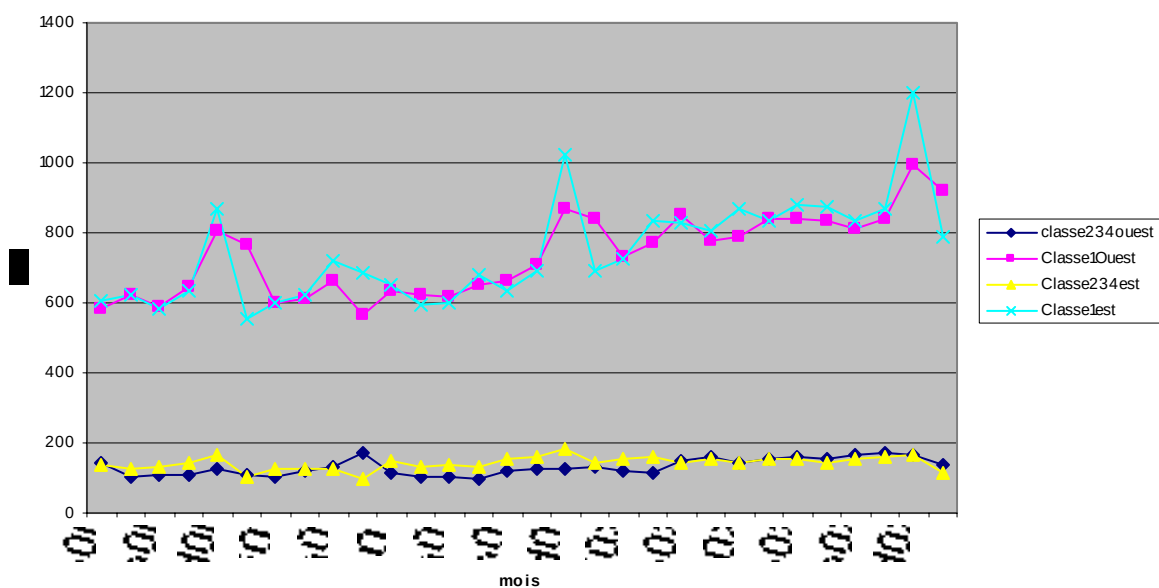
Graphique 3-4-3

Flux au péage de Nkomazi d'août 99 à janvier 03



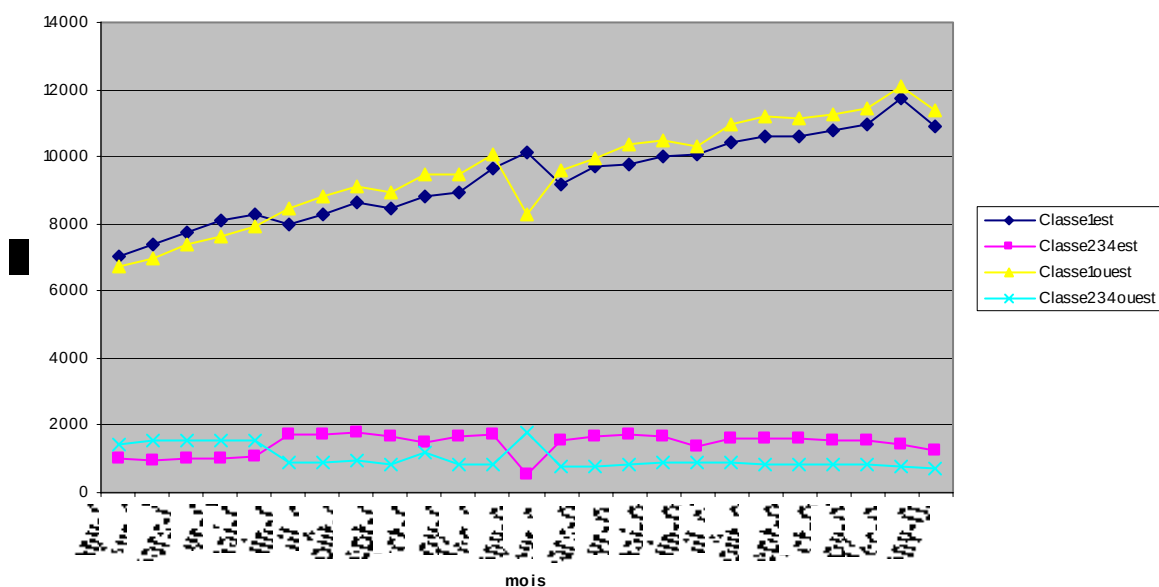
Graphique 3-4-4

Flux au péage de Moamba entre janvier 2000 et Janvier 2003



Graphique 3-4-5

Flux au péage de Maputo entre janvier 2001 et janvier 2003



Il ressort de ces données deux éléments :

- L'augmentation du trafic générée par l'ouverture de la route semble concerner principalement le trafic léger.

- Une partie significative du trafic de voitures légères (trafic qui inclut les utilitaires légers) en provenance du Mozambique ne va pas plus loin que la zone du Lowveld, centrée sur l'agglomération de Nelspruit.

On peut identifier en partie la nature de ce trafic notamment en notant les pointes importantes de trafic au moment des fêtes de fin d'année, ce qui semble indiquer un trafic touristique, de visites familiales, ou d'approvisionnement en biens de consommation liés à cette période.

Toutefois il semble que ce phénomène de pics soit plus accentué pour Moamba que pour Nkomazi. Cela semblerait indiquer qu'une partie du trafic léger en provenance du Mozambique ne dépasserait pas les agglomérations frontalières comme Nkomazi où sont d'ailleurs installées de nombreuses boutiques et supermarchés.

En ce qui concerne les passages au poste frontière, tels qu'ils ressortent des statistiques sud-africaines pour 2002 et 2003, on constate d'abord un certain déséquilibre des flux : Il semble que la majorité des passages au poste de Lebombo concerne des mozambicains.

En Août 2003 on relève 38.017 entrées de mozambicains dont 36087 par route et 32379 pour des vacances et 4494 travailleurs sous contrat. En Août 2002 on avait relevé 50.864 entrées de mozambicains

Le flux des résidents sud-africains se rendant au Mozambique est nettement plus faible : en Août 2003 on comptait 2.239 Sorties de sud-africains vers le Mozambique 729 pour le tourisme 1.489 pour les affaires et en Août 2002 1200 sorties de sud-africains vers le Mozambique

Sur la période Janvier Août 2003, le flux des sud-africains s'élevait à 15.624 contre 11.554 en Janvier Août 2002.

Toutefois la prise en compte des mêmes données pour les mois de janvier-février 2002 et 2003 montre que le déséquilibre entre sud-africains et mozambicains est moins accentué en janvier.

Pour la période d'avril 1997 à mai 1999, Driver et de Barros (2000) enregistrent des flux totaux entre 60000 et 70000 par mois au poste de Lebombo répartis à peu près de manière équivalente entre entrées et sorties. Les données du tableau 3-4-1 donnent un flux de passage pour janvier 2002 d'environ 118000 passages avec un nombre nettement plus important d'entrées (70000 environ) et 95000 en février dont 52000 entrées. Ces chiffres semblent montrer une augmentation non négligeable des flux de personnes au poste frontière, depuis la mise en service intégrale de la route avec un maintien de la prédominance des passages de mozambicains.

Tableau 3-4-1 Structure des passages au poste de Lebombo

Arrivées en janvier 2002. Total 72.178 dont route 71.586 Etrangers résidents route 32.740 Autres étrangers route 3.394 Total étrangers route 36.134 Sud-africains route 35.452	Départs en janvier 2002 Total 47.692 dont route 46.511 Etrangers résidents route 28.227 Autres étrangers route 2.361 Total étrangers route 30.588 Sud-africains route 15.923
Arrivées en février 2002. Total 52.784 dont route 52.431 Etrangers résidents route 30.858 Autres étrangers route 2.577 Total étrangers route 33.435 Sud-africains route 20.609	Départs en février 2002 Total 44.433 dont route 43.230 Etrangers résidents route 26.915 Autres étrangers route 1.901 Total étrangers route 28.816 Sud-africains route 14.890

Source : Tourism and migration, StatSA

Si on regarde les entrées de mozambicains, les entrées « touristiques » l'emportent très nettement sur les entrées de travailleurs : Ainsi au mois d'août 2003, 36.087 touristes mozambicains sont rentrés en Afrique du Sud par route, la quasi-totalité d'entre eux très probablement par Ressano Garcia. Pour la période de janvier à Août le chiffre est de 325.286, ce qui représente environ 488.000 touristes à l'année. Le chiffre pour la période correspondante de 2002 était toutefois de 377.662, soit un rythme annuel de 566.000 touristes. 85% des voyageurs mozambicains rentrait en Afrique du sud pour des motifs « touristiques », loin devant les travailleurs sous contrat.

Toutefois la distribution selon la durée du séjour est bimodale : sur 38017 entrées de mozambicains en août 2003, 12812 restent entre 0 et 7 jours, 6127 entre 8 et 14 jours, 1754 entre 15 et 31 jours, mais 7055 entre 32 et 90 jours. Une telle répartition pourrait traduire l'existence de deux groupes de visiteurs mozambicains, les uns restant une très courte période pour des séjours « touristiques » qui peuvent inclure des approvisionnements rentrant dans le cadre d'un commerce « informel », les autres avec une durée de séjour qui peuvent supposer une activité temporaire « informelle » ou non déclarée en Afrique du Sud.

De ces chiffres assez hétérogènes se dégagent les éléments suivants :

- Tout d'abord il faut noter l'augmentation du flux moyen des passages . La réalisation de la route a donc incontestablement eu un effet positif sur le développement du trafic transfrontalier. Cela vient corroborer l'augmentation du trafic de voitures légères qui ressort des flux de passage aux péages de la N4.

- En second lieu le déséquilibre entre flux de mozambicains et flux de sud-africains, lorsqu'il est mis en rapport avec l'épaisseur plus grande du flux près de la frontière (tel que cela ressort des graphiques de flux aux péages) suggère très fortement des flux transfrontaliers de mozambicains en direction de la région du Lowveld. L'objectif de ces flux semble être des séjours de très courte durée, par exemple lié à des flux informels de marchandise, ou de flux de moyenne durée qui peuvent impliquer une forme d'activité sur le territoire sud-africain.

Il convient donc de rechercher quels sont les autres indicateurs d'une activité transfrontalière, spécialement du côté sud-africain, la situation étant très différente du côté mozambicain compte tenu de la proximité de Maputo.

3-4-2/ L'activité liée à la proximité de la frontière à Nkomazi, Nelspruit et Maputo.

Un indicateur intéressant d'une activité transfrontalière importante est lié aux migrations dans la zone transfrontalière. Or la carte issue du recensement de 2001 montre que la zone nord de la municipalité de Nkomazi, qui comprend Komatiipoort et le poste frontière avec le Mozambique ainsi que toute la zone d'agriculture d'exportation au sud du Parc Kruger est celle qui accueille le plus d'habitants non nés en Afrique du Sud soit entre 30 et 50% de la population. (cf. les cartes 14 et 15 en annexe concernant la province et la municipalité de Nkomazi).

Un autre indicateur intéressant est le développement des activités commerciales et d'immobilier dans la zone proche de la frontière au Mpumalanga.

On a vu que le secteur commercial connaissait une grande expansion en termes d'emplois à Nkomazi et surtout à Nelspruit, où ont été aménagés plusieurs centres commerciaux. De même le secteur de la construction est en plein développement. Les chiffres couramment cités à Nelspruit évoquent un chiffre d'affaires de 30 millions de rands par mois lié à la clientèle mozambicaine des infrastructures commerciales ou du secteur immobilier (des achats effectués par des mozambicains dans des programmes immobiliers de la région de Nelspruit nous ont été signalés). La faiblesse du pouvoir d'achat moyen au Mozambique est largement compensée par la proximité de Maputo de la frontière qui signifie l'existence d'une demande solvable relativement importante du côté mozambicain, exprimée par les couches les plus aisées de la population mozambicaine, qui se concentrent dans la capitale.

3-5/ Le rôle du Capital social dans les dynamiques locales

Dans le processus de mise en place du corridor de Maputo la référence à la construction d'un capital social ou à la valorisation d'un capital social déjà existant est faite par certains responsables (notamment Dave Arkwright, directeur de la Maputo Corridor Company), notamment dans la

perspective de l'empowerment des communautés locales. D'autre part le rôle du capital social, assimilé à la densité des réseaux sociaux et à l'existence d'un certain niveau de confiance entre les acteurs, est souvent souligné dans l'étude des processus de développement local.

Il convient de revenir sur le concept brièvement avant de voir comment il peut être investi dans l'analyse du corridor de Maputo.

3-5-1/ Retour sur le concept de capital social

Le concept de capital social est loin d'être stabilisé et oscille entre différentes définitions selon l'échelle à laquelle on l'appréhende et le type d'analyse dans lequel on l'investit.

En gros on peut distinguer (Requier-Desjardins, 2003):

- une conception du capital social comme un actif individuel permettant à son détenteur de toucher un « revenu social » qui vient s'ajouter aux autres composantes du revenu (Bourdieu);
- une conception proche du capital social comme l'actif d'un groupe, « bien de club », autour duquel le groupe établit un dispositif d'exclusion, et qui permet l'obtention d'avantages spécifiques pour le groupe ;
- une conception du capital social comme l'effet d'une externalité positive des relations sociales à un niveau collectif et à ce titre facteur de « croissance endogène » (Putnam).

Le rôle du capital social dans les dynamiques locales de polarisation est articulé aux deux dernières conceptions : d'une part l'existence d'un tissu de relations sociales, notamment entre les entrepreneurs d'un « cluster » ou d'un système productif local, facilite leur coordination et est donc un facteur de compétitivité. D'autre part les réseaux locaux permettent la constitution d'actifs spécifiques exclusifs maîtrisés par leurs membres.

Toutefois une dimension est également souvent mise en avant, en particulier dans les problématiques de lutte contre la pauvreté et de réduction des disparités : le capital social serait le « capital des pauvres » qui, s'il sont démunis de capital monétaire ou de capital humain, peuvent généralement dans les pays du sud compter sur un capital de relations sociales qu'ils peuvent éventuellement mobiliser dans un certain nombre de projets.

Cette conception est largement présente dans la littérature consacrée au corridor de Maputo, à travers notamment les effets attendus du corridor sur l'empowerment des populations les plus défavorisées, que ce soit les populations noires ou les femmes. La mobilisation des réseaux sociaux existant au sein de ces populations peut permettre le développement de projets et la création d'entreprises, éventuellement impliquées dans la réalisation de projets liés au corridor.

La réflexion sur les formes de capital social existant et se développant dans la zone du corridor de Maputo est donc nécessaire à la fois pour évaluer les capacités d'entraînement du projet sur l'amélioration de la situation des populations les plus défavorisées et sur le renforcement de dynamiques locales de production.

3-5-2/ Le rôle du capital social dans la dynamique du corridor de Maputo

Si on suit une définition « putmanienne » du capital social comme un actif collectif source d'externalités en terme de croissance endogène (Requier-Desjardins, 2003), on peut considérer que les emplois dans services communautaires sont un indicateur de ce capital social.

Les données de l'emploi par secteur sont relativement difficiles à interpréter, compte tenu du passage d'une catégorie « services » en 1994 à deux catégories « services sociaux communautaires et personnels » et « ménages » en 2001. Si les services aux ménages étaient inclus en 1994 dans la catégorie services, on ne peut exclure pour le Mpumalanga une croissance importante des services « sociaux, communautaires et personnels », seuls les services communautaires étant d'ailleurs réellement représentatifs de ce que l'on cherche à cerner.

Cependant il n'est pas inintéressant de noter que dans les municipalités qui abritent les agglomérations le long du corridor, la catégorie services communautaires, sociaux et personnels en 2001 est soit proche soit supérieure en effectifs à la catégorie services en 1994. La hausse est particulièrement sensible pour la municipalité de Mbombela et un peu moins pour celle de Nkomazi. Cela peut traduire un renforcement du réseau associatif dans cette zone.

Nous avons vu que des associations existent dans différentes activités, reflétant le niveau du capital social :

- Dans l'agroalimentaire on peut citer le cas de l'association de producteurs d'agrumes et des associations de producteurs d'avocats (les groupes de vulgarisation de cette dernière association sont constitués localement et organisent des réunions marqués par des repas communs). Mais ces associations regroupent essentiellement des fermiers blancs et donc ne peuvent constituer un facteur d'empowerment.
- Dans le tourisme on voit fonctionner des associations et des relations sociales beaucoup plus proches de la conception qui fait du capital social le « capital des pauvres ». Ainsi les enquêtes de Rogerson (2001) sur les producteurs d'artisanat d'art montre que la motivation pour le démarrage de l'activité et de l'ordre du push, à savoir la nécessité pour les acteurs impliqués de trouver des ressources plutôt que du « pull » le repérage d'une demande potentielle. Dans ces conditions le financement du démarrage de l'activité est souvent assuré par la famille ou les amis, outre l'épargne personnelle, ce qui démontre un certain niveau de capital social familial. De même si les entreprises individuelles sont dominantes, 31% des sculpteurs sur bois travaillent dans des groupes de 2 à 10 personnes, qui ne sont pas dans un statut de salarié. Mais le manque de confiance dans ces groupes notamment sur le partage des revenus est relevé par ces mêmes enquêtes. En revanche dans le tissage végétal il y a une volonté des entrepreneurs, essentiellement des femmes, de créer des groupes. De même il existe une vision contrastée des bénéfices liées à la

Skuzuka Alliance : positive dans la recherche de débouchés pour les sculpteurs sur bois, négative pour les tisserandes de fibres végétales. Au total 72% des artisans sont membres d'une association (95% chez les femmes), et la « Skuzuka Alliance » reste l'association la plus citée.

Du côté Mozambicain, la vision que l'on peut avoir du rôle du capital social dans le processus d'implantation de Mozal et de réalisation du corridor fait plutôt intervenir une conception du capital social comme bien de club destiné à permettre à certains groupes l'obtention d'avantages spécifiques.

Le passage à une orientation en faveur de l'économie de marché et de l'investissement étranger que l'on peut situer à la fin des années 1980 (avec le PRE en 1987) a signifié une transformation profonde des réseaux structurés autour du pouvoir d'état et du parti encore unique le FRELIMO : une élite orientée vers les affaires a remplacé les réseaux des organisations de masse. En conséquence on a vu se mettre en place des formes d'accès privilégié aux fonds et aux prêts pour des individus proches du pouvoir d'état c'est-à-dire l'utilisation d'une forme de capital social comme actif individuel.

Le corridor de développement de Maputo a renforcé cette tendance à la constitution de réseaux relativement restreints se réservant l'accès aux ressources liées à ce projet. Selon Soderbaum l'ensemble des acteurs concernés constitue un « réseau lâche et fluide de champions politiques », très élitiste par nature, regroupant des acteurs bien dotés en ressources et liées à une poignée d'institutions gouvernementales et internationales, dont le but est de mettre en place des projets d'investissement de grande taille et de négocier avec une douzaine d'investisseurs potentiels, plutôt que d'intégrer des acteurs plus faibles.

On peut par ailleurs noter un réseau de relations entre les deux partis politiques au pouvoir dans les deux pays, l'African National Congress et le FRELIMO, datant de la lutte commune contre le régime de l'apartheid. Une telle base historique peut expliquer le rapprochement important entre les gouvernements d'Afrique du Sud et du Mozambique pendant toute la période de mise en place du corridor de Maputo. Il est clair que les relations de confiance développées entre ressortissants des deux pays ont facilité dans beaucoup de cas la réalisation des projets liés au corridor comme le souligne Soderbaum (2001).

Le projet du corridor de Maputo et en particulier la réalisation de Mozal a constitué un processus qui a conduit à la formation d'un certain capital social entre les acteurs impliqués, permettant la stabilisation de compétences vis-à-vis de l'accueil des investisseurs étrangers.

Ainsi le gouvernement du Mozambique a créé un réseau d'experts politiques et techniques pour suivre le projet Mozal, réseau qui intégrait par exemple le gouverneur de la province de Maputo. Ce réseau a été capable de suivre toutes les phases du projet en éliminant à chaque stade les obstacles bureaucratiques. Cette expérience a pu ensuite servir pour d'autres investisseurs étrangers comme SASOL et il n'est pas étranger à la revitalisation du CPI comme centre de promotion de l'investissement direct étranger.

4/ Une approche en terme de gouvernance aux niveaux régional et local

Dès sa conception, le projet du corridor de Maputo a voulu tenir compte d'exigences qui par certains côtés pouvaient apparaître comme antinomiques :

- D'une part, la réalisation du projet et notamment des infrastructures (« anchor projects ») devait être rapide (fast-track) de façon à maximiser les effets spatiaux attendus. Cette nécessité a été affirmée très clairement au niveau officiel (Jourdan, 1998) et s'est traduite par le pilotage exercé du côté sud-africain au niveau central par le DTI (Department of Trade and Industry) et du côté mozambicain par le Ministère des transports.
- D'un autre côté le projet devait contribuer à l'élimination du legs de l'apartheid en matière de marginalisation des populations et s'inscrivait dans une prise de position générale en faveur du développement économique local. D'où la nécessité d'impliquer autant que faire se pouvait les populations locales et les acteurs économiques émergents dans la réalisation du projet, et d'en faire les bénéficiaires des effets d'entraînement attendus, comme nous l'avons vu à propos de certains secteurs. D'où une volonté d'inscrire le projet dans une approche plutôt « bottom-up » de développement économique local et régional, ceci des deux côtés de la frontière. Ce souci était très présent chez certains responsables, notamment le directeur sud-africain de la « Maputo Corridor Company ». La tension entre ces deux exigences est visible dans les différentes phases du projet que ce soit en RSA ou au Mozambique et pose le problème du rôle des pouvoirs locaux, régionaux ou municipaux dans le processus.
- Enfin le corridor de Maputo se veut l'illustration d'une démarche en terme de « partenariat public-privé », considéré comme un des éléments de base des nouvelles politiques économiques de développement mise en œuvre tant en Afrique du Sud qu'au Mozambique. La mise en place de ce partenariat à différents niveaux peut cependant poser des problèmes et rentrer en contradiction avec les exigences de gouvernance participative.

A ces considérations s'ajoute l'impact du contexte particulier du point de vue de l'évolution des structures administratives et des formes de gouvernance dans les deux pays concernés dans lequel s'est développé le projet.

En effet les deux pays ont été engagés dans la réforme de leur organisation territoriale.

- En RSA il s'agissait de mettre fin au legs de l'apartheid en matière de découpage territorial, ce qui a nécessité une profonde réforme aboutissant au redécoupage des unités territoriales de base, les municipalités.
- Au Mozambique, le processus d'ouverture économique et le recours aux organisations internationales, tout autant que le retour à un système de multipartisme, on conduit à un processus de décentralisation, qui s'est également accompagné d'une réforme municipale.

Ce contexte a influé sur les formes de gouvernance qui ont été mises à contribution dans le processus de mise en place du corridor de Maputo, et c'est à leur étude que sera consacrée ce dernier paragraphe. Nous rappellerons d'abord la chronologie et les éléments des réformes de l'administration territoriale mise en œuvre dans les deux pays avant d'envisager l'interaction et les conflits éventuels de ces formes de gouvernance.

4-1/ Une double réforme territoriale

4-1-1/ La réforme municipale en Afrique du Sud

Depuis la mise en place du premier gouvernement post-apartheid en 1994, le processus de réforme administrative a été particulièrement intense. En effet l'activité gouvernementale s'est traduite d'abord par la publication d'un « White paper on local government » et ensuite par une activité législative avec notamment deux lois : le « Municipal Structures Act » et le « Municipal System Act ». L'importance de ce mouvement de réforme se justifie évidemment par la nécessité de mettre fin aux conséquences de la politique d'apartheid qui, par définition, s'était fortement inscrite dans le découpage administratif du territoire et dans sa structure urbaine.

La structuration urbaine héritée de l'apartheid faisait en effet apparaître des villes essentiellement blanches, à côté desquelles s'étaient développées des « townships » réservés aux populations non blanches et souvent physiquement séparés de la ville « blanche ». A cette structure urbaine il fallait ajouter les conséquences de l'existence de homelands, situés dans des zones marginalisées, et censés connaître un « développement séparé ». Ces homelands ou townships étaient souvent très densément peuplés. La réforme a consisté à réintégrer au sein de municipalités dont la taille a été généralement sensiblement agrandie à la fois les centres urbains autrefois réservés à la minorité blanche, les townships qui en dépendait économiquement et dans les zones rurales réintégrer les anciens homelands aux zones mises en valeur par les fermiers blancs.⁷

Ce processus toutefois ne concerne pas uniquement la réforme du découpage administratif ; il s'agissait aussi de faire des gouvernements locaux des acteurs du développement local, au-delà de leur fonction traditionnelle de producteur de biens et de services publics à caractère local. Pour reprendre Atkinson (2002) une approche du développement en terme de gouvernance participative implique que le développement soit une activité « intensive en travail », ce qui justifie la mobilisation de tous les niveaux d'administration. Par ailleurs on peut supposer que le personnel des gouvernements locaux est

⁷ Pour reprendre Antheaume et Giraut (2001) il s'agissait de réintégrer les « marges internes » du territoire sud-africain.

physiquement plus proche des communautés et des bénéficiaires des politiques qui doivent participer à leur définition.

Cette redéfinition des fonctions des gouvernements locaux implique d'ailleurs de s'intéresser non seulement au fonctionnement interne des gouvernements locaux, mais aussi aux relations qu'ils entretiennent avec l'extérieur, les autres niveaux de gouvernement mais aussi divers partenaires publics ou privés.

La chronologie des réformes depuis 1995 peut s'établir comme suit :

D'abord en 1995 les 1260 municipalités définies selon des critères raciaux ont été agrégées en 843 « district councils », « transitional local authorities » et « transitional rural councils », transformés en municipalités en 1998.

En 2000 la réforme municipale a réduit le nombre de municipalités de 843 à 284 (6 municipalités métropolitaines, 47 municipalités de district et 231 municipalités locales), en fonction des principes suivants :

- l'intégration des aires urbaines et de leur hinterland rural ;
- la combinaison de plusieurs aires urbaines au sein de la même municipalité, de façon à réduire les besoins en personnel et de jouer sur les économies d'échelle ;
- une définition spatiale des municipalités qui ait un sens d'un point de vue économique, topographique et infrastructurelle ;
- l'intégration de zones pauvres et riches de façon à favoriser la redistribution.

Le fait que cette restructuration est inspirée par une approche du gouvernement local « pour le développement » est traduit dans les dispositions législatives.

Ainsi, depuis mi-2001, les municipalités sont censées élaborer un « plan de développement intégré » (IDP – Integrated Development Plan). Depuis cette date les plans de développement mis en place par les gouvernements national et régionaux au plan local, jusque là fruit d'un processus assez « top-down », doivent s'adapter à ces IDP.

Les élections qui ont mis en place la nouvelle délimitation ont eu lieu en décembre 2000 de sorte que l'expérience est encore très récente et qu'il est difficile d'en tirer un bilan exhaustif.

Cette restructuration n'est pas cependant sans poser un certain nombre de problèmes, déjà identifiés par la littérature consacrée à cette question (Atkinson 2002, notamment).⁸

⁸ La complexité du processus a été illustrée par le fait que le passage du découpage territorial de l'apartheid à une structure en neuf provinces a provoqué effectivement un certain nombre de conflits frontaliers entre les provinces dus en particulier à l'émiettement du territoire de certains anciens bantoustans. Une proportion majoritaire de ces conflits concerne d'ailleurs la frontière entre le Mpumalanga et le Limpopo (ancienne province du Nord), ce qui a abouti à la création de « municipalités transfrontière » dans cette région (cross-

- Le regroupement d'agglomérations dont le système antérieur avait voulu le « développement séparé », y compris spatialement, fait que certaines agglomérations peuvent être à 50km de leur chef-lieu de municipalité, ce qui tend à maintenir voire même à aggraver leur marginalisation. Une solution pourrait être une certaine « dévolution » des fonctions à l'intérieur d'une municipalité, mais cela peut être vu comme comportant un risque de balkanisation. Une autre solution peut être une structure matricielle qui associe des responsables polyvalents de projet de développement localisé et des départements fonctionnels forts au chef-lieu.
- Un certain flou existe sur la définition des compétences des deux niveaux d'administration territoriale que sont les « district municipalities » et les « local municipalities ». Par exemple en 2001 un amendement a réservé l'eau l'assainissement, l'électricité et la santé environnementale aux « district municipalities », sans que cette mesure soit appliquée partout.
- Le flou existe également quant au niveau qui prendre en charge la fonction de développement local, certains avançant que les districts ont des moyens plus importants pour le faire, d'autres que les municipalités locales sont plus proches des acteurs du développement local.
- Les contraintes des politiques de développement local peuvent bouleverser les structures de revenu des municipalités : par exemple, une municipalité devra passer de la location des terres communales à des agriculteurs commerciaux, garante d'un revenu régulier, à la location à des petits exploitants émergents, membres des groupes défavorisés, dont la capacité financière est plus fragile et qui nécessitent de surcroît des actions spécifiques d'appui.
- Enfin les appuis des départements ministériels aux municipalités engagées dans les IDP sont insuffisants malgré un certain nombre de programmes d'appui de certains départements ministériels (comme celui de l'administration locale ou celui de l'eau).

Au Mpumalanga, dans la zone du corridor, la réforme municipale peut s'apprécier par la comparaison des deux cartes qui montrent l'évolution du découpage territorial entre 1995 et 2001 (cf cartes 12 et 13 en annexe).

Elles montrent assez clairement effectivement une volonté de réintégrer les townships, spatialement séparés du centre d'activité dont ils dépendaient économiquement, dans des municipalités intégrées, avec pour conséquence l'extension d'un certain nombre de services à ces zones marginalisées (cf. plus bas l'exemple de l'eau pour la municipalité de Mbombela).

boundary municipality). De même l'extension rapide du statut municipal aux anciens townships à travers la constitution de « local councils » provisoires a pu parfois reproduire au niveau de ces nouvelles entités la marginalisation de zones périphériques ou semi-urbanisées. Enfin on a pu assister à la résurgence de certaines autorités traditionnelles réclamant au nom de la « renaissance africaine » le contrôle de certaines zones rurales périphériques intégrées dans les nouvelles municipalités.

Deux exemples sont particulièrement frappants car ils concernent la zone de polarisation de population le long du corridor entre Nelspruit et la frontière :

- La nouvelle commune de Mbombela comprend outre les centres de concentration de la population blanche que constitue Nelspruit et White river un certain nombre de townships, notamment ceux qui étaient regroupés dans la commune de Nzikazi.
- La nouvelle commune de Nkomazi a intégré à l'ancienne commune de Nkomazi qui couvrait des zones au sud de l'axe du corridor, marginalisées par rapport à cet axe, la portion de l'ancienne commune de Barberton qui s'étendait le long de la N4, regroupant l'agglomération de Komatipoort et la zone d'agriculture intensive d'exportation.

On doit par ailleurs noter la constitution en « district management area » de la réserve du Parc Kruger, Ce qui signifie notamment que l'administration de ce territoire se fait directement au niveau du district sans échelon municipal. Cela relativise la participation des communautés locales à sa gestion, au-delà de l'exemple assez symbolique de Makulele que nous avons abordé au paragraphe précédent.

4-1-2/ La réforme municipale et la décentralisation au Mozambique

La décentralisation au Mozambique a été un processus à étapes, inséparable du retour à un système politique pluraliste. C'est aussi un mouvement qui n'a pas été jusqu'à son terme puisqu'il ne concerne actuellement qu'un nombre limité de municipalités (un peu plus d'une trentaine) qui sont administrées par un exécutif élu. Les villes de Maputo et Matola, directement concernées par le corridor en font partie.

La décentralisation s'inscrit dans le mouvement qui conduit le Mozambique au cours de la deuxième moitié des années 1990 à adopter le pluralisme politique, à s'ouvrir aux investissements étrangers et à se rapprocher politiquement et économiquement de l'Afrique du sud et des autres pays de l'Afrique australe dans le cadre d'accords commerciaux régionaux.

Les étapes du processus de décentralisation au Mozambique et à Maputo peuvent s'analyser de la manière suivante

Dans le système colonial portugais la ville de Maputo, comme quelques villes mozambicaines était dirigée par une « Camâra Municipal », essentiellement dominée par la population de colons portugais, relativement importante comme le montre le tableau suivant.

Tableau 4-1-1 : Maputo – Evolution du peuplement (1858 – 1970)

Période	Total	Européens	Européens/total (en %)	Non -européens Africains autres (*)		Total	Non-européens/total (en %)
1858	888	74	8,3	763	51	814	91,7
1896	3 672	1 544	42,0	1 364	764	2 128	58,0
1898	2 401	-	-	-	-	-	-
1904	9 849	4 691	47,6	3 474	1 684	5 158	52,4
1912	26 079	5 560	21,3	4 619	3 174	7 793	29,9
1920	20 642	8 304	40,2	9 445	2 893	12 338	59,8
1930	42 779	-	-	28 568		28 568	66,8
1935	-	12 162	-	-	6 660	6 660	-
1940	68 223	14 312	21,0	45 632	8 275	53 907	79,0
1950	93 265	23 439	25,1	57 755	12 071	69 826	74,9
1960	178 546	31 682	17,7	122 460	18 404	140 864	78,9
1970	378 348	83 480	22,1	-	-	-	-

(*) notamment les populations chinoise et indo-pakistanaise.

Source : Lachartre [2000 : 37].

En effet « L’Etat nouveau » portugais, issu du coup d’Etat de 1926 et consolidé par Salazar – resté au pouvoir jusqu’en 1974 -, a favorisé l’implantation de colons Portugais dans les territoires d’autre mer, notamment le Mozambique. Avec l’arrivée des Portugais, le modèle sud-africain d’ « apartheid urbain » est adapté dans la colonie portugaise : « [c]’est le renforcement de la migration portugaise qui aiguïsera la compétition entre les différents groupes raciaux et rendra la question urbaine plus intense que jamais. La Câmara Municipal de Lourenço Marques édictera alors autant de règlements, de normes de construction et d’interdits que nécessaires pour barrer l’ascension d’une classe d’Africains citadinisés et privilégier les Portugais dans l’accès au foncier, à l’éducation, aux emplois publics et privés. (...) Enfin, la colonie constitue une destination potentielle pour les paysans pauvres de la mère-patrie » [Lachartre, 2000 : 40.].

Au moment de l’indépendance, « *Les Câmaras Municipais furent maintenues jusqu’à ce que l’Assemblée populaire nouvellement élue décrète leur abolition, à l’occasion d’un de ses premiers actes législatifs à mi-78. Furent créés pour les remplacer les Conseils exécutifs de ville (Conselhos Executivos de Cidade, CEC), qui héritent directement des services, personnels et équipements des anciennes administrations portugaises, mais se virent attribués de bien plus amples fonctions* » [Lachartre, 2000 : 98].

Le Frelimo met alors en place une nouvelle division politico-administrative du pays. Celle-ci organise le Mozambique en 10 provinces, 128 districts, 393 postes administratifs et 1.024 localités. Ainsi,

selon cette division et jusqu'en 1986, le Mozambique compte 23 villes, divisées en quatre niveaux (A, B, C et D)⁹, et 68 vilas (bourgs).

A partir de la révision de la Constitution et des Accords de paix entre le FRELIMO et la RENAMO, signés à Rome en 1992, le gouvernement mozambicain entame un Plan de reconstruction nationale pour réhabiliter les infrastructures endommagées pendant la guerre¹⁰ - notamment le port de la capitale où l'activité a baissé de 90% entre 1973 et 1986 – ainsi que pour encadrer le problème de la croissance démographique urbaine, stimulée notamment par l'arrivée des réfugiés et expatriés. Dans ce cadre et avec l'aide des institutions internationales, le Mozambique entreprend son « ajustement structurel » - Plan de réhabilitation économique (PRE) préconisé par le FMI - et, finalement, la démocratie participative avec la création d'environ quinze partis politiques et, notamment, la reconversion de la Renamo en principale force politique d'opposition. Ces derniers aspects ont contribué à : (i) la séparation entre le FRELIMO et l'Etat ; et (ii) en 1994, les premières élections municipales du pays (87% de participation lors du scrutin), avec la victoire des candidats du FRELIMO¹¹

Dans le cadre du changement institutionnel des années 1990, le gouvernement a mis en place en 1993 le Programme de réforme des organes locaux de gouvernement (PROL), avec l'appui de la Banque mondiale, qui aboutira à la promulgation de la loi municipale de 1997. Le PROL, à travers du Groupe Urbe – Groupe de travail pour le développement urbain¹² -, a visé notamment la décentralisation administrative du pays.

En fait il y a eu plusieurs étapes dans la réforme administrative. En 1994 fut votée une loi municipale prévoyant la création de district municipaux, mais qui n'attribuait de réel statut municipal qu'à Maputo et Beira, 8 autres capitales de province et 6 districts ruraux. Votée juste avant le retour du pluralisme elle n'a pas été appliquée. Après avoir reconnu constitutionnellement la notion de collectivité territoriale, la nouvelle loi municipale de 1996 prévoyait un système municipal avec un président élu au suffrage universel et une assemblée municipale élue également au suffrage universel. Après un certain nombre de discussions la réforme fut limitée à 33 municipalités, les « autarquias », correspondant à des villes ou à des bourgs. Si les premières élections ont eu lieu en juin 1998, l'on ne

⁹ Maputo, vue son importance politico-économique, est la seule ville désignée comme étant « A ». Beira et Nampula sont au niveau « B » ; il y a 10 villes de niveau « C » et 10 villes de niveau « D ».

¹⁰ « A savoir : 36% des postes de santé et 21% des centres sanitaires ; 47% des écoles primaires et 13% des écoles secondaires, 36% des magasins et boutiques du réseau commercial rural... » [Lachartre, 2000 : 157].

¹¹ « (...) le vote des zones rurales s'avérait plus nuancé, généralement moins favorable au parti au pouvoir » [Lachartre, 2000 : 211].

¹² « Face à ces situations, les animateurs du Groupe avait pour tâche de clarifier, à l'intention des autorités urbaines, les avantages de la réforme administrative et d'en développer les thèmes majeurs » [Lachartre, 2000 : 217].

peut pas dire que le processus soit mené à son terme, d'autant plus qu'elles furent marquées par un boycottage de l'opposition.

En matière de décentralisation on est donc passé d'un système de districts municipaux en 1994 qui concernait tout le pays mais était encore sous un régime de parti unique à un système de collectivités locales concernant surtout les villes avec un multipartisme en 1996. L'établissement du corridor est contemporain de ce mouvement de décentralisation.

4-2/ Le rôle des pouvoirs publics dans le développement du corridor de Maputo et les formes de gouvernance

La mise en place du corridor de Maputo est un projet qui a été porté au départ au plus haut niveau politique dans les deux pays concernés, comme en a témoigné l'implication personnelle des présidents Nelson Mandela et Joaquim Chissano dans le lancement du projet en 1996. Cette implication a été relayée par les mouvements politiques au pouvoir, ANC et FRELIMO qui contrôlaient, outre le pouvoir d'état les niveaux sous-nationaux de gouvernement, en particulier les provinces du Mpumalanga et de Maputo.

Cependant la mise en place du corridor a nécessité une interaction entre les organes ministériels en charge du projet et un certain nombre de parties prenantes, que ce soit les représentants des populations locales ou les acteurs privés. En effet :

- Le recours affirmé au partenariat public-privé impliquait une interaction entre les pouvoirs publics et un certain nombre de firmes privées, notamment dans le cas de la réalisation des « anchor projects ».
- Les objectifs de développement local et d'empowerment affichés, au moins au niveau du discours, rendaient nécessaires des démarches en terme de gouvernance participative.

Nous envisagerons donc d'abord la gestion du projet du point de vue du rôle des pouvoirs publics et notamment de la relation entre pouvoirs centraux et pouvoirs régionaux dans et entre les deux pays, avant d'aborder la question du partenariat public-privé et celle de la gouvernance participative.

4-2-1/ La gestion centralisée du Corridor et le rôle des gouvernements provinciaux.

Dès le démarrage du projet l'accent a été mis sur la nécessité de réaliser rapidement les « anchors projects » en particulier la N4 et Mozal de façon à maximiser les effets d'entraînement. Ainsi a été posé le principe d'une procédure dite « Fast-track »

Selon Roodt (2003) le fait qu'initialement le projet ait été conçu avant tout comme un projet de réhabilitation d'infrastructures de transport explique d'une part qu'il ait été géré par les deux ministères des transports des deux pays concernés (DTSA et MT) et que l'accent ait été mis sur la rapidité (fast-track) et le contrôle par le haut (top-down).

En fait la dimension de promotion du développement local n'est apparue qu'après (en liaison probablement avec la publication du « White paper on local development »), avec notamment la mise en place de la « Maputo Corridor Company » (MCC) en 1997, plus particulièrement chargée des aspects de promotion du développement local. En effet ses tâches comprenaient notamment :

- La maximisation des impacts en termes de développement
- La promotion du développement durable notamment par le développement des approches « holistiques » et participatives
- La construction de structures et de programmes internationaux pour assurer la durabilité du projet.

Cela impliquait la gestion du programme d'appui au secteur public, transféré au DTI après le changement de gouvernement au niveau provincial, un programme de capacity building, la constitution d'un « Borderlands Committee » et l'appui au « Mpumalanga Management Centre ».

On peut toutefois s'interroger sur la réalité de cette inflexion, dans la mesure où il y avait une contradiction de fond entre les exigences du fast-track et la démarche plus participative qu'entendait promouvoir la MCC et notamment son responsable Dave Arkwright, au moins du côté sud-africain.

On peut voir l'expression de cette contradiction dans le fait que c'est en 1997 justement, date de mise en place de la MCC et de la dimension développement économique local du corridor, que le programme SDI, dont le corridor va être le fleuron, a été mis en place au niveau national et au niveau de la SADC. Au même moment ce programme passait de la responsabilité du DTSA (transports) à celle du Department of Trade and Industry (DTI) et de celle de Paul Jourdan. Or celui-ci a exprimé ses réserves face à la dimension participative et « grass-root » de la démarche compte tenu des nécessités du « fast-track ». Ce recentrage a d'ailleurs été une des causes de la disparition de la MCC. Une autre cause semble avoir été l'absence d'appui pour faire évoluer la MCC vers un institut transfrontalier. Ce sont là notamment les raisons du départ de Dave Arkwright, dans le cadre d'une opposition plus large aux caractéristiques « fast-track » de la démarche adoptée.

Du côté du Mozambique, la gestion du corridor était assurée par le département des transports et communications qui abritait une « unité technique » dédiée au corridor de Maputo (de même que les autres corridors avaient leur propre unité technique). Une des fonctions essentielles que le gouvernement mozambicain assignait au corridor était celle d'attirer les investissements étrangers.

Ainsi le Mozambique se retire de la MCC (l'homologue de Dave Arkwright n'a jamais été nommé) essentiellement parce qu'il considérait cette institution comme un appui à l'investissement direct étranger et était apparemment peu intéressé par les dimensions de développement local qu'il portait.

En fait, bien que le Mozambique se soit également lancé dans un processus de réforme municipale et de décentralisation, notamment dans les « autarquias » (municipalités urbaines) comme on l'a vu, la référence au développement économique local y est très générale, et fait référence avant tout à la croissance au niveau local permettant la constitution d'une base fiscale. (Roodt, 2003)

Compte tenu des caractéristiques géographiques du corridor de Maputo, qui concerne les 2/3 de la province du Mpumalanga et la totalité de la province de Maputo, compte tenu également du fait que les deux pays étaient engagés dans un processus de décentralisation, on pouvait penser que les autorités provinciales devaient être impliquées fortement dans le projet.

Au Mpumalanga le « premier » de la province en 1996, à la tête d'un exécutif dominé par l'ANC, s'est fortement impliqué dans le démarrage du projet du corridor, en capitalisant sur ses relations avec le personnel politique mozambicain (il avait passé plusieurs années d'exil à Maputo). Cependant à la suite d'un mouvement politique interne à l'ANC il a été remplacé en 1998. Le nouveau « premier » est apparu moins engagé dans la dynamique du corridor et de plus son poids politique a été entamé par un certain nombre de déclarations critiquables. La marginalisation des autorités provinciales du Mpumalanga, dans la gestion du corridor a été attribuée en partie à ce changement de personnel politique. Cependant il ne s'agit là que d'un élément qui est venu renforcer une tendance découlant principalement du pilotage centralisé du projet par le DTI et en particulier de la réalisation des infrastructures. Les représentants de l'administration provinciale soulignent en effet leur manque d'information et de concertation avec les autorités centrales à propos du corridor (sur la question du montant des péages par exemple). Certains propos de responsables provinciaux sont révélateurs d'une certaine tension : ils soulignent par exemple que la réalisation de la N4 qui réhabilite un axe existant conduit à faire passer sans concertation une route du statut de gratuité à celui de bien à péage, ce qui est tout à fait inhabituel. Ils insistent par ailleurs sur leur implication dans la réalisation de l'aéroport Kruger comme un exemple d'une réalisation adaptée aux besoins spécifiques de la province en opposition à celle de la N4 essentiellement motivée par des impératifs nationaux et sous-régionaux.

Le fait qu'en 2000 soit affirmé au niveau national sud-africain la nécessité de restituer aux gouvernements locaux la responsabilité des corridors de développement. Certains affirment cependant qu'il s'agit là plus d'une liquidation de la politique des corridors au niveau national qu'une réelle prise de position en faveur de leur gestion décentralisée. L'évolution au Mpumalanga tend à corroborer cette interprétation.

Ainsi avait été institué en 1996 le « Mpumalanga Provincial Inter-departmental technical committee » en charge de projets visant à maximiser le développement le long du corridor dont la mission consistait dans les points suivants :

- élaboration d'un plan stratégique ;

- un programme de capacity building pour les gouvernements locaux des municipalités
- la commande d'une étude sur les SMi et micro-entreprises de façon à pouvoir maximiser leur participation aux opportunités découlant des projets du corridor
- le développement de packages pour l'investissement privé en tourisme et agriculture (*rien sur les « clusters » industriels de l'ouest du corridor, ce qui est révélateur en soi*).

Or en 2000 lorsqu'il est affirmé qu'il faut rendre la responsabilité des corridors aux gouvernements locaux, le Mpumalanga liquide cette structure et la remplace par une « Dedicated Project Unit » (DPU) dont l'activité réelle est mise en doute par beaucoup.

Au Mozambique il existe au niveau de la zone concernée par le corridor une superposition d'un certain nombre d'échelons administratifs, gouvernement national, province de Maputo, municipalités de Maputo et de Matola. Face à un Etat avec une tradition de centralisation, le caractère éclaté et les conflits de compétence entre les échelons sous-nationaux ont pu être un handicap pour leur intégration au processus décisionnel concernant le corridor. De plus il y a en général une mauvaise coordination entre l'administration municipale, élue, et le gouvernement de la province et des districts ruraux nommés par le pouvoir central. Quoiqu'il en soit dans le processus de développement du corridor de Maputo, c'est en fait le gouvernement national qui a été l'interlocuteur à la fois du gouvernement sud-africain et de celui du Mpumalanga. Il est vrai que compte tenu du poids de l'aire de Maputo dans le PNB mozambicain, cela peut justifier la très forte implication du gouvernement national.

Il faut toutefois noter que le gouverneur de la province de Maputo faisait partie du réseau d'experts mobilisé par le gouvernement mozambicain pour l'examen des projets d'investissements étrangers. La direction de MOZAL lui a reconnu au un rôle essentiel dans la réalisation du projet (Wells and Buehrer 2000).

Cette situation de centralisation a également affecté les formes de la coopération binationale sur le corridor.

Ainsi la coopération entre les deux pays en ce qui concerne le projet de corridor a été essentiellement réalisée au niveau des échelons centraux : on peut citer par exemple l'accord CPI-DTI pour constituer des joint-ventures RSA-Mozambique pour la création d'industries de service pour Mozal. Au niveau national il existe un accord entre les deux gouvernements pour des rencontres bilatérales pour discuter des questions relatives au corridor et une commission mixte.

Il faut cependant noter que le gouvernement du Mpumalanga a été souvent l'interlocuteur du gouvernement central mozambicain : ainsi dans le cas de l'accord entre le « Mpumalanga Investment Initiative » avec le CPI pour la promotion des investissements ou d'un accord entre le CPI et le département des affaires économiques du Mpumalanga pour le développement des clusters.

Le retrait du niveau national de la gestion du corridor semble cependant avoir conduit à une certaine revitalisation de la coopération transfrontalière entre les gouvernements locaux. : au niveau provincial un « memorandum of understanding » (MOU) a été signé en 2002 entre le gouvernement du Mpumalanga et la Province de Maputo dont les objectifs sont la maximisation de l'impact en terme de développement du corridor, le capacity building, la promotion des SMME dans le transport, l'environnement, le tourisme, l'agriculture, l'élevage, la foresterie, le commerce et l'industrie. Sont également prévues des coopérations en matière de production de biens publics, santé (AIDS), eau, assainissement, éducation, culture, administration.

Dans cette perspective le MOU prévoit la création d'un « Joint Provincial Committee » censé se réunir tous les trimestres alternativement au Mozambique et en RSA. Une liaison directe entre le premier du Mpumalanga et le gouverneur de la province de Maputo a été mise en place.

De même il a été signé un accord au niveau des districts entre Mbombela et Matola ainsi qu'au niveau des municipalités et une visite à Nkomasi de maires mozambicains mais ces initiatives concernent essentiellement des échanges d'expérience.

La question est en fait de savoir quels seront les résultats effectifs de ces formes de coopération, compte tenu des contraintes qui pèsent sur leur développement (langue, moyens financiers).

4-3/ Le partenariat public-privé et la gouvernance participative

Le partenariat public-privé est considéré comme un des principaux mécanismes sous-tendant la logique du programme SDI, inspiré de la philosophie de la politique GEAR : il s'agit en effet d'attirer des investissements privés sur la base d'un certain nombre d'investissements publics ciblés (Taylor, 2000). Ce partenariat peut prendre des formes différentes mais il repose sur un partage de la charge des investissements et des bénéfices attendus par les secteurs publics et privés. Il inclut un certain degré d'intervention du secteur privé dans la fourniture de services ou d'infrastructures publiques. C'est notamment la politique adoptée depuis 1997 en ce qui concerne les routes par la « National Road Agency » en Afrique du Sud.

Le partenariat public-privé a été mobilisé à la fois pour les « anchors projects » du corridor de Maputo, d'abord dans la réalisation de la N4, mais également dans le projet Mozal ; il est présent à un niveau plus global dans les choix de politique économique faits par les deux pays et notamment le Mozambique, ainsi qu'au niveau des gouvernements locaux et municipaux, comme le montre l'exemple de la gestion des services urbains dans certaines villes concernées par le corridor.

4-3-1/ L'exemple de la construction et de l'exploitation de la N4

TRAC (Trans-Africa Concessions) est le consortium qui a obtenu en 1996 le contrat pour la réhabilitation de la N4 et une concession d'exploitation de 30 ans dans le cadre d'une opération BOT (« build, operate, transfer »). C'est un exemple type de l'application du partenariat public-privé dans le domaine des infrastructures. Le consortium associe le groupe Bouygues à deux groupes de travaux publics sud-africains, Basil Read et Stock and stocks. Il a mobilisé le financement à 80% par l'endettement et à 20% par l'émission de titres.

Le recours à un tel type de partenariat public-privé était notamment motivé par la volonté d'appliquer le principe du « fast-track » dans la réalisation du projet. Le contrat de concession prévoyait néanmoins un certain nombre de dispositions de visant à intégrer les populations locales au projet et à faire émerger des acteurs économiques parmi les communautés défavorisées.

Il s'agissait d'abord de réserver une partie des contrats de sous-traitance à des PME sélectionnées entre autres par les caractéristiques socio-économiques des chefs d'entreprise, tenant au genre (sur les 20% des marchés revenant au SMME 20% est allé aux femmes) ou à l'origine ethnique, soit :

- en Afrique du Sud 20% en valeur des travaux de construction, 30% des travaux de maintenance et d'exploitation pendant 15 ans et 80% dans les 15 dernières années,
- au Mozambique 40% de la valeur des opérations de construction et 50% des opérations d'exploitation.

Ces dispositions ont effectivement été appliquées, puisque en 1999 35% du montant total prévu avait été accordé au PME. Ce montant représentait 114000 millions de rands sur un total de 783000 millions pour l'ensemble du coût de construction. Les tâches assurées par les PME étaient cependant majoritairement la construction de garde-fous, le coulage du béton et la construction de clôture. (Rogerson, 2000)

Par ailleurs des « Development centres » ont été créés et financés par SBB (joint venture entre les trois entreprises de construction commissionnée par TRAC pour gérer les relations avec les PME) avec une mission à la fois de développement communautaire et de mise à niveau des PME. Une activité de formation à la soumission d'offres a été également mises en œuvre. Ces centres étaient destinés à être rétrocédés aux collectivités locales après 3 ans. Ils ont effectivement été rétrocédés au gouvernement provincial en 2001.

On est donc en présence d'une situation où le concessionnaire privé ne prend pas seulement en charge la construction et la gestion d'une infrastructure publique de transport mais intègre dans la gestion des relations avec ses fournisseurs des objectifs de politique public liés l'empowerment des groupes défavorisés.

Le bilan de ce type d'action est contrasté.

Selon Rogerson (2000) l'action des centres de développement a été positivement appréciée mais leur mise en place a été trop tardive. Leur implantation à Machadodorp et Malelane traduit la volonté d'échapper à l'urban bias parfois dénoncé à propos du corridor.

Il ne faut pas cependant s'illusionner sur l'effectivité du processus d'empowerment lié à la sous-traitance : dans l'appréciation d'une offre selon Rogerson le prix représentait encore 83% de l'évaluation d'une offre. Ensuite seulement étaient pris en compte l'origine communautaire et le genre. Le principal problème pour ces entrepreneurs potentiels restait celui du financement et du prêt d'un capital circulant par les banques aux PME. Ce sont donc les PME déjà les plus solides qui ont obtenu les contrats. En fait Rogerson insiste sur la tension qui existe dans ce type de démarche entre une politique de sélection de PME émergentes et une politique d'assistance.

Roodt (2003) est très sceptique sur l'impact de TRAC en terme de création d'emploi et de formation. Seules certaines communautés en ont bénéficié ce qui a créé des problèmes avec d'autres. Les centres de formation portaient sur des compétences très générales (boulangerie, soudure, menuiserie) qui n'étaient pas liée au développement du corridor lui-même. Il n'y a pas d'étude d'impact de faite, et on ne sait pas comment fonctionnent ces centres depuis qu'ils ont été transférés au pouvoir provincial.

En ce qui concerne l'exploitation les tarifs des péages sont fixés conjointement par la « National Roads Agency », TRAC et ses créanciers. Selon Taylor (2000) leur fixation est telle que les usagers sud-africains subventionnent les usagers mozambicains et que les usagers de l'ouest du corridor (Witbank-Middleburg) subventionnent ceux de l'est (Nelspruit-Komatipoort), ce qui peut correspondre à une volonté publique de rééquilibrage. Toutefois ces tarifs ont été fixés sans consultation des populations locales et ont provoqué des réactions négatives vis-à-vis de ce partenariat, dans la mesure où elles imposaient un coût de transport non négligeable pour des déplacements de proximité. Par la suite des systèmes d'abonnement ont été prévus sans régler totalement le problème. D'autre part la volonté de lutter contre l'installation anarchique de vendeurs le long de la route a nui à de nombreuses activités informelles pourvoyeuses de revenu pour des groupes défavorisés. Des aires spécialisées ont été aménagées après une tentative de regroupement dans des mini-marchés en dehors de la route.¹³

¹³ Dans le domaine des infrastructures de transport le partenariat public-privé est également appliqué pour la réhabilitation de la ligne de chemin de fer avec une participation de 51% du secteur privé, de 33% des CFM mozambicains et 16% des chemins de fer publics des autres pays. De même la réhabilitation du port de Maputo est réalisée depuis 2000 par un consortium dans lequel le secteur privé pèse pour 67% (une firme britannique Mersy Docks et une firme suédoise Skanska), le gouvernement mozambicain assurant le complément. L'ensemble de l'investissement représente 50 millions de \$. Il vise à mettre fin au retard constaté dans la réhabilitation du port.

4-3-2/ L'exemple de Mozal et du Mozambique

Depuis la mise en place de l'ouverture économique le principe du partenariat public-privé a été avalisé par les plus hutes autorités du pays. Ainsi Joaquim Chissano, President de la République du Mozambique dans son discours à la 4^{ème} conférence du secteur privé sur l'élimination des obstacles à l'investissement en 1998.

En fait l'expérience du gouvernement Mozambicain est déjà non négligeable en ce domaine malgré le caractère récent de l'ouverture (fin des années 1980).

Ainsi le Mozambique a mis en place un ensemble d'institutions dont la mission était d'attirer des investissements productifs étrangers et qui ont été impliquée dans la dynamique du corridor.

- Le **CPI - Centro de promoção de investimentos**, créé en 1984 et chargé de simplifier les procédures d'établissement des investissements nouveaux, et de chercher des partenaires mozambicains potentiels pour les investisseurs étrangers. Il compte avec l'aide du secteur privé mozambicain et de la Banque mondiale. Le montant financier se situe entre US\$ 5.000 pour les investissements nationaux et de US\$ 50.000 pour ceux étrangers ;
- L'**IPEX – Instituto de promoção de exportações do Moçambique**, consacré à l'aide commerciale et juridique aux exportateurs ;
- Le **CTA – Business associations working commission**, établie en 1996, cette institution assure la liaison entre les secteurs public et privé mozambicains, en facilitant les investissements productifs par la diminution de barrières administratives.
- L'**AIMO – Associação industrial de Moçambique**. Association créée en 1989, l'Aimo sert à « (...) contribuer à l'amélioration le statut technique et économique de ses associés, ainsi que de protéger leurs intérêts communs » [Aimo, s/d]. Au sein de l'Aimo se trouve le **CADI – Centro de aconselhamento para o desenvolvimento industrial**, institution mixte qui regroupe « le gouvernement, le secteur privé et la communauté internationale » et qui a pour objectif « soutenir et promouvoir les investissements et la technologie dans le secteur de production, particulièrement en ce qui concerne les PME » [Cadi, 2002] ;
- Finalement, l'**IDIL – Instituto de desenvolvimento de indústrias locais**, créé au milieu des années 1990, chargée de la promotion d'opportunités de création d'industries en milieu rural et/ou la création d'agro-industries.

Le gouvernement Mozambicain a organisé les conférences annuelles du secteur public depuis 1995 dont le but est d'instituer un dialogue entre le gouvernement et le secteur privé. Ces conférences sont de plus en plus financées par le secteur privé lui-même. La coopération entre gouvernement et secteur privé inclue notamment la présence du secteur privé dans les délégations officielles à l'étranger, des

rencontres régulières et une consultation systématique du secteur privé sur les projets de lois nouveaux qui le concerne (Bell 4th PSC 1998).

Dans la phase qui a précédé le projet Mozal ces conférences du secteur privé ont aidé à la réduction des procédures en chargeant un groupe de travail interministériel, comprenant le ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme, le ministère de la planification et des finances et tous les ministères à compétence économique, de la réduction des obstacles administratifs à l'investissement. La 4^{ème} conférence de 1998 a discuté de Mozal et la 5^{ème} du corridor de Maputo.

Les bénéfices de cette coopération se sont faits particulièrement sentir en matière de simplification des démarches administratives, de co-examen de la législation et des politiques publiques, ainsi que de l'application des protocoles commerciaux de la SADC, du développement de projets d'investissement et de l'établissement d'un annuaire des entreprises mozambicaines (PSC4 1998: 65).

CTA est l'interlocuteur privilégié du gouvernement et des bailleurs de fond ; il présente un rapport annuel à la conférence du secteur privé sur la participation du secteur privé au développement des corridors. Le rapport final d'un séminaire national organisé à Maputo en mars 2001 sur l'implication et les bénéfices des mécanismes de partenariat public-privé conclut que des mécanismes de consultation existent mais propose l'établissement d'une entité nationale consultative sur le partenariat public-privé.

Le projet MOZAL illustre cette importance du partenariat public-privé. Le secteur public fournit du capital sous la forme de réduction de taxes, de subventions, de crédits à l'exportation et d'assurance alors que les bailleurs interviennent sous forme d'une aide qui, comme celle du FMI ou de la Banque Mondiale contribue à améliorer le niveau de confiance des investisseurs et le climat macroéconomique.

Les actionnaires de MOZAL sont d'une part des firmes privées, Billiton Plc (47%), Mitsubishi Corporation of Japan (25%), d'autre part l'Industrial Development Corporation (IDC) of South Africa (24%), entité publique sud-africaine liée à la DBSA et le gouvernement Mozambicain (4%). Ce dernier a payé sa part de 4% dans MOZAL au comptant grâce à l'assistance financière de la Banque Européenne d'investissement (BEI). Le Department of Trade and Industry (DTI) de la République d'Afrique du Sud garantit la plupart des projets qui impliquent des entreprises sud-africaines. Le gouvernement fournit une assurance contre le risque politique. Le corridor et Mozal sont donc un exemple de la façon dont le gouvernement mozambicain utilise ses réseaux pour mobiliser et attirer l'investissement étranger.

Si le partenariat public-privé a été fortement impulsé au Mozambique et a joué pleinement son rôle dans les projets liés au corridor de Maputo, on ne peut en dire autant des processus de gouvernance participative. Nous avons certes vu que dans le cadre de ses « responsabilités sociales », Mozal avait

établi un certain nombre de liaisons avec les populations proches du complexe, sans que cela puisse être assimilé à des processus participatifs à proprement parler. En ce qui concerne le tracé de la route à l'intérieur de la zone Maputo-Matola, la consultation des populations a été minimum alors que l'établissement du péage et la mise en place de clôtures de protection perturbait fortement les usages des populations entre Maputo et Matola. Toutefois dans l'agglomération mozambicaine on a vu au cours de la décennie 1990 la résurgence et la création d'Ongs consacrées à la revitalisation de l'espace urbain mozambicain. Parmi ces organisations, B. Lachartre met l'accent sur l'Amdu – Association mozambicaine pour le développement urbain. Celle-ci, avec le financement d'autres Ongs étrangères, se dédie à la construction d'infrastructures – écoles, crèches, postes de santé etc. – avec l'aide physique des populations concernées¹⁴. Jointes aux bons résultats d'une liste indépendante et « citoyenne » lors des élections à la mairie de Maputo, ces éléments témoignent d'une capacité des populations de l'agglomération de Maputo, en particulier dans les quartiers périphériques d'intervenir dans la gestion des problèmes qui les concernent directement.

4-3-3/ L'exemple de la gestion de l'eau à Nelspruit

Depuis 1998 la gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement de la nouvelle municipalité de Mbombela, qui comprend Nelspruit, White River et un certain nombre d'anciens townships très peuplés et très sous-équipés en infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, a confié une partie de la distribution de l'eau sur son territoire à une entité la « Great Nelspruit Utility Company » (GNUC), exemple de partenariat public-privé au niveau local qui associe Cascal, un groupe international spécialisé dans la gestion de l'eau, une firme sud-africaine représentative du « black empowerment » et la municipalité de Mbombela.

Les motivations mises en avant pour l'adoption de ce mode de gestion sont essentiellement la nécessité de remédier au sous-équipement des townships : la réforme municipale a en effet décuplé la population de l'ancienne municipalité de Nelspruit mais ses ressources n'ont augmenté que de 40%. Si l'équipement de la ville de Nelspruit était satisfaisant il n'aurait donc pas pu être étendu au même niveau à l'ensemble du territoire de la nouvelle municipalité.

La documentation officielle du projet fait état d'un certain nombre de progrès concernant le nombre de personnes raccordées, mais également d'un certain nombre de critiques concernant le prix trop élevé de l'eau ou la politique « antisyndicale » de l'entité.

On peut tenter d'appréhender les résultats de la mise en place de ce schéma à travers les indicateurs d'accès à l'eau et à l'assainissement pour la municipalité de Mbombela (en utilisant toujours le même système de comparaison avec l'ancien découpage) et en le comparant à l'évolution au Mpumalanga.

¹⁴ « (...) l'association mobilise une équipe pluridisciplinaire composée d'architectes/urbanistes, d'ingénieurs de construction, de pédagogues, juristes, sociologues, personnels de santé, étudiants de l'université mais aussi artisans des petits métiers de la construction » [Lachartre, 2000 : 223].

Tableau 4-3-1 : Evolution de l'accès à l'eau potable à Mbombela

	Nelspruit	Nsikazi	White River	Total 1993	%	Mbombela 2001	%
Accès à l'eau (total)	17993	65761	8162	91916		111819	
Dont logement	6957	3411	2765	13133	14,29	23227	20,77
Cour	2380	4719	647	7746	8,43	37462	33,50
Fontaine communale	3780	27613	2078	33471	36,11	35946	32,15
Autres	4676	30018	2672	37366	40,65	15184	13,58

Source : Census 2001 StatSA et DBSA/DIBU, 1998

Tableau 4-3-2 : Evolution de l'assainissement à Mbombela

	Nelspruit	Nsikazi	White River	Total 1993	%	Mbombela 2001	%
Assainissement (total)	17795	65767	8163	91725		111815	
Dont tout à l'égout	6927	3818	2089	12834	13,99	25487	22,79
Fosse septique	1910	1768	978	4656	5,08	4629	4,14
Seau	69	679	58	806	0,88	806	0,72
Latrine et autres	8889	59502	5038	73429	80,05	80893	72,35

Source : Census 2001 StatSA et DBSA/DIBU, 1998

Tableau 4-3-3 : Evolution de l'accès à l'eau au Mpumalanga

Mpumalanga	1993	%	2001	%
Accès à l'eau (total)	678444		733129	
Dont logement	130824	19,28	156741	23,10
Cour	63464	9,35	277576	37,86
Fontaine communale	245956	36,25	201337	27,46
Autres	238200	35,11	97475	13,30

Source : Census 2001 StatSA et DBSA/DIBU, 1998

Tableau 4-3-4 : Evolution de l'assainissement au Mpumalanga

Mpumalanga	1993	%	2001	%
Assainissement (total)	677980		733128	
Dont tout-à-l'égout	136570	20,14	265405	36,20
Fosse septique	31787	4,69	26419	3,60
Seau	9087	1,34	20543	2,80
Latrines et autres	500536	73,83	420761	57,39

Source : Census 2001 StatSA et DBSA/DIBU, 1998

Les données disponibles sur l'accès à l'eau et à l'assainissement des logements semblent montrer que les indicateurs de la zone de Nelspruit se sont largement améliorés. Si on les compare aux chiffres du Mpumalanga toutefois l'amélioration n'est pas hors de proportion, excepté peut-être pour la catégorie des logements ayant l'eau directement à l'intérieur. L'amélioration pour l'assainissement est beaucoup moins sensible et sensiblement inférieure à la performance du Mpumalanga.

La logique d'une telle démarche toutefois peut peut-être renvoyer à une exigence de « fast-track » au niveau local, face à l'urgence des besoins révélée par le redécoupage des municipalités et la faiblesse de l'assiette fiscale locale ou nationale pour financer de tels équipements.

Conclusion

Le projet du corridor de Maputo, qu'on l'envisage au niveau de ses effets d'entraînement économiques spatialisés ou au niveau de ses formes de gouvernance est apparu tout au long de cette recherche comme écartelé entre deux logiques contradictoires :

- Une logique qui en fait un élément d'une politique macroéconomique au niveau national, voire d'une politique d'intégration régionale : sa pertinence résulte de la prise en compte des effets géographiques de ces politiques, compte tenu des tendances à la polarisation au double plan national et régional. Nous avons vu que cela conduisait à replacer le corridor dans une logique d'analyse en termes d'économie géographique, de repérage des « régions qui gagnent » dans une logique de polarisation induite par le marché et le jeu des infrastructures. Il en découle en terme de politique une insistance sur la rapidité du processus, seule garante des effets d'entraînement attendus.
- Une logique qui en fait un élément d'une politique de développement régional et local, reposant sur la dynamisation attendue de facteurs endogènes de développement, d'effets d'agglomération « technologiques » devant contribuer au renforcement de systèmes locaux, voire à l'émergence de groupes d'acteur marginalisés. Dans cette optique la référence analytique est plutôt constituée par l'analyse économique des effets de proximité, notamment en termes de réseaux ou d'innovation. La mise en œuvre du processus doit alors recourir à des éléments de gouvernance participative et au renforcement des capacités de développement économique local, dans un pas de temps forcément plus long.

La première catégorie d'effets peut être relativement bien appréhendée, parce qu'il s'agit d'effets à moyen terme et parce que le retrait de l'échelon national de l'administration du corridor et plus largement la marginalisation de la référence au « SDI » au niveau national en fait un projet clos

Le corridor a joué son rôle à la fois sur la stimulation de la croissance au Mozambique et sur la montée de l'investissement direct sud-africain dans ce pays. L'impact sur la redirection des flux de transport est certainement moins évident malgré la croissance non négligeable du trafic du port de Maputo. Le modèle des corridors est d'autre part en train de se diffuser au niveau de la sous-région, en liaison avec l'accroissement du rôle de l'Afrique du Sud dans l'intégration sous-régionale et continentale.

La seconde catégorie d'effets est plus difficile à appréhender, d'abord parce que les données disponibles sont très hétérogènes, ensuite parce qu'il s'agit de dynamiques longues et que l'on manque du recul nécessaire pour en juger. Les références à des dynamiques locales le long du corridor sont apparues assez élusives : il n'est pas sûr qu'elles soit particulièrement fortes dans les secteurs ciblés, ni que le corridor ait un effet de dynamisation en ce domaine. Seuls le tourisme et les activités commerciales paraissent devoir bénéficier de sa dynamique. Le développement des relations transfrontalières semble important mais il concerne des activités essentiellement informelles et de

service. Quant à la zone de Maputo, ce sont les investissements directs étrangers qui mènent le jeu et qui pour l'instant laissent peu de place à des dynamiques réellement endogènes.

En conclusion on peut reprendre l'impression générale des acteurs, telle que citée par Roodt (2003) selon laquelle maintenant que la route a été construite « le corridor est mort ». Une telle approche est compréhensible dans le cadre de la première logique. Il reste à voir comment dans le long terme évoluera cet axe, dans la mesure où les recommandations souvent avancées vont vers le développement de projets participatifs dans cette zone.

- **LISTE DES ENCADRES ET GRAPHIQUES**

- **LISTE DES TABLEAUX**

- **LISTE DES CARTES**

- **BIBLIOGRAPHIE**

- **ANNEXES**

ANNEXE 1

Tableau 1-3-1 : Statistiques descriptives des indicateurs d'infrastructures (1980-1991) :
variables explicatives du taux de croissance dans la SADC

Tableau 1-3-2 - Indicateurs économiques et d'infrastructures en Afrique australe (1980-1991)

Tableau 1-3-3 : Statistiques descriptives des indicateurs d'infrastructures (1992-2001) :
variables explicatives du taux de croissance dans la SADC

Tableau 1-3-4 : Indicateurs économiques et d'infrastructures dans la SADC (1992-2001)

Graphique 1-3-1 : Représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues
actives et illustratives (1980-1991)

Graphique 1-3-3 : Représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues
actives et illustratives (1992-2001)

ANNEXE 2

ANNEXE CARTOGRAPHIQUE

ANNEXE 3

« Foreign Investment, Regulations and Development in the Maputo Development Corridor :
The case of Mozal Industrial project », Leon Pretorius, School of Government, University of
the Western Cape

« Social capital and the Development of Local Productive systems in Southern Africa : A case
study of the Maputo Development Corridor », Leon Pretorius and Denis Requier-Desjardins,
School of Government, University of the Western Cape and C3ED/UVSQ, University of
Versailles St Quentin en Yvelines

LISTE DES ENCADRES ET DES GRAPHIQUES

Encadré 2.1 : SADC : de la coopération fonctionnelle à l'intégration régionale : rappels historiques

Encadré 1-3 : Interprétations théoriques et empiriques de la relation entre infrastructures et croissance

Graphique 1-3-1 : Représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues actives et illustratives (1980-1991)

Graphique 1-3-2 : Projection des pays de la SADC sur le premier plan factoriel

Graphique 1-3-3 : Représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues actives et illustratives (1992-2001)

Graphique 1-3-4 : Projection des pays de la SADC sur le premier plan factoriel (1992-2001)

Graphique 1-5-1 : Evolution de la répartition rural urbain entre 1996 et 2001 (places principales, >1000Km²)

Graphique 1-5-2 : Evolution de la répartition rural urbain entre 1996 et 2001 (places principales, >500Km²)

Graphique 1-5-3 : Evolution de la répartition rural urbain entre 1996 et 2001 (places secondaires, >500Km²)

Graphique 2-2-1 : PIB de la RSA et du Mpumalanga à prix constant (1995-2001)

Graphique 2-2-2 : Taux de croissance du PIB de la RSA et du Mpumalanga (1995-2001)

Graphique 2-2-3 : Construction décidées en RSA (1995-2002)

Graphique 2-2-4 : Construction décidées au Mpumalanga (1995-2002)

Graphique 2-2-5 : Construction achevées au Mpumalanga (1995-2002)

Graphique 3-2-1 : Evolution du PIB du Mpumalanga par secteur en rands constants entre 1995 et 2001

Graphique 3-4-1 : Flux au péage de Middleburg entre janvier 99 et janvier 03

Graphique 3-4-2 : Flux au péage de Machado entre mai 99 et janvier 03

Graphique 3-4-3 : Flux au péage de Nkomazi entre août 99 et janvier 03

Graphique 3-4-4 : Flux au péage de Moamba entre janvier 00 et janvier 03

Graphique 3-4-5 : Flux au péage de Maputo entre janvier 01 et janvier 03

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1: Indicateurs de base par Etat membre de la SADC
Tableau 1-1-1: Comparaison des activités portuaires dans la région SADC (1994 et 2001, en milliers de tonnes)
Tableau 1-1-2 : Exportations sud-africaines par voie maritime
Tableau 1-1-3 : Comparaison des coûts de transport internationaux
Tableau 1-3-1 : Statistiques descriptives des indicateurs d'infrastructures (1980-1991) : variables explicatives du taux de croissance dans la SADC
Tableau 1-3-2 : Indicateurs économiques et d'infrastructures en Afrique australe (1980-1991)
Tableau 1-3-3 : Statistiques descriptives des indicateurs d'infrastructures (1992-2001) : variables explicatives du taux de croissance dans la SADC
Tableau 1-3-4 : Indicateurs économiques et d'infrastructures dans la SADC (1992-2001)
Tableau 1-3-5 : Projection sur les axes factoriels des variables actives et des pays (1980-1991)
Tableau 1-4 : Régressions de la croissance du PIB par tête
Tableau 1-3-6 : Projection sur les axes factoriels des variables actives et des pays (1992-2001)
Tableau 1-5-1 : Mozambique – Evolution démographique nationale et de Maputo (1950 – 2001)
Tableau 1-5-2 : Evolution du PIB au Mozambique et à Maputo
Tableau 1-5-3 : Evolution du PIB par tête (US\$) au Mozambique et à Maputo
Tableau 1-5-4 : Exportations sud-africaines au Mozambique, comparée aux exportations en
Tableau 1-5-5 : Importations sud-africaines en provenance du Mozambique, comparée aux importations en provenance de la sous-région Océan Indien
Tableau 1-5-6 : Evolution du poids de la population des quatre municipalités du corridor au sein de celle du Mpumalanga
Tableau 2-1 : Principales privatisations des infrastructures de transport et télécommunications
Tableau 2-3-1 : IDE en millions de \$ dans la SADC et au Mozambique
Tableau 2-3-2 : IDE en 2001-2002 Mozambique et SADC
Tableau 2-3-3 : Flux d'IDE en provenance de RSA vers la SADC
Tableau 2-3-4 : Sélection d'IDE parmi les plus importants au Mozambique en 2001 et 2002
Tableau 3-2-1 : Répartition des établissements industriels au Mpumalanga pour 1993 et 1996
Tableau 3-2-2 : Répartition de la population active par secteur entre en 2001
Tableau 3-2-3 : Evolution de la répartition de la population active au Mpumalanga entre 1980 et 1994
Tableau 3-2-4 : Répartition des emplois par secteur à Mbombela en 2001
Tableau 3-2-5 : Répartition des emplois par secteur à Nelspruit, Nsikazi, White River en 1980 et 1994
Tableau 3-2-6 : Répartition des emplois par secteur à Nkomazi en 2001
Tableau 3-2-7 : Répartition de l'emploi par secteur à Nkomazi-Barberton en 1980 et 1994
Tableau 3-2-8 : Répartition des emplois à Emalahleni en 2001
Tableau 3-2-9 : Répartition des emplois par secteur à Witbank en 1980 et 1994
Tableau 3-2-10 : Répartition des emplois par secteur à Middleburg en 2001
Tableau 3-2-11 : Répartition des emplois par secteur à Middleburg en 1980 1994
Tableau 3-2-12 : Evolution du poids de la population des quatre municipalités du corridor au sein de celle du Mpumalanga
Tableau 3-2-13 : Evolution du poids de l'emploi dans les quatre municipalités du corridor au sein du Mpumalanga
Tableau 3-2-14 : Evolution des tonnages d'agrumes traités au port de Maputo
Tableau 3-4-1 : Structure des passages au poste de Lebombo
Tableau 4-1-1 : Maputo – Evolution du peuplement (1858 – 1970)
Tableau 4-3-1 : Evolution de l'accès à l'eau potable à Mbombela
Tableau 4-3-2 : Evolution de l'assainissement à Mbombela
Tableau 4-3-3 : Evolution de l'accès à l'eau au Mpumalanga
Tableau 4-3-4 : Evolution de l'assainissement au Mpumalanga

LISTE DES CARTES

Carte 1 : Carte générale du corridor de Maputo

Carte 2 : Flux de transport par rail et route en Afrique du Sud en 1993

Carte 3 : Corridors de développement et initiatives de développement spatial en Afrique australe

Carte 4 : Structure urbaine et densité de la population en 1966 et 1996 en Afrique du Sud

Carte 5 : Répartition de la population dans la zone du corridor en 1996

Carte 6 : Densité de la population en Afrique du Sud en 2001

Carte 7 : Densité de la population au Mpumalanga en 2001

Carte 8 : Implantation de l'industrie manufacturière dans le corridor

Carte 9 : Implantation des zones de cultures dans le corridor

Carte 10 : Localisation des zones de production d'agrumes en Afrique du Sud d'après Mather

Carte 11 : Implantation des zones touristiques au Mpumalanga

Carte 12 : Découpage administratif du Mpumalanga en 1996

Carte 13 : Nouveau découpage administratif au Mpumalanga

Carte 14 : Pourcentage de la population née à l'étranger au Mpumalanga selon la municipalité

Carte 15 : Pourcentage de la population née à l'étranger dans la municipalité de Nkomazi

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, articles et rapports :

AKANNI-HONVO A. et A. LEON (1998), « La croissance endogène régionalisée », Revue Tiers Monde, t.XXXIX, n°155, juillet-septembre, Paris, pp.597-622.

AKANNI-HONVO A. (2002), « Convergence ou divergence des zones d'intégration dans les régions en développement », Les Cahiers du développement, FORUM/CERED, n°1, Nanterre.

Aimo – Associação industrial de Moçambique (s/d) *Business association background information* [mimeo], 6 p.

ANTHEAUME B., GIRAUT F. (2002), Margins at the Heart of Territorial Innovation ? A Comparative Look at Administrative Borderlands (South Africa, France, Morocco, Niger and Togo), *Rencontres de l'innovation territoriale*.

ARKWRIGHT D. (2001), Transboundary collaboration: building on the successes of the transboundary SDI, MDC, mimeo.

ATKINSON D. (2002), Local government, local governance and sustainable development, IRRDRP occasional paper n°4, HSRC.

Banque Africaine de Développement (2000), *Rapport sur le développement en Afrique 1999 – Intégration régionale en Afrique*, Economica, Paris.

Banque Africaine de Développement (2001), *Rapport sur le développement en Afrique 2000 – Développement rural et réduction de la pauvreté en Afrique*, Economica, Paris.

Banque africaine de développement (2002), *Rapport sur le développement en Afrique 2002*. Paris, Economica, pp. 86-97.

Bafd/Ocde (2003) *Perspectives économiques en Afrique*, Etudes pays : Afrique du Sud et Mozambique.

Banque mondiale (1994), *Rapport sur le développement dans le monde : une infrastructure pour le développement*, Washington DC.

Banque mondiale (1999), *World Development Indicators 1999* (CDRom), Washington DC.

Banque mondiale (2002a), *World Development Indicators 2000* (CDRom), Washington DC.

Banque mondiale (2002b), *World Development Indicators 2003* [disponible en www.worldbank.org].

Banque mondiale (2003), *World Development Report 2003*, « Sustainable Development in a dynamic world. Transforming Institutions, growth and quality of life », Washington DC.

BARRO R.J., X. SALA-I-MARTIN (1992), « Convergence », Journal of Political Economy, Vol. 100, n°2, pp. 223-54.

BAUMONT C. (1997), « Croissance endogène des régions et espace », in : Célimène F. et Cl. Lacour (s.l.d. de), *L'intégration régionale des espaces*, Economica, Paris, pp. 33-61.

BAUMONT C., COMBES P.-Ph., DERYCKE P.-H., JAYET H. (s.l.d. de) (2000), *Economie géographique – Les théories à l'épreuve des faits*, Economica, Paris.

BEK D. and I. TAYLOR (2001), « Evaluation of Spatial Development Initiatives : Case studies of the Maputo Development Corridor and the West Coast Investment Initiative », DPRU Working Paper N°01/52, August.

- BLANC M.-O. (2000), « Initiatives de développement spatial en Afrique australe » in : *Infrastructures et développement*, Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde n°15, Université d'Artois, EREIA, Inrets-Traces, Preludes, pp. 157-163.
- BLANC M.-O. (2003), « Structuration de l'espace et dynamiques territoriales par les infrastructures : cas des corridors de développement en Afrique australe », *Cahier du GEMDEV*, n° 29.
- BLOCH R. (2000), Commentary on "Subnational Economic Development in present-day SA". *Urban Forum*, vol. 11, n° 2, *Special Issue - Urban Futures 2000*.
- BLOCH R. (1999), « Subnational economic development in South Africa : Towards a strategy for the Department of Trade and Industry », TIPS Annual Forum, Muldersdrift, Sept.
- Business Map (1999), *SA investment 1999. The millennium challenge*, Report, Business Map SA, Johannesburg.
- Business Map (2000), *SADC Investor Survey. Complex terrain*, November, Business Map SA, Johannesburg.
- Business Map (2001), *Regional Investor Survey 2001. Opportunities in Waiting*, Business Map SA report, Johannesburg.
- Business Map (2002), *Business Map Investments SADC 2002*, Business Map SA, Johannesburg.
- Cadi – Centro de aconselhamento para o desenvolvimento industrial (2002), *The advisory centre for industrial development – Diffusion* [mimeo], 6 p.
- CASSIM R. (2001), The determinants of intra-regional trade in Southern Africa with specific reference to South Africa and the rest of the region, DPRU working papers n° 01/51, June.
- CAUPIN V. (1999), *Evolution du Mozambique*. Afd – Agence française de développement, Département des politiques et études / Division de la macroéconomie et des études, 6 p.
- CIA – Central intelligence agency (2002) *World factbook – Mozambique*. [disponible en www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mz.html (10/04/2002)], 9 p.
- Courrier international (2002), « La faillite de l'intégration africaine ». Paris, Courrier international, n° 629, p. 44 [article originellement publié dans *Le Pays*, Ouagadougou (Burkina Faso)].
- COUSSY J. (1995), Cheminements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe. Représentations et projets en Afrique du sud et au Zimbabwe. *Les Etudes du Ceri*, n° 10, 36 p.
- CRUSH J. and Ch. ROGERSON (2001), "New industrial spaces: evaluating South Africa's spatial development initiatives programme", *South African Geographical Journal*, vol. 83, n° 2, pp. 85-92.
- Development Bank of Southern Africa (DBSA) (2000), *South Africa : Inter-provincial Comparative Report*, Development Paper 139, Midrand, January.
- DE BEER G.R.M.(2003), The Nacal Development Corridor Spatial Development Initiative, Technical paper presented at the Nacala Development Corridor Conference, Nacala, 27-28 February, DB consulting.
- DE BEER G.R.M. (2001), A preliminary assessment of the impact of the Maputo Development Corridor initiative, mimeo, May.
- DE BEER G.R.M. and alii (1999), The Future Development of the Southern African Borderlands, *Journal of Borderlands Studies*, vol. XIV, n° 2, pp 47-66.
- DRIVER A., DE BARROS J.G. (2000), The impact of the Maputo Development Corridor on freight flows: an initial investigation, DPRU Working Paper n° 00/38, mars.
- EMERY J.J., SPENCE M.T., WELLS L.T., BUERHER T.S. (2000), Administrative barriers to foreign investment : reducing red tape in Africa, Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper n°14 , IFC/World Bank.

- ENDERS A. (1994), *Histoire de l'Afrique lusophone*. Paris, Chandeigne, 160 p.
- FILIPPI E., L. PRETORIUS et M.-O. BLANC (2003), « Strategies of governance towards local development projects in Southern Africa: a case study of the SDIs and of the Mozal project », IFAS Paper (à paraître).
- FREUDENBERG M., GUILLAUME G., UNAL-KESENCI D. (1998), La régionalisation du commerce international, Economie Internationale, n° 74, 2ème trimestre.
- FUJITA M. et J.-F. THISSE (1997), « Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives », Annales d'Economie et de Statistique, n°45, Paris, pp. 37-87.
- GELB S. (2001), South Africa's role and Importance in Africa and for the Development of the African Agenda, The Edge Institute.
- GEREFFI G. (1999), A commodity chains framework for analysing global industries, Duke University, August [www.ids.ac.uk/ids/global/gereffi.pdf].
- GILLY J.-P., TORRE A. (1999), On the analytical dimensions of proximity dynamics, Regional Studies, vol. 34, n° 2, pp. 169-180.
- GREST J. (1995), "Urban management, local government reform and the democratisation process in Mozambique : Maputo city 1975-1990". Journal of Southern African Studies, vol. 21, n° 01, pp. 147-164.
- HARRISON P., TODES A. (2001), "The use of spatial frameworks in Regional Development In South Africa", Regional Studies, vol. 35, pp 65-85
- HARTZENBERG T. (2002), "Competition policy in SADC", 2002 TIPS Annual Forum, Muldersdrift.
- HEESE K. (2000), "Foreign direct investment in South Africa (1994-9) confronting globalisation", in : *Development Southern Africa, Special Issues Investment in South Africa: Regulatory and Competition Issues*, vol. 17, n°3, DBSA, September, pp. 389-400.
- HENNER H.-F. (2000), « Infrastructures et développement », Mondes en développement, n° 109, tome 28, Paris, pp.79-86.
- HESS S. (2002), "Economic Geography and the Implications of a Free Trade Area within SADC", *TIPS Annual Forum*, Muldersdrift.
- HIRSCHMAN A.O. (1958), *Stratégie du développement économique*, Les Editions ouvrières, collection Economie et Humanisme, Paris.
- HUGON Ph. (s.l.d. de) (2001), *Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale*, CERED/FORUM et le CERNEA, Rapport final, DGCID/MAE, janvier.
- HUGON Ph. (s.l.d. de) (2003), *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Karthala.
- ICC (1996), The Maputo Development Corridor, a development perspective, The Interim Coordinating Committee for the Maputo Development Corridor, September, 67 p.
- Interim Coordinating Committee Technical Team (1996), Maputo Development Corridor: a development perspective, April.
- INGRAM G. et C. KESSIDES (1994), « Infrastructure et développement », Finances et développement, vol. 31, n° 3, pp.18-21.
- JENKINS P. (2000), "City profile : Maputo", Cities, Vol. 17, n °3, pp. 207-218.
- JENKINS P., WILKINSON P. (2002), "Assessing the Growing impact of the global economy on urban development in Southern African cities. Case studies in Maputo and and Cape Town", Cities, Vol. 19, n °1, pp. 33-47.
- JOURDAN P. (1998), "Spatial Development Initiatives (SDI) – the official view", Development Southern Africa, 15-5, pp 717-769.

KIRSTEN M. and Ch. ROGERSON (2002), "Tourism, business linkages and small enterprise development in SA", Development Southern Africa, vol. 19, n° 1, March.

Kpmg (2002), *As 100 maiores empresas de Moçambique*. Lisboa, Editando, 144 p.

KRUGMAN P. (1991a), "Increasing returns and economic geography", Journal of Political Economy, vol. 99, n° 31, pp. 483-499.

KRUGMAN, Paul (1991b), *Geography and trade*, Cambridge, MIT Press, 142 p.

KRUGMAN, Paul (1991bc), "History and industry location: the case of the Manufacturing Belt", AEA Papers and Proceedings, vol. 81, n° 02, pp. 80-83.

KRUGMAN P., LIVAS ELIZONDO R. (1996), Trade policy and the third world metropolis, Journal of Economic Development, vol. 49.

LACHARTRE B. (2000), *Enjeux urbains au Mozambique : de Lourenço Marques à Maputo*. Paris, Karthala, 320p.

LEON A. (1998), « Pôles de croissance régionaux et intégration mondiale », Revue Tiers Monde, t.XXXIX, n°155, juillet-septembre, pp.623-645.

LEWIS D. and BLOCH R. (1997), "SDIs: Infrastructure, Agglomeration and Region in Industrial Policy", *1997 TIPS Annual Forum*, 26p.

Local governance for poverty reduction in Africa (2002), Country paper : Mozambique, Fifth Africa Governance Forum (AGF V), May.

Local governance for poverty Reduction in Africa (2002), South Africa Country Report to the Fourth Africa Governance Forum, Department of Local and Povincial Governement, May.

Mc CARTHY C. L. (1999), "Polarised development in a SADC free trade area", The South African Journal of Economics, vol. 67, n° 4, pp 375-399.

MATHER C. (2003), "Regulating South Africa's Citrus Export Commodity Chain (s) after Liberalisation", School of Geography, Archaeology and Environmental Studies, University of Witwatersrand, 22p.

Mpumalanga Development Profile (1998), Development Information Business Unit, Development paper 134, DBSA, août, 185 p.

MUNNEL A. (1990), "How does public infrastructure affect regional economic performance?", New England Economic Review, Federal reserve Bank of Boston, pp. 11-31 Sept-Oct.

NAUDE W. (1999), "The impact of international transport costs on the export of a developing country: the case of South Africa", *1999 TIPS Annual Forum*, September.

NAUDE W. (2000), "Spatial Development Initiatives and employment creation: Will they work?", *TIPS Annual Forum*, September.

NYATHY S.C. and F. SOARES (1999), « The future development of the Southern African Borderlands », Journal of Borderlands Studies, vol. 14, n° 2.

OCDE (2002), *Perspectives économiques en Afrique*. Paris, Ocde / Banque africaine de développement, pp. 239-249.

ODENTHAL L. (2001), « FDI in Sub-saharan Africa », *OECD*, Technical Paper n° 173, March, 54p.

ONU – Organisation des nations unis (2002a), *Afrique relance - Mozambique : croissance dans la pauvreté* [www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol14no3/mozlfr.htm] (21/10/2002), 10 p.

ONU – Organisation des nations unis (2002b), *Afrique relance – Pleins feux sur le Mozambique : La triste épopée de la libéralisation de l'industrie de la noix de cajou* [www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol14no3/moznutfr.htm] (21/10/2002), 10 p.

Overview of investment environment (1996), *South Africa*. Maputo Development Corridor investor's conference, 6-7 May.

Overview of investment environment (1996), *Mozambique*. Maputo Development Corridor investor's conference, 6-7 May.

PATEL S. and BLANC M.-O. (2002), "SA investment flows in Southern Africa: what implications of the regional trade, perspectives and international challenges ?" IFAS/CSAS/CERED paper, programme *Corridors to regional integration in Southern Africa*.

PERROUX, François (1950) "Economic space : theory and applications", Quarterly Journal of Economics, vol. LXIV, n° 01, pp. 89-104.

PERROUX, François (1955) « Note sur la notion de « pôle de croissance » », Economie Appliquée, t. VIII, n° 01-02, pp. 307-320.

Pnud – Programa das nações unidas para o desenvolvimento (2000) *Moçambique – Educação e desenvolvimento humano : percurso, lições e desafios para o século XXI*. Maputo, Pnud, 101 p.

PRETORIUS L. (s/d), Industrial Free Zone in Mozambique: A Case Study of the Mozal Aluminium Smelter, CSAS/UWC, mimeo, 28p.

PRETORIUS L. (2000), "Foreign Investment, Regional Integration and Development in Southern Africa: A case Study of the Mozal Aluminium Smelter Project" in Thompson L. (Ed.) *Critical Perspectives on Security and Sovereignty: Perspectives From the South*, Bellville: CSAS, School of Government, UWC.

PRETORIUS L., PATEL S. (2001), *The new african initiative : a recovery programme or another betrayal*, mimeo, 20 p.

PRETORIUS L., REQUIER-DESJARDINS D. (2003), "Social capital and local development in Southern Africa : A case study of the Maputo Development Corridor", IFAS Paper (à paraître).

REQUIER-DESJARDINS D. (1998), Les concentrations industrielles de la frontière Mexique/USA : des systèmes productifs locaux frontaliers ? Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1998, n° 4, pp. 641-660.

REQUIER-DESJARDINS D. (1999), Géographie économique et processus d'intégration régionale : le cas de la frontière Mexique – Etats-Unis, Mondes en développement, n° 103.

REQUIER-DESJARDINS D. (2003), Le capital social dans la théorie économique : actif privé ou bien public ? Le point sur quelques contributions récentes, in : *Regards croisés sur le capital social* (BALLET, GUILLON ed.) Paris, L'Harmattan.

REQUIER-DESJARDINS D., BOUCHER F., CERDAN C. (2003), Globalisation, competitive advantages and the evolution of production systems : rural food processing and localised agri-food systems in Latin-American countries, Entrepreneurship and Regional Development, vol. 15, pp. 49-67.

ROGERSON Ch. (1998), "High-technology clusters and infrastructure development: international and South African experiences", Development Southern Africa, vol. 15, n° 5, pp 875-905.

ROGERSON Ch. (2000), "Road construction and small enterprise development: the experience of the N4 Maputo corridor", Development Southern Africa, vol. 17, n° 4, pp. 535-566.

ROGERSON Ch. (2001a), Spatial development initiatives in Southern Africa : the Maputo development corridor. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, vol. 92, n° 03, pp. 324-346.

ROGERSON Ch. (2001b), "Investment-led Entrepreneurship and Small Enterprise Development in Tourism: Lessons for SDIs from the International Experience", South African Geographical Journal, vol. 83, n° 2, pp. 105-114.

ROGERSON Ch. (2001c), "Tourism and Spatial Development Initiatives: The case of the Maputo Development Corridor ", South African Geographical Journal, vol. 83, n° 2, pp. 124-136.

- ROGERSON Ch. (2001d), Rural handicraft production in Mpumalanga, South Africa: Organization, problems and support needs, South African Geographical Journal, vol. 83, n° 2, 149-158.
- ROGERSON Ch. (2002a), "Spatial Development Initiatives in South Africa: Elements, Evolution and Evaluation", Geography, vol. 87, n° 1, pp. 38-48.
- ROGERSON Ch. (2002b), "The Economic Geography of South Africa: International Parallels and Local Difference", South African Geographical Journal, vol. 84, n° 1, pp. 58-66.
- ROGERSON Ch., KIRSTEN M. (2002), "Tourism, Business Linkages and small enterprise development in South Africa", Development Southern Africa, vol. 19, n° 1, pp. 29-58
- ROODT M. J. (2002), "Cross-Border Local Government cooperation for poverty reduction in Africa : The Maputo corridor Development experience", Fifth Africa Governance Forum (AGF V) *Local Governance for Poverty Reduction in Africa*, Maputo, Mozambique, 23-25 May.
- RULE S., STRUWIG J. LANGA Z., VILJOEN J., BOUARE O. (2001), "South African Domestic Tourism Survey", HSRC, Department of environmental affairs and tourism, August.
- SADC/SATCC (1997), *Transport and Telecommunications*, February, Windhoek.
- SADC (1998), *Transport and communications integration : The catalyst for economic development in Southern Africa*, May, Maputo.
- SADC (2000), *Regional economic review – Southern Africa Economic Summit 2000*, prepared by the SADC FISCO, Johannesburg.
- SADC – Southern African development community (2002) *Mozambique – Investment Opportunities*. [www.sadacreview.com/country%20profiles%202001/mozamb.../mozaminvestopp.htm (21/10/2002)], 2 p.
- SANOGO I. (2001), *Politiques de développement régional et localisation des activités productives en Côte d'Ivoire. Analyse des déterminants de la productivité régionale*, Thèse de doctorat en sciences économiques, CERDI, 26 octobre.
- SATCC-TU (2000/01), *Transport and Telecommunications*, Annual Report, Maputo.
- SATCC-TU (2001/02), *Transport and Telecommunications*, Annual Report, Maputo.
- SCHMITZ H. (1998), "Responding to local competitive pressure : local cooperation and upgrading in the Sinos Valley", IDS working paper, n° 82.
- SMITH S. (2003), *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt ?* Paris, Calmann-Lévy, 248 p.
- SODERBAUM F. (2001), "Institutional Aspects of the Maputo Development Corridor", DPRU Working Papers, n° 01/47, April, UCT.
- South African Domestic Tourism survey (2001), Marketing the Provinces, Report, Human Sciences Research Council for South African Tourism and the Department of Environment Affairs and Tourism, August.
- Southern African Development Community (2002), *Tourism Annual Report July 2000 – June 2001*.
- TAYLOR I. (2000), "Public-Private Partnerships: Lessons from the Maputo Corridor Toll Road", DPRU Working Papers, n° 00/44, December, UCT.
- THOMPSON C. B. (2000), Regional challenges to globalisation : perspectives from Southern Africa. New Political Economy, vol. 05, n° 01, pp. 41-57.
- TIBANA R. (2003), "A composite indicator of economic activity in Mozambique", OCDE, February.
- UNCTAD (1999), *Foreign direct investment in Africa: Performance and potential*, UN.
- UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002: an overview*, UN.
- VACCHIANI-MACCUZO C. (2002), Fonctions centrales et fonctions administratives des villes petites et moyennes sud-africaines, *Rencontres de l'innovation territoriale*.

VEGANZONES M.-A. (2000), « Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherche », série *Etudes et documents*, CERDI, octobre, 39 p.

VELTZ P. (1993), « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires », *Revue Economique*, vol. 44, n° 04, pp. 671-684.

VENABLES A. J. (2000), « Winners and Losers from Regional Integration Agreements », *CEPR*, Discussion Paper n° 2.528, London School of Economics, July.

WELLS L.T., BUERHER T.S. (2000), Cutting Red Tape; Lessons from a Case-based Approach to Improving the Investment Climate in Mozambique, in : *Administrative Barriers to foreign Investment: Reducing Red Tape in Africa* (EMERY J.J. and alii) Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 14, the IFC and the World Bank.

Données et sources statistiques :

INE – Instituto nacional de estatística (1999), *II Recenseamento geral da população e habitação 1997 – Indicadores sócio-demográficos Moçambique*. Maputo, Ine, 53 p.

INE – Instituto nacional de estatística (2000), *Atlas sócio-demográfico de Moçambique*. Maputo, Ine, 48 p.

INE – Instituto nacional de estatística (2001a), *Anuário estatístico 2000 – Província de Maputo*. Maputo, Ine, 62 p.

INE – Instituto nacional de estatística (2001b), *Estatísticas industriais – 1999-2001*. Maputo, Ine, 24 p.

INE – Instituto nacional de estatística (2002a), *Anuário estatístico – Statistical year 2001 – Moçambique*. Maputo, Ine, 136 p.

INE – Instituto nacional de estatística (2002b), *2001 - Estatísticas dos transportes e comunicações - Moçambique*. Maputo, Ine, 60 p.

Maputo Port Company : Summary Tonnage Port Maputo/Matola (2000-Jan. 2003)

Statistics South Africa : *Land freight transport (2003), Manufacturing-production and sales (2003), Tourism (2001), Mid-year estimates (2002), Manufacturing statistics (2002), Employment trends in agriculture (2000), Consumer price Index (2002), GDP per Region 95-2001, Production price index PPI (2002), GDP Annual estimates 1993-2000*.

Statistics South Africa and National Department of Agriculture (2000), *Employment trends in Agriculture in South Africa*.

TRACN4 : Mpumalanga toll gates traffic (Middleburg, Machado, Nkomazi, Moamba, Maputo), traffic per activity (light, heavy vehicles, passengers) (Jan. 1999-Jan. 2003).

World Bank (2002) *Mozambique at a glance*. [www.worldbank.org (10/01/2003)], 2 p.

ANNEXE 1

Tableau 1-3-1 : Statistiques descriptives des indicateurs d'infrastructures (1980-1991) : variables explicatives du taux de croissance dans la SADC

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Ecart type	Variance
PIB8091	14	,26	10,06	3,4892	2,63110	6,923
PIBT8091	14	-2,14	6,77	1,0767	2,53471	6,425
URB	14	11,13	48,43	28,3239	11,61047	134,803
INDVA	14	17,00	52,53	32,9936	10,13846	102,788
IIB	14	8,70	37,70	21,9643	7,71518	59,524
TEL	14	,08	9,10	2,1946	2,82815	7,998
ROUT	14	,00	42,00	11,9664	13,80637	190,616
SANT	14	35,00	99,00	68,3571	19,14964	366,709
PRIM	14	63,75	134,30	99,7575	18,55369	344,240
SECOND	14	4,00	68,66	29,8993	19,35841	374,748
IDE	14	-24,00	184,57	25,5279	51,83267	2686,626
FERROV	14	,00	20934,00	2439,7143	5399,38603	29153369,4
						51

Tableau 1-3-2 - Indicateurs économiques et d'infrastructures en Afrique australe¹ (1980-1991)

PAYS	PIB8091	PIBT8091	URB	INDVA	IIB	TEL	ROUT	SANT	PRIM	SECOND	IDE	FERROV
Afrique du Sud	-0,64	-0,51	1,73	1,22	0,15	1,77	2,18	-0,44	0,53	2,00	-0,96	3,43
Angola	-0,48	-0,56	-0,32	0,55	-0,62	-0,55	-0,37	-1,12	0,07	-0,81	3,07	-0,30
Botswana	2,50	2,25	-0,01	1,93	1,00	-0,32	-0,62	0,92	0,29	0,04	0,66	-0,29
RDC	-1,23	-1,27	-0,02	-0,52	-1,41	-0,75	-0,79	-1,17	-0,63	-0,36	-0,75	-0,40
Lesotho	0,17	0,11	-0,98	-0,15	2,04	-0,59	0,35	-0,18	0,57	-0,36	-0,35	-0,45
Malawi	-0,33	-0,07	-1,48	-0,92	-0,41	-0,68	0,48	-0,07	-1,94	-1,22	-0,47	-0,31
Maurice	0,41	0,94	1,12	-0,13	0,32	0,64	-0,87	1,60	0,35	1,07	-0,23	-0,45
Mozambique	-0,98	-0,82	-0,69	-0,90	-1,72	-0,67	-0,45	-1,74	-1,22	-1,19	-0,36	-0,11
Namibie	-0,63	-1,00	-0,30	0,89	-0,63	0,56	-0,66	0,19	1,86	0,67	-0,25	-0,01
Seychelles	-0,23	0,77	1,67	-1,58	0,55	2,44	-0,87	1,60	-0,26	1,04	-0,20	-0,45
Swaziland	1,19	0,94	-0,59	0,10	0,64	-0,30	1,91	-0,70	0,28	0,56	0,13	-0,40
Tanzanie	0,42	0,17	-0,88	-1,18	0,89	-0,69	-0,66	0,76	-1,12	-1,34	-0,42	-0,11
Zambie	-0,89	-1,27	0,97	0,89	-0,31	-0,53	-0,29	0,19	-0,07	-0,51	0,72	-0,22
Zimbabwe	0,72	0,32	-0,23	-0,20	-0,49	-0,33	0,66	0,14	1,29	0,39	-0,59	0,06

¹ Données centrées réduites.

Tableau 1-3-3 : Statistiques descriptives des indicateurs d'infrastructures (1992-2001) : variables explicatives du taux de croissance dans la SADC

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Ecart type	Variance
PIB9201	14	-4,39	7,63	2,7910	2,78072	7,732
PIBT9201	14	-7,48	4,23	,3071	2,84052	8,069
URB	14	19,62	60,38	35,4821	11,48326	131,865
INDVA	14	15,34	63,49	31,6371	13,21599	174,662
IIB	14	14,30	48,30	24,0714	9,15351	83,787
TEL	14	,06	19,82	4,6329	6,40337	41,003
ROUT	14	,00	48,38	14,5393	16,44915	270,575
RTESADC	14	,00	8215,00	3434,5000	2971,94691	8832468,423
SANTE	14	24,00	100,00	61,8929	26,11673	682,084
PRIM	14	61,06	132,44	98,6736	23,72054	562,664
IDE	14	11,20	1982,30	265,7714	526,16968	276854,530
FERROV	14	,00	21229,00	2449,2857	5483,57214	30069563,45
SECOND	14	5,52	92,22	40,1386	26,51871	703,242

Tableau 1-3-4 : Indicateurs économiques et d'infrastructures dans la SADC¹ (1992-2001)

PAYS	PIB9201	PIBT9201	URBC	INDVA	IIB	TEL	ROUT	RTESADC	SANTE	PRIM	IDE	FERROV	SECOND
Afrique du Sud	-0,26	-0,11	1,48	0,12	-0,88	0,95	2,06	1,36	-0,02	1,30	3,26	3,42	1,96
Angola	-0,39	-0,75	-0,31	2,41	0,23	-0,64	-0,48	1,61	-1,45	-0,97	0,90	-0,36	-0,92
Botswana	0,89	0,66	1,07	1,11	0,56	0,10	-0,51	-0,20	0,92	0,45	-0,47	-0,28	0,80
RDC	-2,58	-2,74	-0,57	-1,14	-0,84	-0,71	-0,82	-0,99	-1,37	-1,45	-0,48	-0,39	-0,66
Lesotho	0,35	0,58	-0,90	0,51	2,65	-0,59	0,83	-0,84	0,69	0,37	-0,21	-0,45	-0,41
Malawi	0,14	0,32	-1,38	-0,84	-0,85	-0,67	0,44	-0,55	-1,03	0,66	-0,44	-0,30	-1,01
Maurice	0,90	1,38	0,47	0,05	0,43	1,78	-0,88	-1,16	1,46	0,34	-0,41	-0,45	0,83
Mozambique	1,74	1,10	-0,13	-0,77	0,05	-0,67	-0,47	0,66	-0,88	-1,59	-0,26	-0,08	-1,24
Namibie	0,46	0,47	-0,54	-0,20	-0,31	0,13	-0,51	0,39	-0,11	1,42	-0,29	-0,01	0,77
Seychelles	-0,06	0,26	2,17	-0,82	0,51	2,37	-0,88	-1,16	1,42	0,48	-0,43	-0,45	0,98
Swaziland	0,09	-0,08	-0,87	0,86	0,87	-0,33	2,02	-1,05	-0,26	0,81	-0,29	-0,39	0,48
Tanzanie	0,14	-0,03	-0,61	-1,23	-0,44	-0,67	-0,65	1,33	-0,76	-1,34	-0,26	-0,11	-1,31
Zambie	-0,54	-0,71	0,34	0,18	-1,07	-0,58	-0,36	0,65	0,50	-0,36	-0,29	-0,21	-0,52
Zimbabwe	-0,88	-0,36	-0,23	-0,24	-0,89	-0,47	0,22	-0,07	0,88	-0,14	-0,33	0,06	0,24

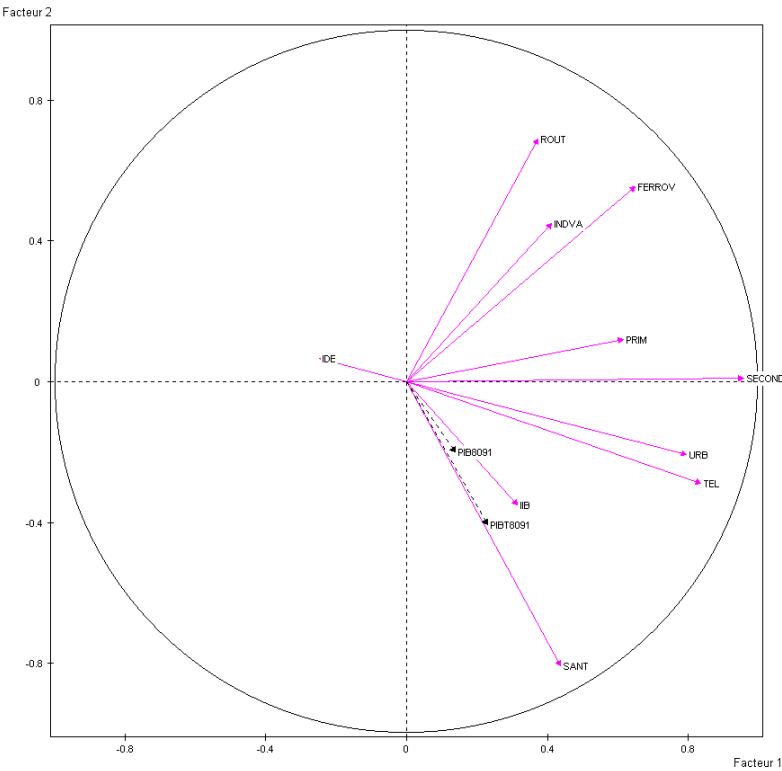
Source : calculs par l'auteur.

Note : Afrique du Sud (RSA), Angola (ANG), BOTS (Botswana), RDC (Congo, République démocratique), Lesotho (LES), Malawi (MAL), Maurice (MAU), Mozambique (MOZ), Namibie (NAM), Seychelles (SEY), Swaziland (SWA), Tanzanie (TAN), Zambie (ZAM), Zimbabwe (ZIM).

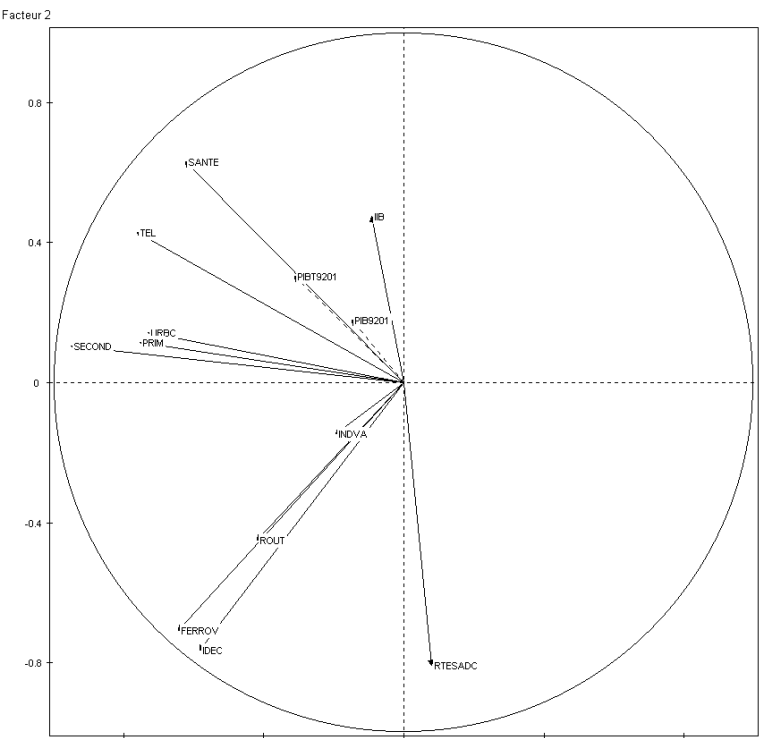
¹ Données centrées réduites.

ANNEXE 1

Graphique 1-3-1 : Représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues actives et illustratives (1980-1991)



Graphique 1-3-3 : Représentation de la matrice des corrélations entre les variables continues actives et illustratives (1992-2001)



ANNEXE 2

Carte 2 : Flux de transport par rail et route en Afrique du Sud en 1993

Carte 4 : Structure urbaine et densité de la population en 1966 et 1996 en Afrique du Sud

Carte 5 : Répartition de la population dans la zone du corridor en 1996

Carte 6 : Densité de la population en Afrique du Sud en 2001

Carte 7 : Densité de la population au Mpumalanga en 2001

Carte 8 : Implantation de l'industrie manufacturière dans le corridor

Carte 9 : Implantation des zones de cultures dans le corridor

Carte 10 : Localisation des zones de production d'agrumes en Afrique du Sud d'après Mather

Carte 11 : Implantation des zones touristiques au Mpumalanga

Carte 12 : Découpage administratif du Mpumalanga en 1996

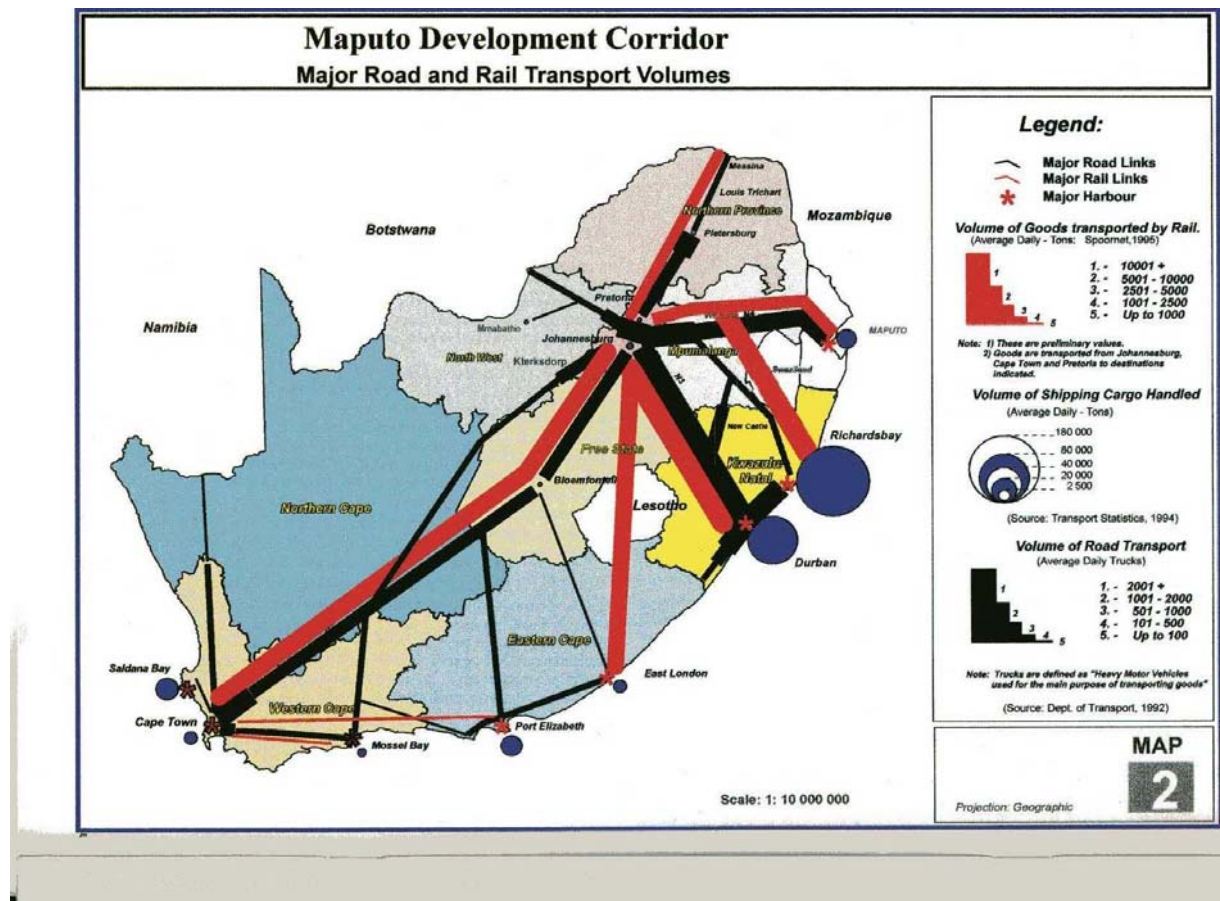
Carte 13 : Nouveau découpage administratif au Mpumalanga

Carte 14 : Pourcentage de la population née à l'étranger au Mpumalanga selon la municipalité

Carte 15 : Pourcentage de la population née à l'étranger dans la municipalité de Nkomazi

ANNEXE CARTOGRAPHIQUE

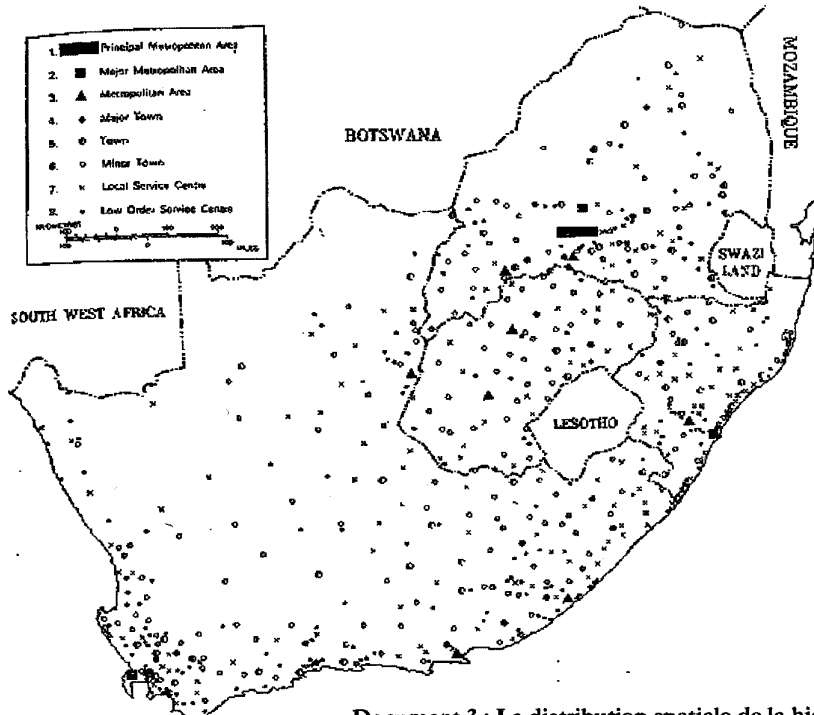
Carte 2 : Flux de transport par rail et route en Afrique du Sud en 1993



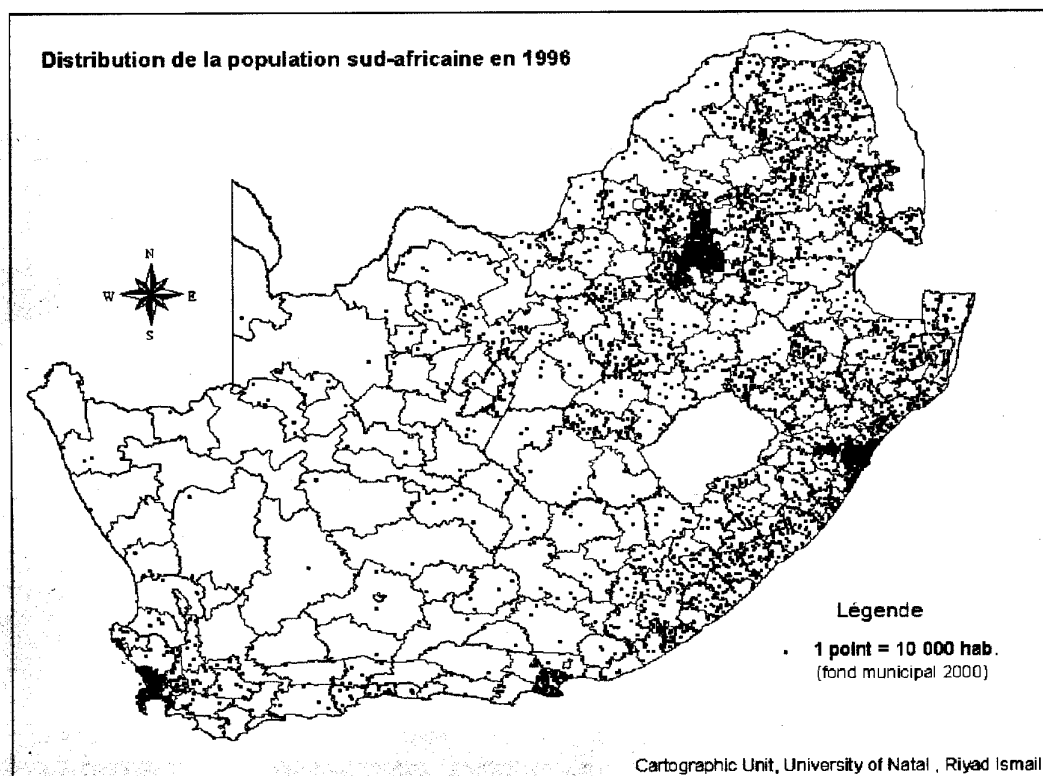
Source : Présentation du corridor de Maputo, Interim Committee, 1996

Carte 4 : Structure urbaine et densité de la population en 1966 et 1996 en Afrique du Sud

“Rencontres de l’innovation territoriale”

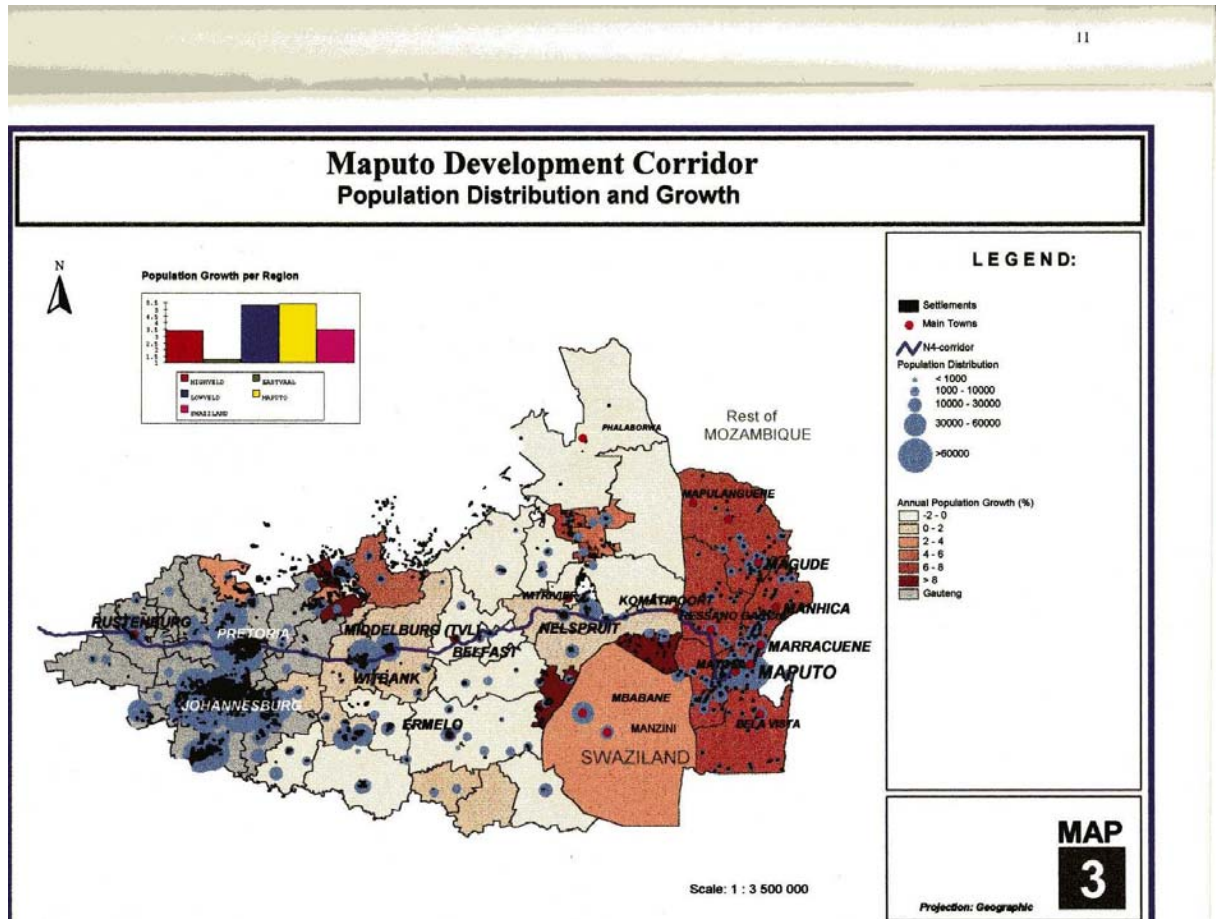


Document 3 : La distribution spatiale de la hiérarchie urbaine sud-africaine, 1966
Source : d'après R.J. Davies, 1972



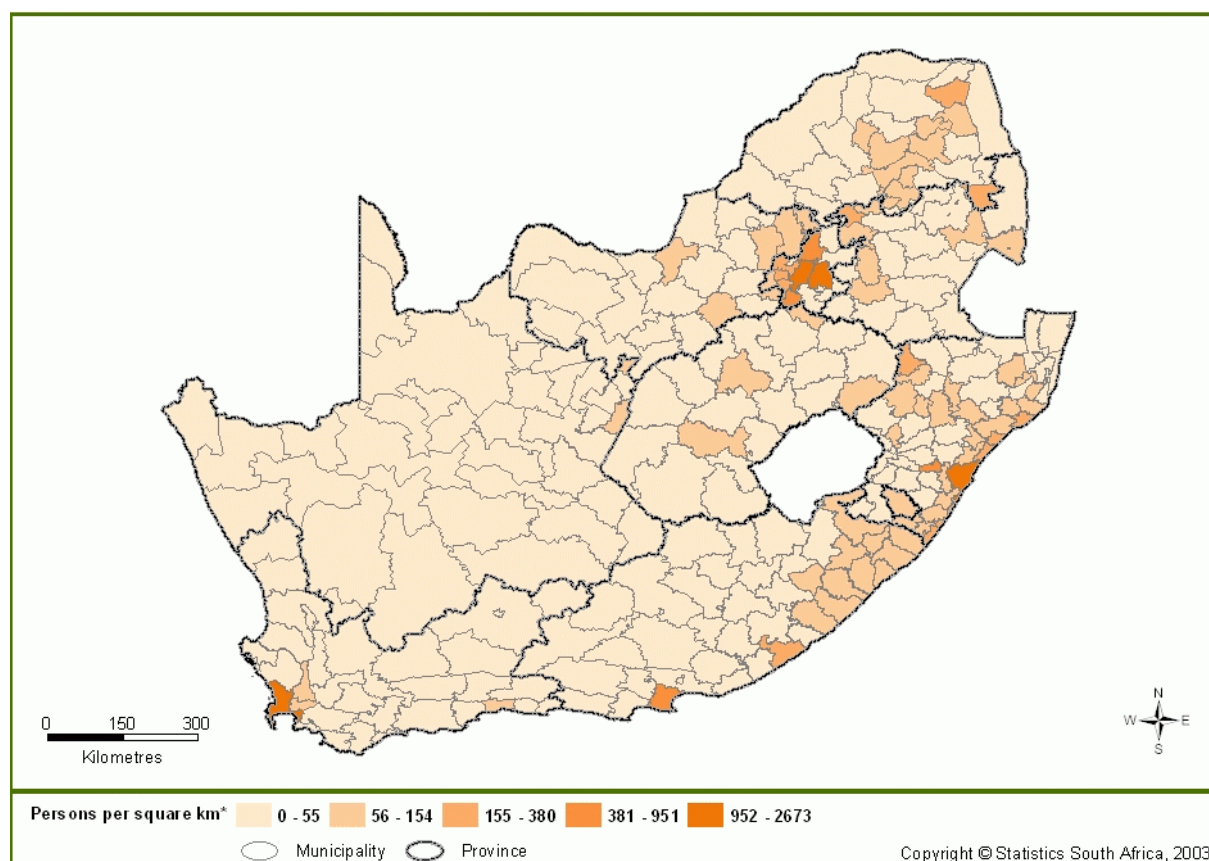
Source : Vacchiani-Maccuzzo et Antheaume et Giraut, 2002

Carte 5 : Répartition de la population dans la zone du corridor en 1996



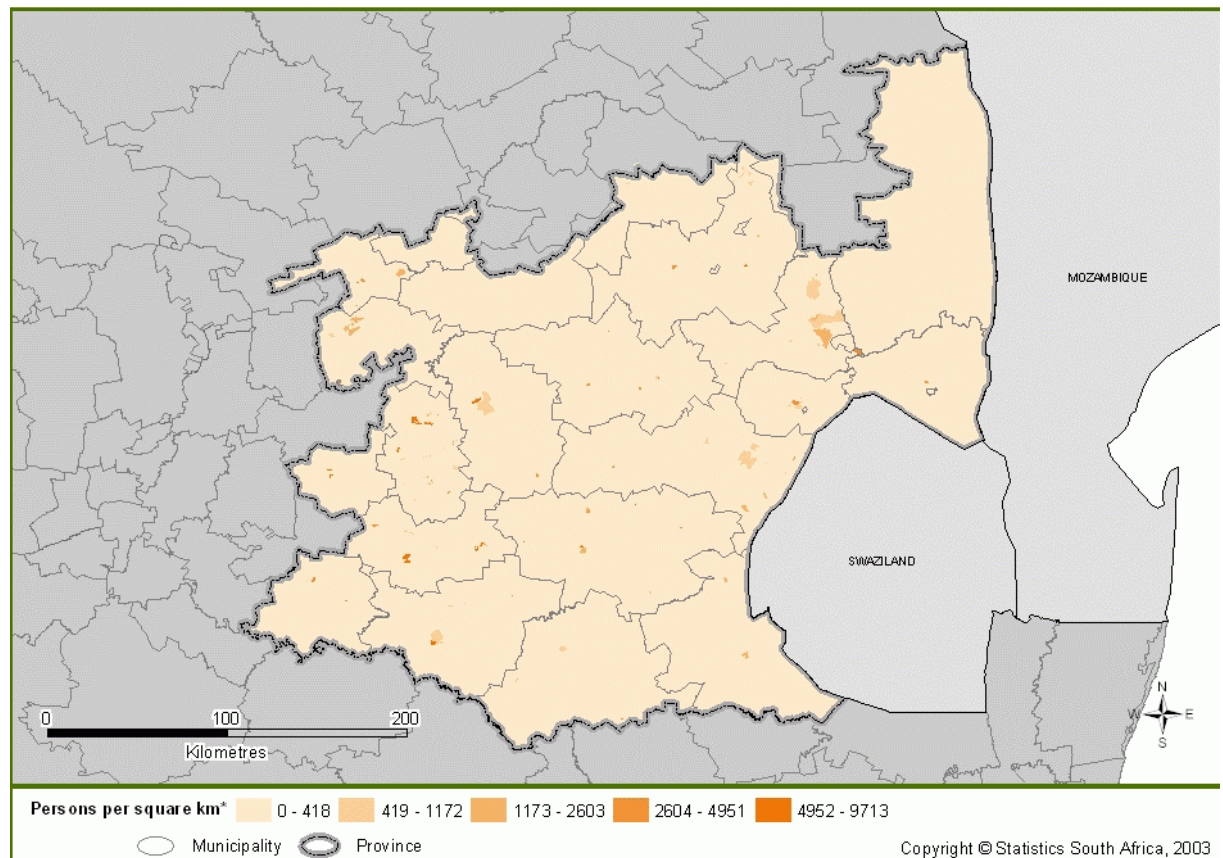
Source : Présentation du corridor de Maputo, Interim Committee, 1996

Carte 6 : Densité de la population en Afrique du Sud en 2001



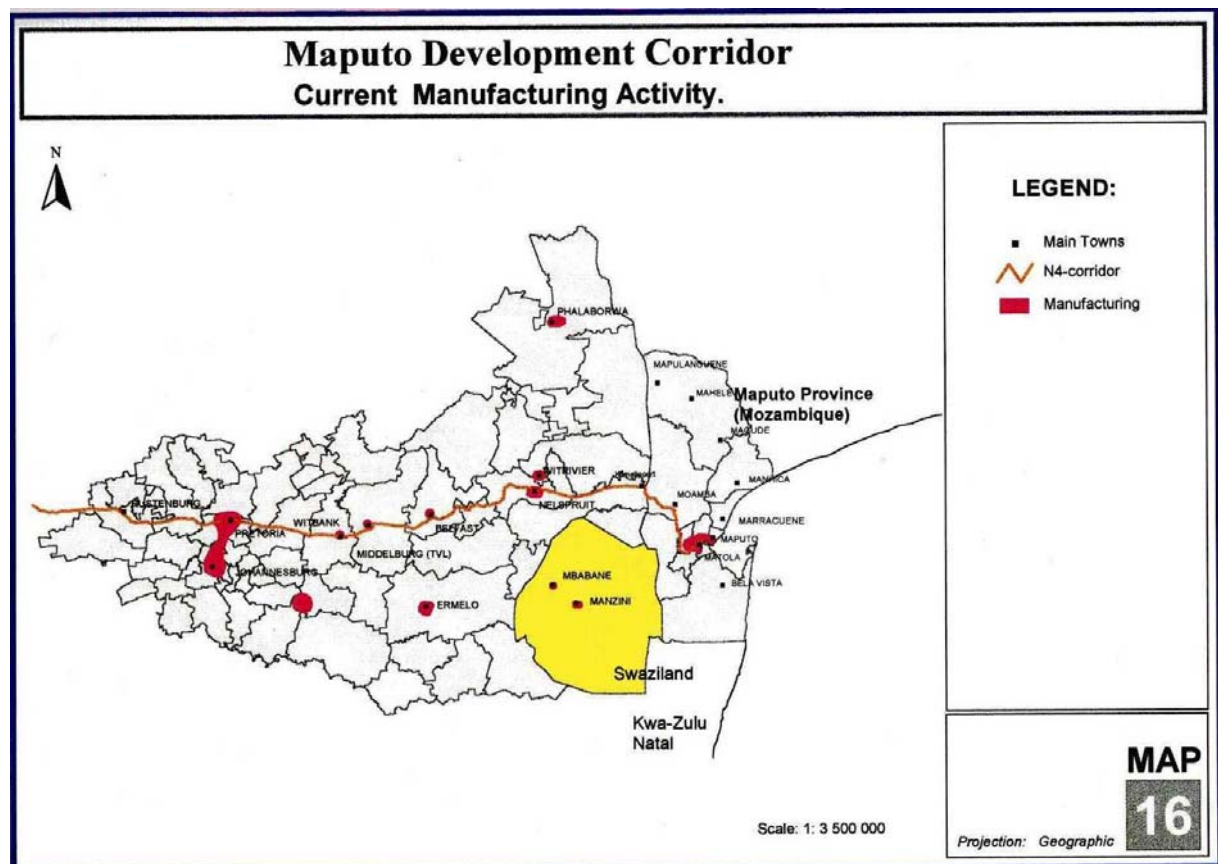
Sources : Census 2001, StatSA

Carte 7 : Densité de la population au Mpumalanga en 2001



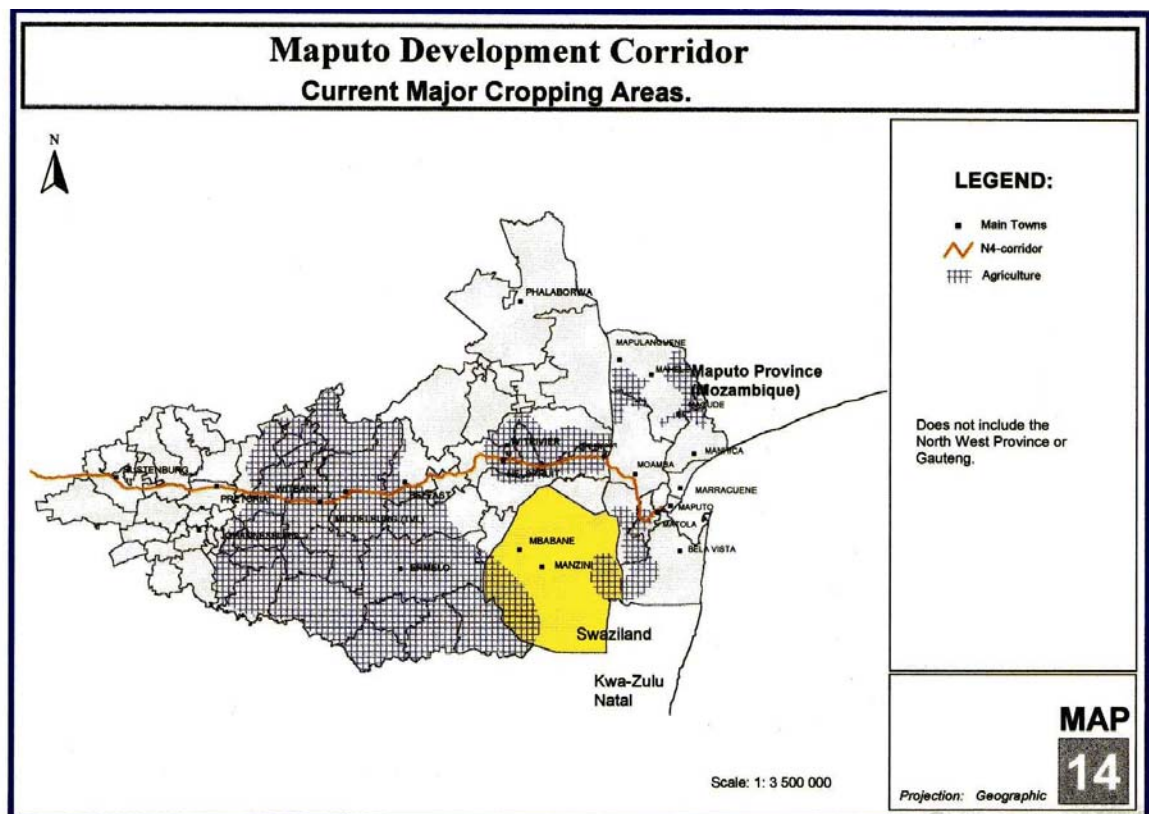
Source : Census 2001, StatSA

Carte 8 : Implantation de l'industrie manufacturière dans le corridor



Source : Présentation du corridor de Maputo, Interim Committee

Carte 9 : Implantation des zones de cultures dans le corridor

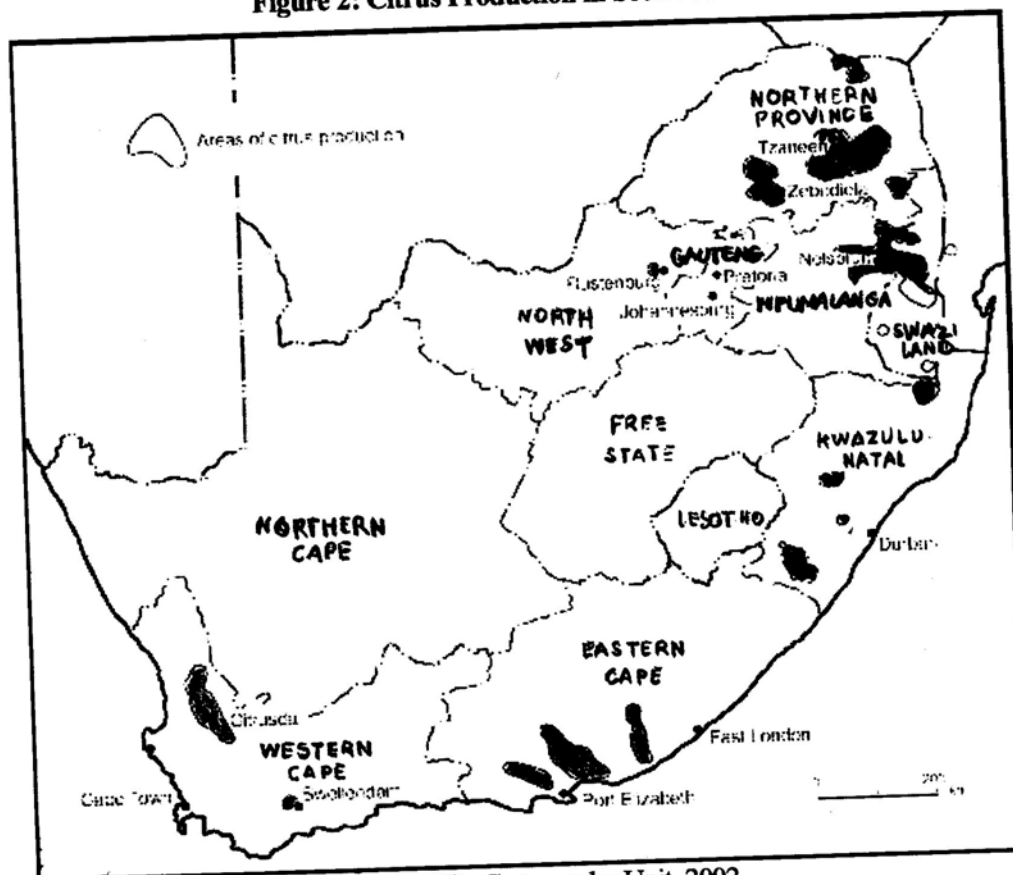


Source : Présentation du corridor, Interim Committee

Carte 10 : Localisation des zones de production d'agrumes en Afrique du Sud d'après Mather

South Africa's Citrus Export Commodity Chain(s)

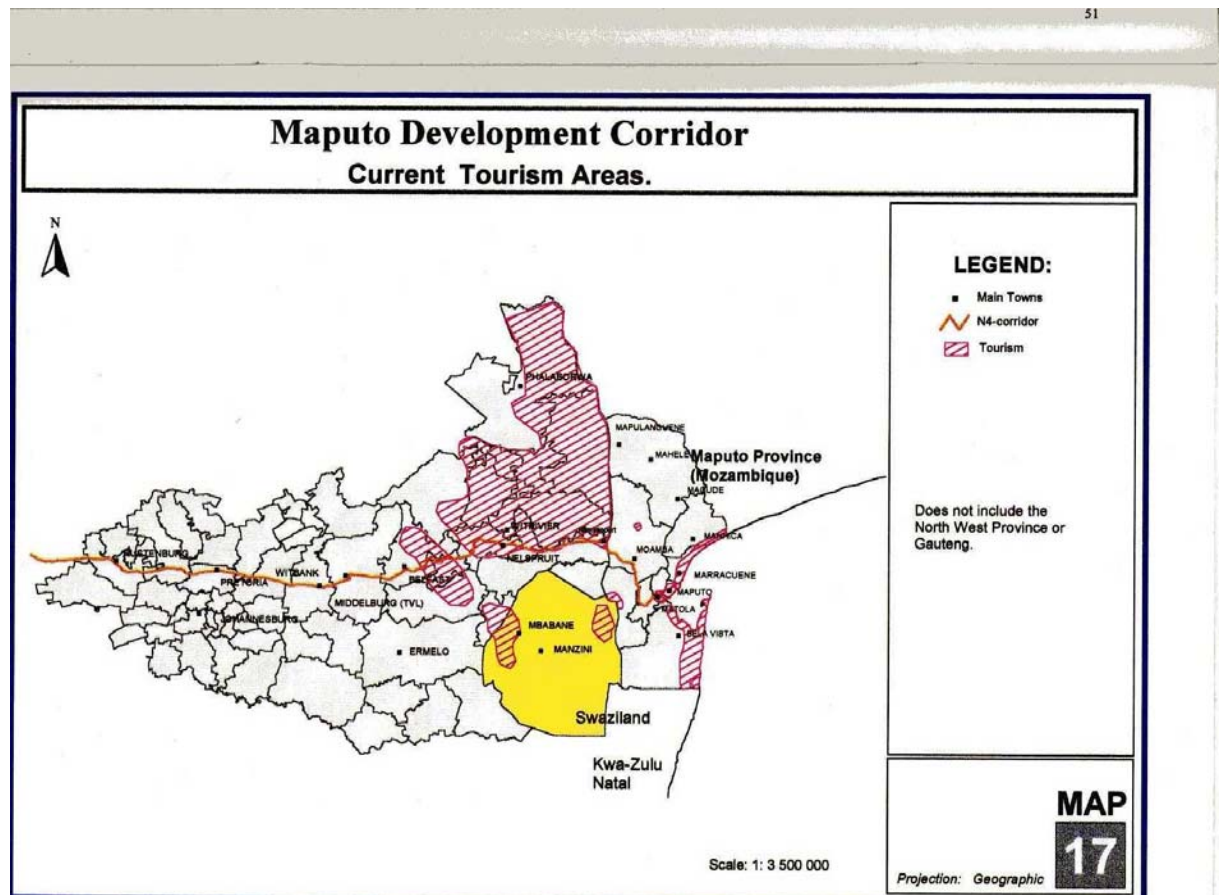
Figure 2: Citrus Production in South Africa



Source: Wits Cartography Unit, 2002

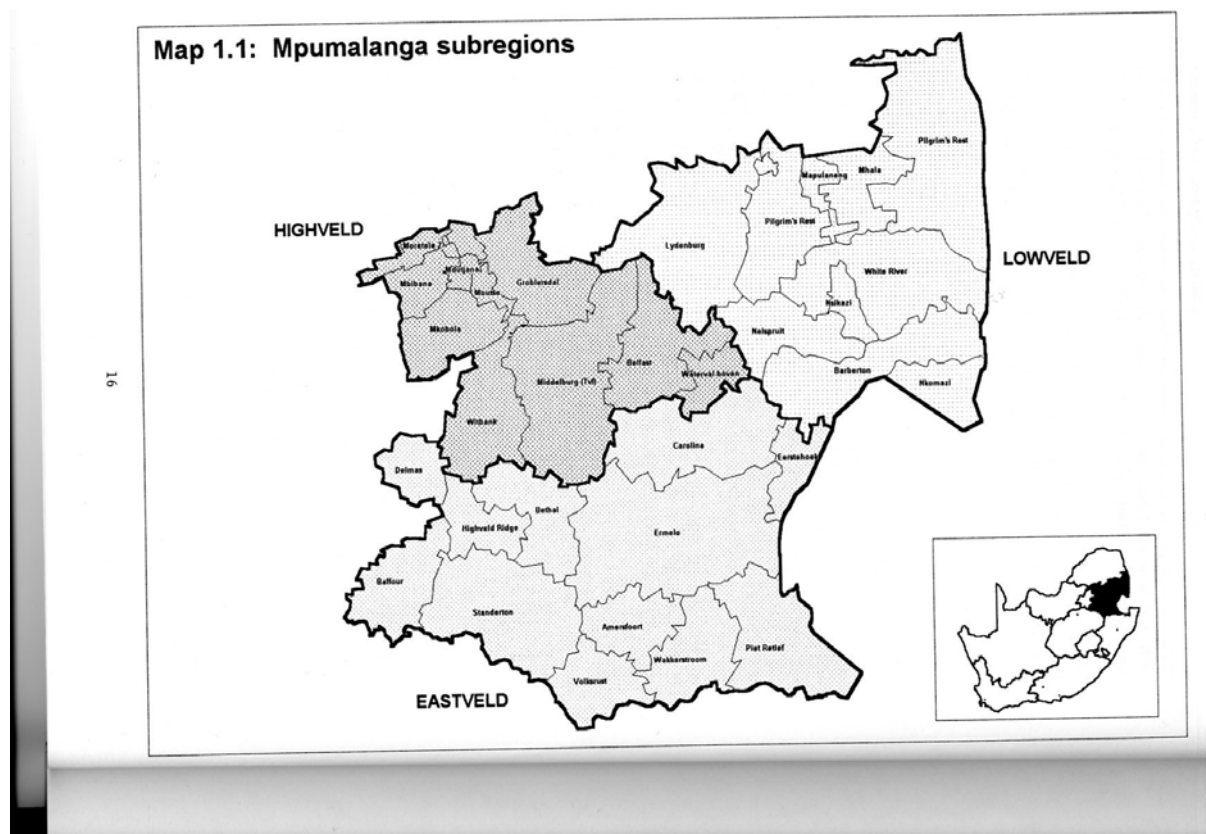
Source : Mather 2003

Carte 11 : Implantation des zones touristiques au Mpumalanga



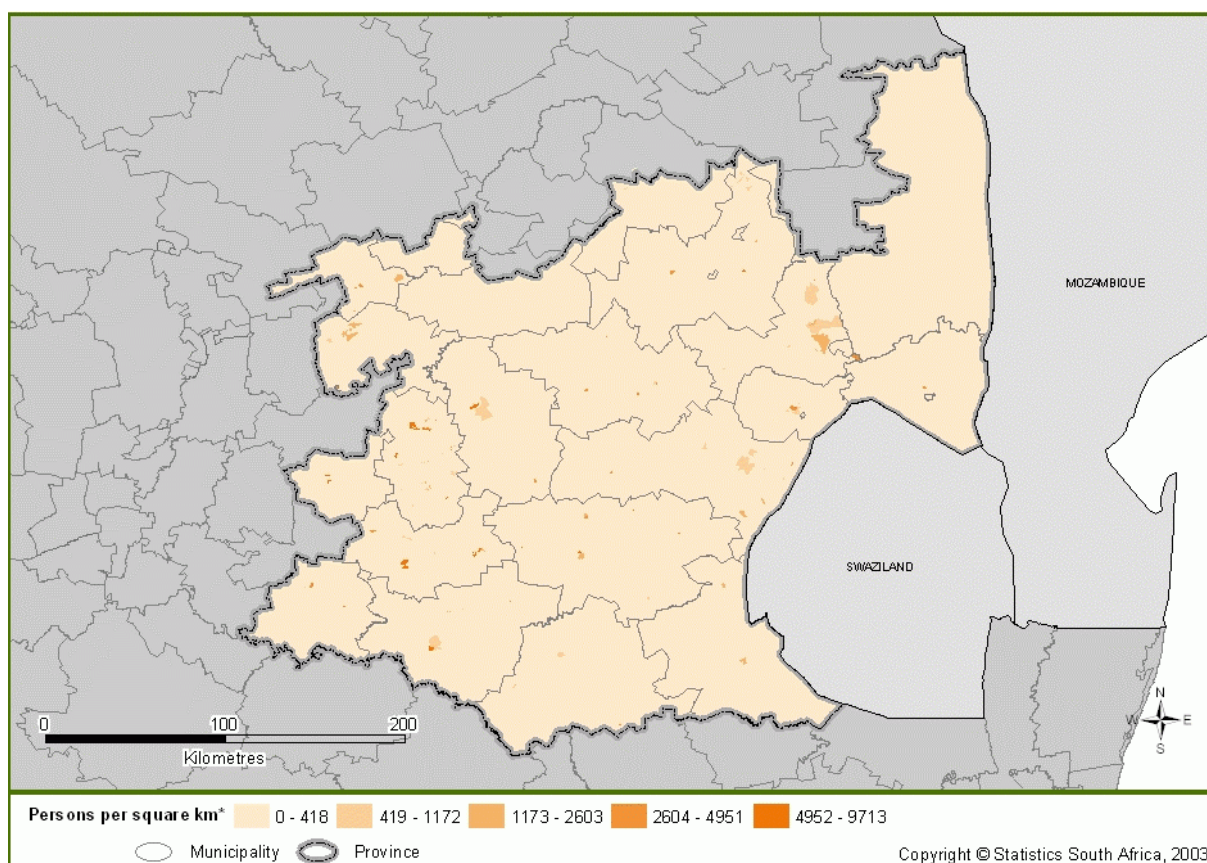
Source : Présentation du corridor de Maputo, Interim Commitee, 1996

Carte 12 : Découpage administratif du Mpumalanga en 1996



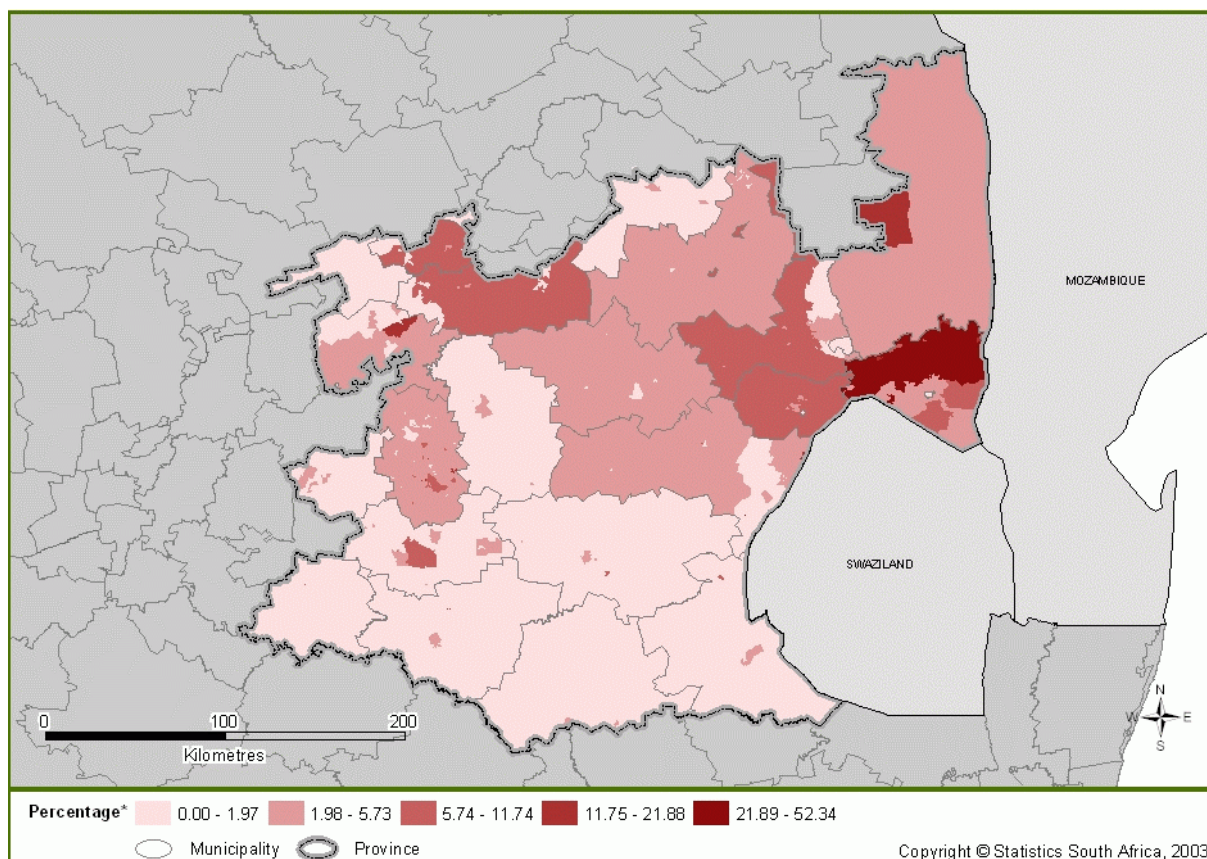
Source : Mpumalanga Development Profile, DIBU/DBSA, 1998

Carte 13 : Nouveau découpage administratif au Mpumalanga



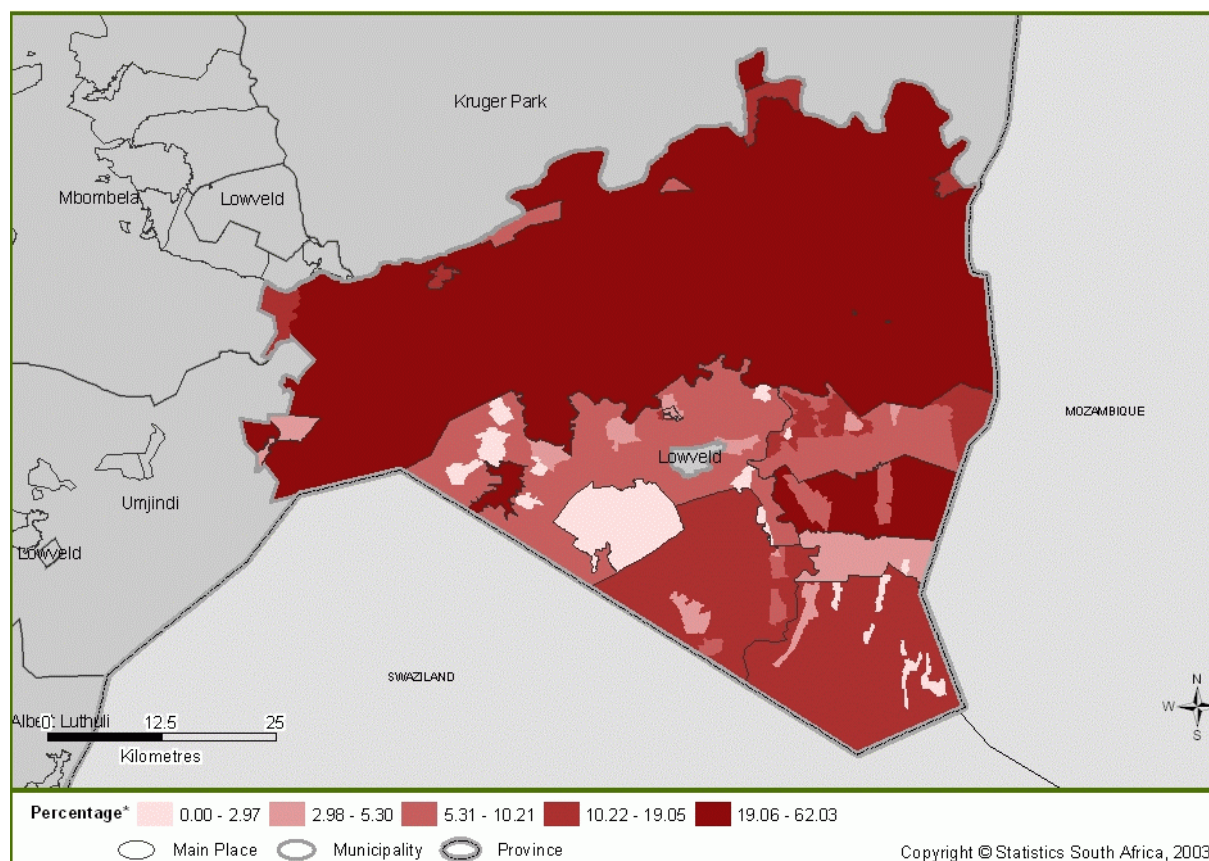
Source : Census 2001, StatSA

Carte 14 : Pourcentage de la population née à l'étranger au Mpumalanga selon la municipalité



Source : Census 2001 StatSA

Carte 15 : Pourcentage de la population née à l'étranger dans la municipalité de Nkomazi



Source : Census 2001, StatSA

ANNEXE 3

- “Foreign Investment, Regulations and Development in the Maputo Development Corridor : The case of Mozal Industrial Project”, Leon Pretorius, School of Government, University of the Western Cape

- “Social capital and the Development of Local Productive systems in Southern Africa : A case study of the Maputo Development Corridor”, Leon Pretorius and Denis Requier-Desjardins, School of Government, University of the Western Cape and C3ED/UVSQ, University of Versailles St Quentin en Yvelines

**FOREIGN INVESTMENT, REGULATIONS AND DEVELOPMENT IN THE
MAPUTO DEVELOPMENT CORRIDOR:
THE CASE OF MOZAL INDUSTRIAL EXPERIENCE**

LEON PRETORIUS

(June 2003)

School of Government (SoG)
Centre for Southern African studies (CSAS)
University of the Western Cape

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	6
INVESTMENT THEORY AND THE ROLE OF POLICY	8
GOVERNMENT POLICY CAN SHAPE AND ENHANCE THE COUNTRY'S LOCATION ADVANTAGES...	9
THE MOZAL ALUMINIUM SMELTER A MEGA INVESTMENT PROJECT	15
OVERVIEW FOREIGN DIRECT INVESTMENT (FDI) INFLOWS FOR THE PERIOD 1985-2002	16
FOREIGN INVESTMENTS BY COUNTRY OF ORIGIN	18
LOCATING THE MOZAL ALUMINIUM SMELTER IN THE BELULANE INDUSTRIAL PARK.....	20
DISTRIBUTION OF MOZAL SHAREHOLDERS	22
FINANCIAL AND LENDING AGENCIES	24
LEGISLATIVE AND REGULATORY FRAMEWORK.....	25
LAWS REGULATING INVESTMENTS IN MOZAMBIQUE	26
COUNCIL OF MINISTERS AND THE INVESTMENT PROMOTION AGENCY	28
INDUSTRIAL FREE ZONE LEGISLATION AND FISCAL BENEFITS	29
RESPONSES TO IFZ and INVESTMENT LEGISLATION	32
COMPETITIVENESS RANKING	32
SUPPORTERS OF THE REFORM PROCESS	34
CRITICS OF THE REFORM PROCESS	36
CONCLUSION	38
REFERENCES	38

FIGURES

FIGURE 1 REPRESENTATION OF ELECTRICITY SUPPLY COST TO BILLITON.....	12
FIGURE 2 FDI INFLOWS MOZAMBIQUE (1985-2002)	16
FIGURE 3 MOZAMBIQUE: FDI INWARD STOCK (1980-2002).....	17
FIGURE 4 INWARD FDI AS A PERCENTAGE OF GROSS FIXED CAPITAL FORMATION (1991-2002) .	18

TABLES

TABLE 1 COMPARING SMELTERS ANNUAL PRODUCTION CAPACITY AND NUMBER OF EMPLOYEES	13
TABLE 2 NUMBER AND VALUE OF FDI PROJECTS APPROVED 2000	19

ABSTRACT

FOREIGN INVESTMENT, REGULATIONS AND DEVELOPMENT IN THE MAPUTO DEVELOPMENT CORRIDOR: THE CASE OF MOZAL INDUSTRIAL EXPERIENCE

Leon Pretorius

School of Government, University of the Western Cape

The article examines the MOZAL aluminium smelter as the largest and most successful foreign direct investment industrial project on the Mozambican side of the Maputo Development Corridor. It uses investment theory and the insights of economic geography to explain how the government of Mozambique designed policies to enhance the location advantages of Mozambique. Transnational corporations (TNC's) involved in MOZAL partially base their decision about where to locate their production after considering factors cost. The study reveals how the Mozambican Government in close cooperation with the managers of MOZAL to successfully consolidate the implementation of the MOZAL project and to in practice improve its investment legislation and regulatory framework, further enhancing the countries image internationally as investment friendly. The investment laws were revised, simplified and bureaucratic 'red tape' was significantly reduced. International multi-lateral research and finance institutions and foreign investors alike have praised Mozambique's reform process as worth emulating.

June 2003

INTRODUCTION

Mozambique is located on the south east coast of Africa and is classified by UNCTAD as a ‘least developing country’¹ in transition. Since the signing of the peace treaty in 1992 ending a 17-year Apartheid South Africa sponsored war Mozambique has managed to attract a number of large foreign investment such as Mozambique Transmission Company Sarl (MOTRACO), MOZAL Sarl² (MOZAL) and the South African coal to liquid fuel company SASOL’s natural gas pipelines projects. As a consequence of these investments the foreign and domestic investment balance has changed from negative to positive. Mozambique’s progress in this regard is especially significant when compared to other SADC countries such as Namibia and Zimbabwe. The economic reforms and investment policies adopted by the Government of Mozambique have significantly contributed to realizing this achievement and have been rewarded by increased external assistance from bilateral and multi-lateral donors.

Mozambique’s path to economic reform started in 1984 when the socialist FRELIMO government became a member of the International Monetary Fund (IMF) and World Bank and later implemented the Economic Rehabilitation Programme (PRE). The PRE envisaged a substantially reduced role for the Government and a larger role for the private sector in the restructuring of the Mozambican economy. In 1991 the Marxist government changed its constitution and adopted a mixed -market economic system. Since then the Governments efforts at economic reconstruction and development have focused on attracting foreign investors to Mozambique. A key feature of the industrial development and economic reconstruction programme of the government is the establishment of industrial free zones (IFZ)³. To kick-start the IFZ, the government chose the MOZAL- aluminium smelter a US\$1.3 billion investment to introduce Mozambique as an investor friendly country.

The negotiations and the building of MOZAL coincided with and are seen as an integral part of the implementation of the Maputo Development Corridor (MDC) designed to resuscitate trade links between production sites in South Africa with the Maputo harbour. The MDC is a cross-

¹ Explain UNCTAD categorization

² MOZAL SARL –sociedade Anonima denotes the full legal name and type of registered company. From here onwards reference is simply made to MOZAL. MOZAL is an aluminium smelter that manufactures aluminium ingots from alumina.

³ An IFZ is defined by law as “...[an] area or unit of industrial activity geographically demarcated ...[and] specially designated, by the competent authority, for the establishment, development and operation of an

border government cooperation agreement between the Government of South Africa and Mozambique to crowd-in private-sector investments and encourage economic development and job creation. The provincial authorities of the South African Mpumalanga Province and the Mozambican Province of Maputo signed a revised Memorandum of Understanding (MOU) in November 2001.⁴ One of the objectives of the new MOU is to maximize investment opportunities in the MDC itself, through the creation of an enabling environment that promotes and encourages public private partnerships between investors in both Provinces. The focus of the Mozambican Government has been on the Mozambican side of the MDC where their main achievements include the building of MOZAL and the new toll road. Along with these projects went the development of new infrastructure such as tributary roads; upgrading of the Maputo port; a new Matola port; establishment of MOTRACO and installation of new electricity supply lines and new water pipes.

Although much has been written on the MDC concerning the projects in the N4 road Soderbaum and Taylor (2001), Bek and Taylor (2001) and Commission on Gender Equality (2000) these studies mainly focus on the activities conducted on the South African side of the border and very little is written about the Mozambican side of the MDC. This paper focuses on the MOZAL aluminium smelter as the anchor industrial project and most successful example of foreign direct investments (FDI)⁵ on the Mozambican side of the MDC. The paper is organized into **four parts**. The **first** part, discusses the role of policy instruments informed by investment theory in shaping and creating conditions attractive for foreign investments. The **second** part provides an overview of FDI inflows into Mozambique and locates the MOZAL smelter and the MDC among the FDI inflows. The **third** part provides an overview of the evolving legislative regulatory framework governing investments and implementation of the IFZ in Mozambique. The **fourth** part is a political analysis of the response of different actors to the MOZAL and the efforts of the Mozambican government to creating an investment friendly environment.

industrial park or unit where investors holding IFZ certificates or licences may carry out production or industrial processing of articles essentially destined for exports...”

⁴ It replaces an older MOU signed in 1995 between the Eastern Transvaal Province and Maputo Province.

⁵ In UNCTAD World Investment Reports - Foreign direct investment is defined as an investment involving management control of a resident entity in one economy by an enterprise resident in another economy. FDI involves a long-term relationship reflecting an investor's lasting interest in a foreign entity.

INVESTMENT THEORY AND THE ROLE OF POLICY

This section very broadly discusses the role of government policy informed by investment theory and the economic activity of firms to further attract FDI. Investment theory underpins the logic and thinking behind the South African Government's Spatial Development Initiative (SDI) programme of which the MDC is an important example. The MDC is one of several SDI in southern Africa, initiated as part of the South African Government's programme to help unlock social and economic potential in geographic areas ignored or negatively affected by the apartheid regime. Essentially the strategy involves limited but targeted intervention such as providing the initial infrastructure from central government to crowd in private sector foreign investments through the establishment of public private partnerships.

The strategy is based on the assumption that FDI is important for development because it can introduce much needed additional capital, technology and know-how as well as access to international markets. FDI can directly contribute to the upgrading of the productive capacities in least developed countries thereby improving its competitiveness in the global economy. However the WIR (1999) argued that FDI would not automatically result in development, it could also result in underdevelopment much depends on how government engages with TNCs⁶. According to (WIR 2003: 86) the strategic objectives of TNCs may not match the development goals of host governments and the appropriate use of policy may bring them more in line with each other.

In general investment theory regards FDI and international production as primarily the economic activity of private sector enterprises such as transnational corporations (TNCs). According to UNCTAD (WIR 2001) the overwhelming majority of global FDI is invested in developed countries but increasingly more TNCs are investing in developing countries. More recently TNCs from developing countries are also increasingly investing in other developing countries. These TNCs tend to be of the market seeking and resource seeking type. Although these categories are not mutually exclusive MOZAL's pursuit for cheap electricity, labour and access to port facilities for its exports suggests that it maybe placed in the resource seeking FDI category. UNCTAD (Sept 2001: 11) also observed that the rates of return on FDI in LDCs such as Mozambique are

⁶ In UNCTAD World Investment Reports – Transnational corporations (TNCs) are defined as comprising of parent enterprises and their foreign affiliates: a parent enterprise is defined as one that controls the assets of another entity or entities in a country or countries other than its home country, usually by owning a capital stake. An equity capital stake of at least 10% is normally considered as a threshold for the control of assets in this context.

much higher than on investment in developed or even developing countries. Between 1995-1998 companies from United States registered returns of almost 23 percent on their investments in African LDCs. Ultimately profits is an important consideration in influencing TNC choices of where to locate their production activities.

Government policy can shape and enhance the country's location advantages

Economic geographers base much of the thinking that informed the MDC project on the existence of a positive correlation between development and geographic location. Mozambique's natural endowments such as access to ports and cheap electricity as well as the geographical proximity to Gauteng (Johannesburg) South Africa's major industrial base are a major attraction for international investors. The geographical proximity also allows companies such as Billiton with cross border investments in South Africa and Mozambique to benefits from synergies in organizing trade and production. The MOZAL experience is used to demonstrate how the Mozambican government has used policy and international trade agreements to market its natural endowments and amplify it location advantages.

According to Krugman (1999), Venables (2000 and 2001) and Dunning and Narula (1996: 13-14) governments can use policy such as international trade arrangements to negotiate favourable tariffs, and increased access to technology and markets thereby improving their countries competitive advantage. Mozambique is the recipient of a number of benefits from its close relationship with South Africa with which the country has a bilateral trade agreement (1997)⁷. Since 1999 South Africa has emerged as Mozambique's largest trading and investment partners in the Southern African Development Community (SADC). As a consequence of regional economic integration and the implementation of the SADC Trade Agreement (1998) Mozambique stands to benefit from economies of scale and increased inter-African trade. Other agreements from which Mozambique is able to leverage preferential tariffs include the international unilateral African Growth and Opportunity Agreement (AGOA)⁸ and the multilateral Cotonou⁹ Agreement from which Mozambique as a least developed country is

⁷ In 1997 an Agreement for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments and later a bilateral trade agreement between South Africa and Mozambique was signed.

⁸ A unilateral trade agreement in which the USA encourages and rewards countries such as South Africa, Mozambique and Uganda for implementing good governance policies and increasingly integrating into the international trading system.

⁹ Formerly the Lome'1V Convention granted preferential tariffs to African Caribbean and Pacific (ACP) members.

granted a 6% percent tariff reduction on its exports to European markets. These preferential tariffs agreements has the effect of reducing the cost of commodities produced and exported from Mozambique giving TNCs involved in the production of goods within the national borders of Mozambique a comparative advantage over its competitors.

These agreements presuppose some form of trust relations between the governments concerned working towards and achieving common trade related objectives. In addition to the commitment to cooperate and strengthen the economy of the Southern African region the location of MOZAL in the MDC is evidence of the strong trust relations that exist between the Governments of South Africa and Mozambique. Relations of trust relations between governments and private sector investors within a single country and among neighbouring countries could play a significant role in reducing transaction and coordination costs. Thabo Mbeki, President of South Africa, in his speech at the launch of MOZAL in Maputo, 19 September 2000 stated

“Southern African regional cooperation is at the centrepiece of South Africa’s foreign economic policy. The key element of this policy is to strengthen trade, investment and industrial linkages between South Africa and its neighbouring states. The MOZAL smelter is a practical illustration of foreign policy and its public-private partnership will become a catalyst to economic development in the region.”

This corroborates Van Schaik and Beugelsdijk (2001) argument that it is not the mere existence of network relationships that stimulates economic growth and development but also the level of actual involvement in these relationships. The active participation of Billiton in these networks can be seen as part of the company owner-specific assets and when combined with the investors’ access to international financial markets and marketing networks is used to give the owner an advantage in the area of transaction costs.

While the benefits of reduced tariff makes and important contribution to reducing the cost of production in Mozambique as Henderson, Shalizi and Venables (2000) argued that to be really meaningful the packaging of policies government choose to implement are required to go beyond merely reducing tariffs and quotas. Venables (2001) argued that many factors including the availability of transport, communication infrastructure (roads, harbours or ports, shipping, rail transport, electricity, water) and low cost skilled labour influence the location decisions of TNCs.

Low factor costs and efficiencies are key determinants of the profitability of a location. FDI in search of low-cost inputs is often called vertical FDI since it involves slicing the vertical chain of production and relocating part of this chain in a low-cost location. The MOZAL plant is part of Billiton's global production and supply chain network. Trade in Alumina is intra-firm trade as the raw materials such as bauxite and alumina are transported from Billiton's mine in Australia and beneficiated in South Africa and Mozambique. Factor cost differences are of particular concern for TNCs such as Billiton that engage in vertically integrated production activity of which a high proportion operates in developing countries.¹⁰

Government policy could enhance the countries competitiveness in attracting TNCs and much needed FDI through the:

- provision of infrastructure such as a cheap reliable transport and electricity supply
- provision of fiscal incentives including subsidies such as tax holidays, and
- access to a well trained low cost labour force
- reducing bureaucratic red tape by for example reforming of customs and border procedures

Below each of these areas are briefly considered in terms of how the government has marketed or employed policy to enhance its country location advantages.

MOZAL is a good example of how the Government of Mozambique was able to use its natural endowment to enhance its country location advantages to attract TNCs. Electricity¹¹ is an essential ingredient in primary aluminium production and Mozambique produces among the cheapest hydroelectric energy in the world. The Government of Mozambique used its abundance of cheap and reliable supply of energy as a lever in the negotiations with MOZAL. According to Aim Report (No 197, 18th December 2000: 5) following a 1988 agreement between the government of South Africa and the governments of Portugal and Mozambique Eskom has paid two South African cents (R00,02c) per kilowatt/hour but as from 1 January 2001 Eskom is paying 3.7 South African cents per kilowatt /hour for the power it purchases from the Cahora Bassa Dam in Mozambique. As a consequence of the surplus in cheap electricity Eskom has entered a

¹⁰ Vertically integrated production processes involve accessing raw materials in intermediate stages from a number of different locations to produce the final product.

¹¹ About two-thirds of the total energy input to the aluminium industry is consumed during the electrolytic reduction of aluminium oxide also known as alumina to aluminium. Electricity is used to power casting and rolling mills as well as to heat, light and cool facilities.

package deal with MOZAL in which Billiton was ensured of a cheap electric energy supply at affixed rate for a period of (8 to 12 years).

Figure 1 Representation of electricity supply cost to Billiton

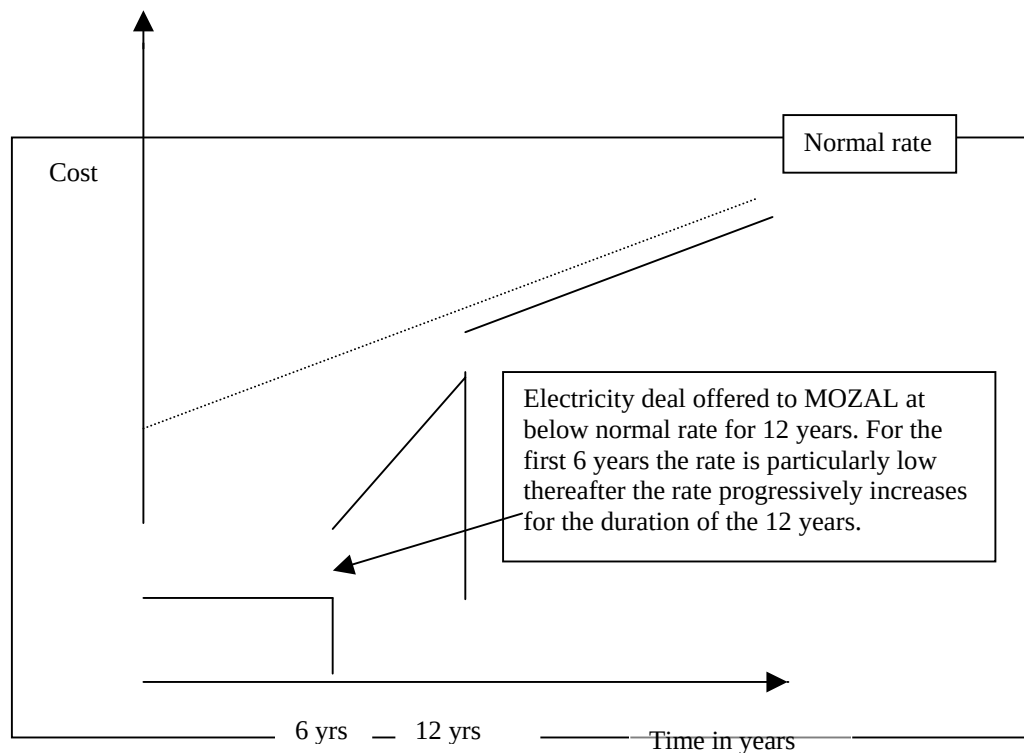


Figure 1 is a visual representation of the agreement between MOZAL and Eskom. An agreement was entered into that makes provision for electricity to be supplied to MOZAL by Eskom at below cost in two patches over a 12 year period. A particularly low price will be charged for the first six years thereafter the smelter will be locked into a competitive electricity contract for the following six years.

The cheap electricity gives MOZAL a cash flow advantage. According to Cowie (1998: 43)¹² the agreement around electricity was the key-deciding factor for locating MOZAL in Mozambique. Even though the consumption and cost of energy in the production of primary aluminium has decreased significantly in the past decades energy still a major factor cost in the production of

¹² Then the General Manger of MOZAL (1998-2000/1)

aluminium. According to Evans (1995) at least one third of the average cost of primary aluminium is for the energy required to make it.¹³

In their study on the determinants of transport costs Limao and Venables (2001) demonstrate how the countries geography and its level of infrastructure (roads, rail, shipping and telecommunications) can significantly reduce transport costs. The MDC is a practical demonstration of this theoretical point. Driver and de Barros (1999: 11) argued that the MDC road from Guateng to the port in Maputo is shorter than the road to Richards Bay saving on time and increasing the speed of delivery while simultaneously decreasing delivery cost.¹⁴ Limao and Venables (2001) also demonstrate that sea transport is cheaper than land transport. Although the use of the MDC road for transporting intermediate goods from land locked Guateng is unavoidable the overwhelming bulk of MOZAL high weight, low value raw material inputs such as bauxite (alumina) and pitch¹⁵ and finished products such as primary aluminum ingots are transported by ship.

Table 1 Comparing smelters annual production capacity and number of employees

Comparison of annual production capacity and number of employees			
	Hillside	Bayside	MOZAL
Location	Richards Bay RSA	Richards Bay RSA	Maputo Mozambique
Annual output 2002 ¹⁶	502 000 tons	180 000 tons	270 000 tons
Electric consumption	7200 gigawatt hours	2900 gigawatt hours	3600 gigawatt hours
Number of employees	1014	981	776

Source: <http://aluminium.bhpbilliton.co.za/about.html>

¹³ See Evans 1995 <http://www.eia.doe.gov/emue/mecs/iab/aluminum/page2d.html> for more information.

¹⁴ More research is required to calculate the extent to which the savings made by the MDC may be offset by the other cost such as toll roads fees and the expansion of the Durban Port container section.

¹⁵ During MOZAL 1 liquid pitch came to the smelter by road from South Africa, however during MOZAL 11 the use of raw materials will double raising the demand for liquid pitch from 22 000 to 44 000 tonnes a year and the will be transported by sea. See <http://www.mozal.com/news.htm> for further details. The annual growth rate of SA Hs6 Exports (in US\$) of Pitch to Mozambique for the period (1997-2002) is 2339,56 and represents 72 percent of South African exports in commodities for the same period. See [http://www.dti.gov.za/econdb/raportt/167Hs6export\\$.html](http://www.dti.gov.za/econdb/raportt/167Hs6export$.html)

In general the cost of labour in Mozambique is much lower than in South Africa. Even though MOZAL pays its workers more than the Mozambican national minimum wage (38 US\$ per month)¹⁷ it is still less than the amount workers in South Africa receive for the same work (Nordas and Pretorius 2000: 17 and Pretorius 2001: 18).

Table 1 is a comparison between the aluminium smelter in Mozambique (MOZAL) and the two aluminium smelters in South Africa (namely Hillside and Bayside) in terms of the number of workers employed, and the total production capacity of the plants. The table reveals that MOZAL produces more tons of primary aluminium per worker when compared to Bayside but less than Hillside. However the amount of aluminium produced at MOZAL is half that used at Hillside this suggests that the technology used at MOZAL makes workers at the plant more productive than at Hillside. This suggests that compared to workers in South Africa workers at MOZAL are also more productive and produce more primary aluminium for less wages. Furthermore workers organizations in Mozambique are much weaker than their South African counterparts and are not able to extract more favourable wage deals through negotiations.

Other policy instruments available to government include the provision and development of free trade zones (FTZ) or export processing zones (EPZs). MOZAL's location within the Belulane industrial free zone is no accident but rather on the insistence of the company's management and shareholders. In general many governments to attract FDI and encourage export growth have used IFZ policies. However the Government of Mozambique aims to go further and use the MDC to encourage a pattern of spatial agglomeration as a catalyst for the development of national enterprises within Mozambique. Its success would be dependent on whether trade policies facilitate the development of strong backward and forward linkages to the domestic economy of Mozambique. In most instances producers in countries with small domestic markets and open economies -with liberal investment and trade policies- engage in export-oriented production in order to reap the benefits of economies of scale in the much larger external market. While this holds true for producers in EPZ they are also notorious for developing enclave economies with weak (if any) linkages with the host's country domestic economy and may undermine the developmental objectives of the Mozambican government.

¹⁶ Production capacity at both Hillside and MOZAL is in the process of expanding.

¹⁷ Jan 2001 this is the equivalent of R3 800 at an exchange rate of 1 US\$ = 10 South African rand.

The net effect of the above is that it contributes to reducing factor cost and increases the competitiveness of the firm. The location decisions of TNCs are based on input costs in other words prices consideration and access to markets. The overall effect of information communication and technology (ICT) on location is that it makes it unnecessary for TNCs to always place their production activities close to the consumer market and makes it possible to relocate some production activity to lower costs locations. The MDC strategy contributes to reducing the cost of the remoteness of Maputo by facilitating trade and investments flows from Guateng and via South Africa acting as a gateway to build links to the world trading and financial system.

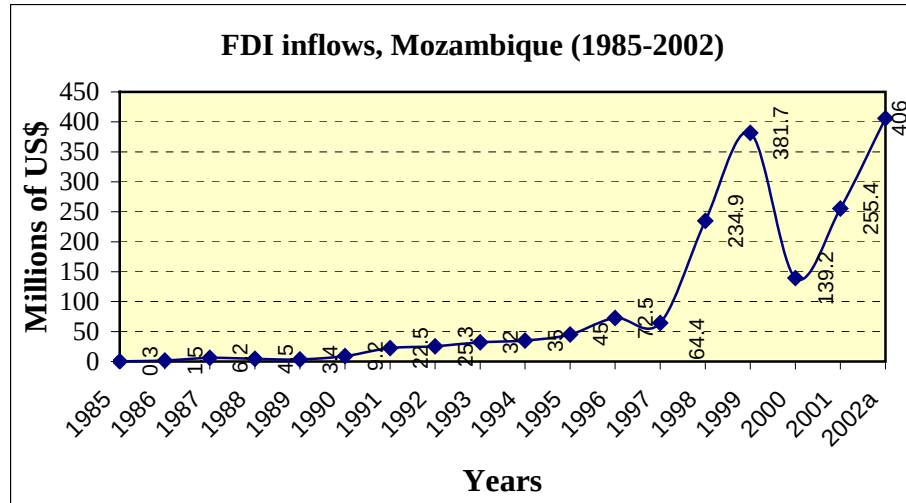
New investors who want to invest in Mozambique are still faced with many the bureaucratic and infrastructure hurdles usually encountered in developing countries. However the government of Mozambique is in the process of identifying ‘red tape’ and unnecessary administrative difficulties with a view to eliminating them. Reducing the ‘red tape’ or administrative hurdles necessitates the further reform of investment, trade, customs and labour laws. International organizations such as UNCTAD (Sept 2001: 2) conclude that Mozambique is a good example of how a decisive and reform-minded popular government of a least developed country is gradually removing the basic constraints on development. The focus of government’s policies is clearly directed to strengthening the capacity of the private sector, reducing “red tape” and improving infrastructure. With respect to macro-economic policies, the government’s strategy is to sustain stable and broad-based economic growth by relying on markets and the efforts of private entrepreneurs (UNCTAD 2001: 10).

THE MOZAL ALUMINIUM SMELTER A MEGA INVESTMENT PROJECT

This section provides an overview generally and more specifically by country of origin of FDI inflows into Mozambique. It locates the MOZAL aluminium smelter as the most significant of these FDI inflows. The ownership structure of the MOZAL smelter and information about the shareholders is provided before concluding with a discussion of the existing methods of gauging and measuring Mozambique performance in attracting FDI.

Overview Foreign direct investment (FDI) inflows for the period 1985-2002

Figure 2 FDI inflows Mozambique (1985-2002)



Source: UNCTAD, FDI in Least Developed Countries at a glance
2002: Mozambique¹⁸, 2002^a UNCTAD, WIR (2003: 250)

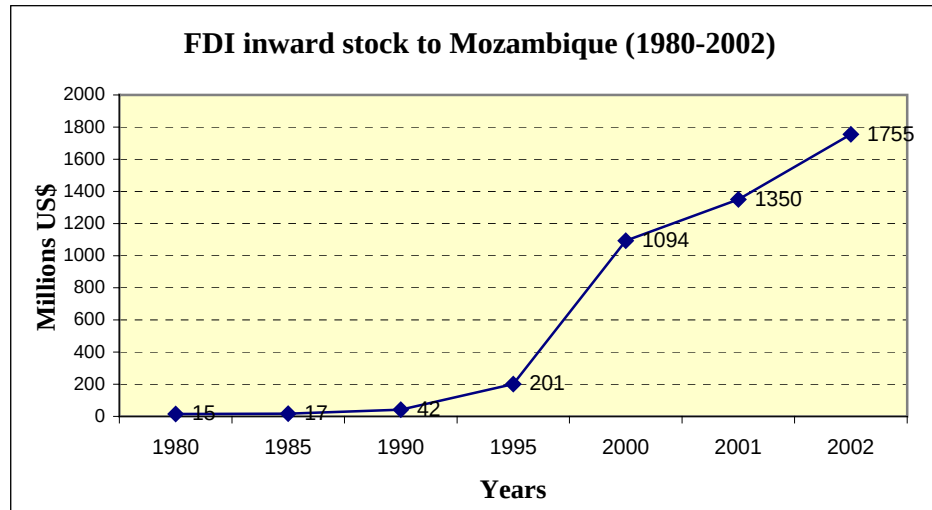
Figure 2 indicates that it was only since 1997 that foreign investment inflow into Mozambique increased rapidly. According to UNCTAD (Sept 2001: 23) 1997 was a crucial year in Mozambique signaled by the approval of mega FDI projects and the start of the implementation of the MOZAL project. In 1998 and 1999 FDI flows to Mozambique increased to US\$ 235 million and US\$ 382 million respectively compared to the US\$ 73 million in 1996 and US\$ 64 million in 1997. According to the Bank of Mozambique a few mega-projects were responsible for the FDI inflow into Mozambique during the period 1997-99 and MOZAL alone accounted for 86.4% of the total FDI undertaken in this period.¹⁹ Despite the temporary dip in FDI during the period 1999-2000 FDI again increased by about 80% during the period (2000-2001) and continued increasing into 2002.

¹⁸ This data also coincide with that of the World Bank and is used by the KPMG's 100 Big business in Mozambique (2002) and BusinessMap Foundation Report (2002).

¹⁹ The figures provided by different researchers and institutes depicting South Africa share as a percentage of total investment in Mozambique varies but they are all 60% and above.

Figure 3 Mozambique: FDI inward stock (1980-2002)

Figure 3 indicates a rapid increase in inward FDI stock from 1995 attributed mainly although not exclusively to the MOZAL and SASOL investments.

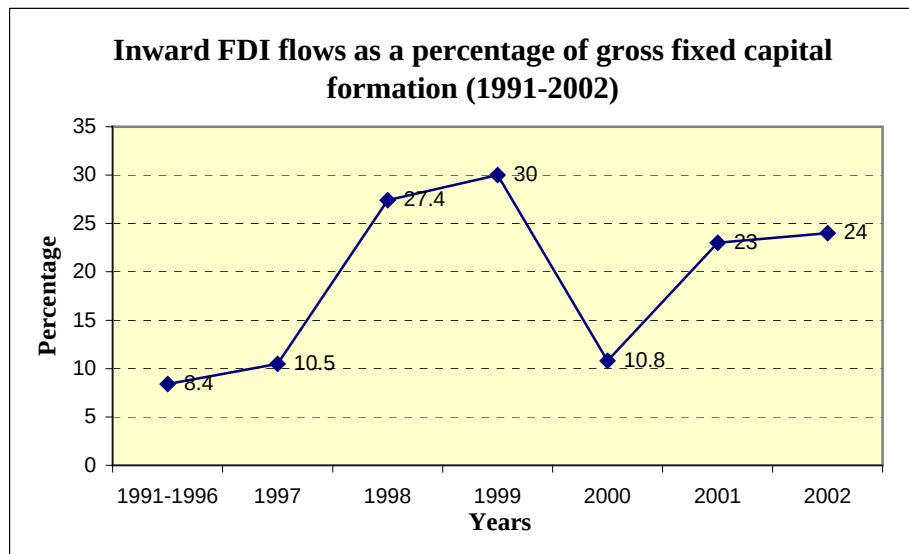


Source: World Investment Report (2003: 258)

The gross fixed capital (GFC) formation is a proxy used for measuring immovable investments such as factories and infrastructure (e.g. roads, ports and power lines etc) that facilitates income generation and wealth creation.²⁰ Chart 3 below indicates that the (GFC) formation increased rapidly during the period (1997-99) this coincides with the initial MDC and MOZAL investments and decreased again in 2000 as a consequence of infrastructure destroyed by the floods. The increase since 2000 can be attributed to the rebuilding of the roads, bridges, SASOL investment in the Pande and Temane Gas fields as well as the further expansion of MOZAL 11.

²⁰ No doubt some of this fix capital formation would have been financed by development aid.

Figure 4 Inward FDI as a percentage of gross fixed capital formation (1991-2002)



Source: World Investment Report (2003: 272)

Foreign investments by country of origin

According to (KPMG 2002:24) Mozambique ranked 3rd among the least-developed countries in attracting foreign investment in 2001, surpassed only by Angola and the Sudan and 10th on the African continent.²¹ In recent years Mozambique has emerged as one of the leading FDI recipients countries in Southern and Eastern Africa. According to Business Map (2002: 3) Mozambique attracted more than \$400million in FDI during 2002, the highest in SADC (excluding South Africa).

The South African based Business Map (2002: 4) reports that during the period (2001-2002) most of the FDI to Mozambique came from South Africa. Table 2 indicates that South Africa has become the former Portuguese colony's largest foreign investor.

Table 2 Number and value of FDI projects approved 2000

Foreign Direct Investment on an Approval Basis (Number of projects and millions of dollars)			
Position	Economy	No of projects (current)	Approved Investment (Cummulative from 1985-2000)
1	South Africa	278	447
2	United Kingdom	85	352
3	Portugal	364	305
4	Japan	2	130
5	Mauritius	21	80
6	United States	19	40
7	Australia	15	34
8	Netherlands	12	26
9	Hong Kong, China	3	26
10	France	14	19
	Sub-Total	813	1459
Others		270	136
Total		1083	1595

Source: UNCTAD (Sept 2001: 22), based on information provided by the Investment Promotion Centre of Mozambique

According to UNCTAD (Sept 2001: 21) South African investments in Mozambique are fairly diversified with greater stress on partnership in large investment projects, but there are also investments in small and medium –scale projects, especially in industry and tourism. The large projects such as MOZAL have helped to attract investments from many small and medium-sized

²¹ South Africa with 7 Billion and Morocco with 3 Billion took the biggest share of FDI, Angola, Algeria and Nigeria received over one billion dollars and he Ivory Coast and Mozambique about 250 million.

enterprises (especially those coming from South Africa).²² Billiton's participation in MOZAL makes Britain the second largest source of FDI in Mozambique. MOZAL has also helped to improve the perception of Mozambique in international markets, which in turn has positively influenced the trend of international investment flows to Mozambique. According to the CPI the overwhelming majority of the FDI projects to Mozambique are concentrated in Maputo Province and City. Statistics on investments approved by Province in 2001 collected by the CPI indicate that 66 out of a 127 investment projects approved nationally accounting for 84% of the total FDI value was based in Maputo.²³

Locating the MOZAL aluminium smelter in the Belulane Industrial Park

This section provides a brief picture of MOZAL and its location in the Belulane Industrial Park.

The N4 national road is the spine of the MDC with MOZAL located at the Maputo end. On 12th October 1999 the Mozambican Government represented by the CPI, and Chiefton Management (Pty) Ltd. (an Australian-based facilities management company) approved the establishment of the IFZ inside the Beluluane Industrial Park. The Belulane Industrial Park is located in the Matola District and is ±16-17 km south of the Maputo City center. MOZAL is based in the Industrial Free Zone (IFZ), which occupies 80% of the space in the Belulane Industrial Park. The MOZAL smelter project represents the largest investment in the IFZ and is the engine that drives the Park. The Park is the first, largest and potentially the most successful IFZ in Mozambique.

At the time of writing, only two companies have IFZ status; the one is MOZAL and the other is the Mozambique Transmission Company Sarl (MOTRACO). Motraco is a joint-venture company comprising of the Mozambican, Swazi and South African electricity utility agencies to supply electricity to MOZAL and Gauteng via two power lines one of which passes through Swaziland. Other companies seeking IFZ status include the SASOL Gas pipeline, the Corridor Mineral Sands. These companies represent huge financial investments, and are all capital intensive.

²² MOZAL is spending \$80 million on local small and medium enterprises. MOZAL Small and Medium Enterprises Empowerment and Linkages Programme (SMEELP) awarding contract to local companies. Some companies have been awarded more than one contract, Agro Alfa, Soradio, Kaness and Padiha Construcoes are already working on site

²³ for more information see <http://www.mozbusiness.gov.mz/inv.htm>

MOZAL built in two phases

The MOZAL aluminium smelter imports bauxite and pitch from Australia and from South Africa to Mozambique where these raw materials are put through an electrolytic process using the Pechiney AP30S²⁴ technology and converted into unalloyed primary aluminium ingots.

These ingots or aluminium bars are then exported from the port of Maputo via sea transport to international markets in Europe. The price of aluminium is determined on the international market coordinated by the London Metal Exchange. Since individual investors and producers do not have direct control over the price of aluminium, profit margins are maintained by keeping cost to a minimum. The location of MOZAL in the EPZ of Mozambique is calculated to reap the benefits of accessing the low cost factors inputs discussed in the previous section. As a consequence of reducing cost MOZAL is able to produce primary aluminum more cheaply than most of its international competitors in developed economies such as Canada, Europe and Australia. According to Ian Reid managing director at MOZAL for the two years 2001 and 2002 the operational efficiencies achieved resulted in MOZAL's smelting pots having the highest productivity of all AP30 potlines deployed around the world. In particular, MOZAL's anode effect is 0.04 per pot per day which is about half that of other similar smelters.²⁵

Mozambique. MOZAL was built in two phases, MOZAL 1 was built during the period (1998-2000) and the expansion of the plant MOZAL 11 was started in 2001 and completed in 2003. Both MOZAL 1 and 11 were built and reached full production in record-breaking time making substantial savings in cost. MOZAL 1 was completed six months ahead of schedule and about 100 million US\$ under budget. MOZAL 11 was completed seven months ahead of schedule and about 195 million US\$ (or 20%) below the initial budget of US\$ 860 million (Aim Reports No260, 3 September 2003).²⁶

During the building of MOZAL 1 and 11 about 4500 to 6000 temporary jobs were created and the number of permanent jobs at MOZAL 1 and 11 combined is expected to increase from the current 745 to 1050. Furthermore it is envisaged that $\pm$ 90% of the operations staff of MOZAL 11, will

²⁴ French Pechiney AP30 (to be taken over by Alcan) is considered as one of the most advanced and environmentally friendly

²⁵ Ian Reid (MOZAL managing director before 2000) at Mozambique investment forum (Paris, October 2003).

be Mozambican nationals. In addition to the creation of job opportunities MOZAL has also made provision for training facilities to upgrade the skills of local labour.²⁷ Furthermore the empowerment of local Mozambican people and companies are encouraged through joint ventures between South African and local companies.²⁸

The expansion will double MOZAL aluminium (production capacity) output by an additional 253 000 tons a year to 506 000 tons.²⁹ Earning approximately 400 US\$ in foreign exchange a year (Business Day 23 April 2003). According to Ian Reid 53% of exports and 28% of imports to Mozambique during 2002 were attributed to MOZAL. In 2001 aluminium accounted for 73,7 percent of Mozambique's exports to the European Union (EU). According to Aim Report (31 July 2002) Mozambique's exports to the EU more than tripled in 2001.³⁰ EU countries imported Mozambican aluminium worth 22.1 million euros in 2000 that increased to 391,6 million euros in 2001 (an increase of 1,672 per cent). Mozambique's balance of trade with the EU has improved dramatically from a deficit up until 2000 to a surplus in 2001.³¹

According to Wells and Buehrer (2000: 109) and the Business Report (20 September 2000) MOZAL is expected to contribute $\pm$ 7% to Mozambique's Gross Domestic Product (GDP)³². Ian Reid suggests that in 2002 MOZAL contributed 25% (i.e. 2.1%) of Mozambique's 8% GDP growth. Furthermore MOZAL has also contributed to increasing the stock of public infrastructure by building new a residential complex, roads, bridges, sewage plants, water supply, and telecommunication systems in the area of Belulane. Another consequence of the MDC is that the Port of Maputo was upgraded and a new port was built at Matola (UNCTAD Sept 2001: 24).

Distribution of MOZAL shareholders

So far the key investors in the IFZ are the shareholders of the MOZAL smelter. Foreign capital, especially South African private and public corporations are the major sources of support for MOZAL. South Africa contributes 43% of MOZAL 1. The shareholders of MOZAL SARL are

²⁶ see <http://www.mozal.com/news.htm> or <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim260.html>

²⁷ Discussed in greater detail in a forthcoming article on the developmental impact of MOZAL

²⁸ Discussed in greater detail in a forthcoming article on the developmental impact of MOZAL.

²⁹ This is still less than the total production capacity of Hillside which is currently 510 000 tonnes per annum and will be increased to 640 000 tonnes per annum.

³⁰ see also <http://www.mozal.com/news.htm> for further details

³¹ For the EU trade with Mozambique still remains an insignificant less than 1%.

³² see also <http://www.mozal.com/overview.htm> for further details

Billiton Plc (47%), Mitsubishi Corporation of Japan (25%), the Industrial Development Corporation (IDC) of South Africa (24%) and the Mozambican Government (4%). Billiton is the largest shareholder or investor in the MOZAL project. In 2001 an additional \$860 million was invested into phase two of the MOZAL aluminium smelter. The shareholders for MOZAL 11 is the same as in MOZAL 1 and the distribution of shares among the shareholders for MOZAL 11 follows the same pattern as in MOZAL 1. Some background information about the shareholders of MOZAL is briefly provided in the paragraphs that follow.

Although foreigners now hold more than half of Billiton's issued capital the biggest individual shareholders were South African (Billiton Annual Report 2000: 11)³³. Since July 2000 the IDC is the second largest shareholder in Billiton. South African banks and insurance companies also feature significantly among Billiton's fifteen largest shareholders. As a company, Billiton emerged as part of the unbundling of the South African mining company Gencor.³⁴ Hence Gencor through Alusaf Ltd its 100%-owned subsidiary conducted the initial negotiations concerning MOZAL. Gencor believed that the South African IDC would offer low-cost finance and guarantees for investors in Mozambique. Billiton at first wanted to limit its exposure to Mozambique and insisted that the IDC contribute a substantial initial portion to financing the project (see Appendix 1). In 1994 Gencor acquired Billiton, a minerals company that had previously been owned by Royal Dutch Shell. In 1997 Gencor restructured to combine its base metals operations, including aluminium and registered under the name of Billiton on the London Stock Exchange. Billiton is also registered on the Johannesburg Stock Exchange (JSE).

The Industrial Development Corporation of South Africa (IDC) is the second largest shareholder in the MOZAL project (25%). The IDC is a registered public company established by the IDC Act (Act No. 22 of 1940) in 1940. The Board of Directors is appointed by the South African

³³ See Pretorius (2001) for a detailed discussion breakdown of the top 15 Billiton shareholders at 31 July 2000.

³⁴ Alusaf is a wholly owned subsidiary of Billiton and has been in operation for the past 25 years as the only producer of high quality primary aluminium products in Southern Africa. Alusaf was formed in 1967 when the IDC with Alusuisse as partner, constructed the Bayside aluminium smelter in Richards Bay. In August 1989 Gencor purchased the controlling shareholding of Alusaf and in 1992 Alusaf started the construction of the Hillside smelter that was completed in 1996. The two smelters are no longer linked at the top by a joint corporate management structure. They operate separately, but in close co-operation as members of the Billiton group (Billiton World 1998: 4). Billiton also has a 60% interest in Samancor, the worlds leading integrated producer of ferro-chrome and ferromanganese. Billiton produces aluminium at the lowest or close to the lowest cost in the industry. The aluminium business segment within the Billiton group is the largest contributor to turnover, assets and profits. Most of the Billiton group's turnover and profits on ordinary activities before taxation is located in Southern Africa, followed by Latin America and Australia.

Government, which also determines the Board's powers and obligations. The South African government is the only shareholder of the IDC. However the IDC is financially independent and does not rely solely on government funds for its operations. The government delegates the IDC's mandate to the Board of directors and management. The IDC mandate in SADC is to act as a catalyst for development in mining and the manufacturing sectors. To date the MOZAL project is the largest SADC project outside South Africa in which the IDC is involved.

The third largest shareholder in the MOZAL project is the Mitsubishi Corporation a Japanese general trading company. Its investment in the MOZAL project is the biggest on the African continent (Mozal News, December 1998, No. 1). MOZAL is the largest nonferrous metal business of the Mitsubishi Corporation and is the first investment in an aluminium smelter in Africa by a Japanese company. Mitsubishi's top 10 shareholders are mainly Japanese finance houses and banks.

The fourth shareholder in the MOZAL project is the Mozambican Government. The Mozambican government paid for its 4% share in MOZAL in cash from financial assistance received from the European Investment Bank (EIB).³⁵

Financial and lending agencies

The rest of the finance for the MOZAL smelter was raised by loans from South African and foreign lending agencies. Some of the lending agencies such as the Development Bank of Southern Africa (DBSA) and Britain's Export Credit Guarantee Department (ECGD) are linked to their respective governments and provide export credit³⁶ finance and guarantees. The ECGD provides Billiton with overseas investment insurance to cover against political risks in South Africa that could lead to non-payment. The MOZAL project is among the capital projects of the Industrial development Corporation (IDC) that have benefited from South Africa's Department of Trade and Industry (DTI) Credit Guarantee investment Corporation (CGIC). Others multilateral institutions such as the International Finance Corporation (IFC), the Commonwealth

³⁵ The Treaty of Rome that established the European Union created the EIB in 1985. The EIB shareholders are the European Union's 15 member states. The Bank started operating in Mozambique in 1987, under the Lome' Convention, where it is now active in important sectors, such as cotton, cashew nuts, sugar, fishing, cements, electricity and mining.

³⁶ Export credit refers to the system of selling exports on credit rather than for cash payment. Many countries promote their exports by providing either subsidized export credit or guarantees on more favourable terms than can be commercially obtained.

Development Corporation (CDC) and France's Coface also provided loans to the MOZAL project.

In SADC outside South Africa the Development Bank of Southern Africa (DBSA) loan to MOZAL is the largest in the region. The DBSA contributed a further \$40 million to the expansion of MOZAL 11. The DBSA's only shareholder is the South African Government. The DBSA's core business is to create an infrastructure that serves both South Africa and other SADC countries' infrastructure investment needs. This includes addressing socio-economic imbalances, providing financial and facilitative support and helping to improve the quality of life of SADC citizens. According to Torp and Padayachee (2000:96) the loans approved by the DBSA in SADC countries appear to be predominantly commercially-viable projects such as MOZAL which often generate cash flows in strong foreign currencies, while the profile of the projects approved within South Africa itself appear to be more typically developmental – orientated projects such as the backing for the Maputo Corridor Infrastructure.

Since the International Finance Corporation (IFC) started funding ventures in Mozambique in 1987, it has invested US\$136 million. Most of this money – US\$120 million – has gone into just one project: the MOZAL Aluminium smelter.³⁷ In October 1998 the IFC signed agreements to invest in MOZAL. Under these agreements the IFC will provide a subordinate loan of US\$65 million and a senior loan of US\$55 million. This amounts to 9% of total investment in MOZAL and is the IFC's largest-ever own account investment in Africa and reflects the IFC's confidence in Mozambique's compliance with World Bank standards.

LEGISLATIVE AND REGULATORY FRAMEWORK

The success of the government in attracting FDI is partially explained by the implementation of Mozambique's FDI legislative reform process. In the mid-1990s, the Mozambican Government realized that its new policies to attract more FDI were being frustrated by red-tape and negatively affecting the country's image abroad and further discouraged anyone from doing business in the country. While MOZAL benefited from attempts to reduce administrative and bureaucratic barriers to investments in 1995 the project also provided the impetus to continue to simplify the investment processes, cost cutting measures and expediting production in Mozambique (Wells

and Buehrer 2000). Practically securing and consolidating the MOZAL investment and administratively facilitating its production needs assisted in significantly reforming the investment legislative and regulatory environment in Mozambique. This section outlines the main laws that make up the regulating framework for foreign and domestic investments in Mozambique. It deals with the institutions such as the Council of Ministers (CoM), CPI and the IFZ Company charged with administering these laws and their authority to enforce them.

Laws regulating investments in Mozambique

Article 7 of the Law on Investment No 3/93 states the objectives of investments for the Mozambican Government include;

- Development, rehabilitation, modernisation or expansion of economic infrastructure
- Expansion and improvement of national production capacity or capacity to render services
- Training, expansion, and development of national entrepreneurs and Mozambican business partners
- Creation of jobs for national workers and the raising of professional skill levels of the Mozambican labour force
- Technological development and the improvement of entrepreneurial productivity and efficiency
- Increase diversification of exports
- Generating foreign currency
- Reduction and substitution of imports
- Improving the supply of domestic markets and;
- Direct or indirect contribution towards improving the balance of payments and government budget revenue

The two laws that directly regulate national and foreign private investment into Mozambique are the Law on Investment (No 3/93)³⁷ approved on the 24 June 1993 and the Regulation of Investment Law (No 14/93) approved 21 July 1993. The Law on Investment (No 3/93)³⁹ makes provision for the framework by which national and foreign private investments qualify for the

³⁷The IFC is the agency of the World Bank that lends to the private sector.

³⁸Replacing Law No 4/84 (18 August 1984) and Law No 5/87 (19 January 1987)

³⁹ See http://www.mozbusiness.gov.mz/inv_leg.htm for a copy of this law No 3/93 approved 24 June 1993.

guarantees and incentives schemes offered by the government of Mozambique.⁴⁰ The law covers most forms of direct and indirect national and foreign investments. It deals with non-discrimination between foreign and domestic investors and the protection and guarantee of investments.

The Law on Investment does not discriminate between foreign investors, employers and workers who are subject to the same duties and obligations applicable to nationals for example companies investing FDI are entitled to access domestic borrowing on the same terms and conditions applicable to Mozambican companies.

Under Chapter 11 the Government of Mozambique guarantees the security and legal protection of property on goods and rights, including industrial property rights. It also provides for just and equitable compensation as protection from nationalisation or expropriation of goods and rights. Furthermore it deals with how the value of the compensation or remuneration is to be determined and paid. The government of Mozambique also guarantees the remittance of funds such as royalties and exportable profits abroad. Investors who comply with the law 100% of the profits can be transferred in foreign currency of the investor's choice abroad (repatriated). The government also guarantees the concession of tax and customs incentives granted in the Code of Fiscal Benefits for investors complying with the law. In the event of a dispute between the government of Mozambique and the foreign investors concerning existing investment projects in Mozambique the International Convention for the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States (ICSID) adopted in Washington on 15 March 1965 will arbitrate the matter. Mozambique is also a signatory to the World Banks Multilateral Investment Guarantee Agreement (MIGA) that guarantees in foreign investments against political risks.

As part of the government's commitment to encouraging sustainable investment projects all investors are compelled to carry out and submit environment impact assessment (EIA) studies pertaining to the impact their investment will have on the natural and physical environment. However responsibility rests with the investor or company to undertake appropriate measures for the prevention and mitigation of any negative environmental effects identified by the EIA.

⁴⁰ This law does not apply to investments made in the areas of prospecting, research and production of petroleum and gas and in mineral resources extraction. Nor does it cover public investments financed by funds from the State Budget.

Council of Ministers and the Investment Promotion Agency

The Regulations of the Investment Law (No 14/93) and Decree (No 36/95) of 8 August deal with the Council of Ministers (CoM). The CoM is comprised of the Minister of Planning and Finance (CoM President); the Minister of Industry, Commerce and Tourism (vice CoM vice-President), Minister of Public Works and Housing; Minister of Agriculture and Fishing; and the Minister of Environmental Coordination. The CoM is responsible for the coordination of the processes of investment and the creation of the Investment Promotion Agency (CPI).⁴¹ Under the supervision of the Minister of Planning and Finance the CPI is responsible for the promotion of investment and provides advisory service to Government bodies on investment matters. The CoM also determines the minimum value of direct national and foreign investment.

As for inter-institutional coordination the CPI works closely with the Provincial government and the Municipal Council of the City of Maputo to facilitate the speedy implementation of investment projects. The CPI represents the government in the Beluane Industrial Park. CPI's mandate is to encourage and facilitate FDI into Mozambique and provides important linkages between Mozambique and other governments, trade commissions, industry organizations and investments entities. The CoM is also responsible for the IFZ regime and has the final say on granting IFZ status. The coordination and operations of the IFZ are managed by the IFZ Council (21 September 1999) with the CPI responsible for issuing certificates to companies that intend to operate in the IFZ.

Furthermore the CoM also supervises the Code of Fiscal Benefits⁴² for investments provided for in law (No 16/2002)⁴³ approved on 27 June.⁴⁴ This law seeks to rationalize the concessions of fiscal incentives so that the regime may be more efficient and effective as an instrument of economic policy. This law deals with the right to tax and customs benefits, what procedures are to be followed to obtain fiscal benefits? The kind of sanctions impose for violating or not complying with the law and the suspension and cancellation of fiscal benefits, for example investors can

⁴¹ See <http://www.cpi.co.mz> for more on CPI

⁴² Fiscal Benefits are defined as tax measures that reduce the amount of taxes payable in order to benefit activities having a recognized public social or cultural interest as well as promoting the nations economic development. These include tax and customs incentives, deduction from taxable income, accelerated depreciation, tax credits, exemption from tax and reduction of the rate of taxes and the deferment of the payment of taxes.

⁴³ It replaces past laws (No 12/93) of 21 July, (No 37/95) of 8 August and No (45/96) of 22 October.

⁴⁴ see http://www.mozbusiness.gov.mz/inv_leg_code.htm for a copy of this legislation

claim fiscal benefits for the modernization and introduction of new technology as well as for professional training.

Industrial Free Zone legislation and fiscal benefits

Industrial Free Zone legislation precedes MOZAL but despite the approval of the IFZ law (No. 18/93) in 1993 the country attracted very little FDI. A large proportion of the FDI inflow was contingent on MOZAL being granted IFZ status. In other words it was only since the approval of MOZAL in 1997 that the IFZ became a reality. The IFZ laws were concretized and put into practice as negotiations around the MOZAL project unfolded. The IFZ status of the MOZAL project was agreed to at the Heads of Agreement (Council of Ministers) meeting in March 1997.⁴⁵

As mentioned above the legislative framework for IFZ management and regulation is comprised of several laws passed during 1999 replacing the 1993 IFZ laws. These laws include the Industrial Free Zone Council (No. 61/99), the Industrial Free Zone Regulations (No. 62/99 of 21 September), and the Industrial Free Zone Expatriate Labour Regime (No. 75/99). The Industrial Free Zone Regulations were again amended by law (No 35/2000), of 17 October and law (No 16/2002) of 27 June. These laws explain how the IFZ is to be managed and regulated.⁴⁶ These laws also explain the customs, taxation and labour laws. The main points of the laws regulating the operations of the IFZ include: The scope of application; coordination; IFZ parameters; employment positions; operations within the IFZ; IFZ activities; sales and transfer of merchandise and goods within IFZ; importation into the internal market from the IFZ; local suppliers; and sales of goods, improvements and services; procedures for the implementation of

⁴⁵ The trade unions were not involved in the negotiations when the IFZ was approved between the government and MOZAL. During these negotiations differences emerged among the negotiating parties concerning the IFZ policy. At first there were disagreements between the Mozambican Government departments concerning the granting of IFZ status. Initially resistance came from the Customs and Tax Department. The usual practice is that the exporting firm (MOZAL) would have to pay duties on its imports and then apply for a rebate upon export of the finished product. But the MOZAL managers argued that following this procedure would tie up working capital in duties. They insisted that procedures for obtaining duty refunds were notoriously slow and bureaucratic in Mozambique, and that the value of imported raw materials in the instance of the MOZAL was large. Therefore, the ability to import free of duty was extremely important. However the customs officials and the tax office were reluctant to forego such a potentially large source of tax revenue. These concerns were also expressed by the Central Bank. In order to convince customs officials that such a system could work, and to learn more about how other countries dealt with the problems associated with free trade zones the Investment Promotion Centre (CPI) sponsored visits to EPZs in Mauritius, Malaysia, the Philippines and the Dominican Republic.

⁴⁶ See http://www.mozbusiness.gov.mz/ifzs_regul.htm for a copy of the Industrial Free Zone Regulation incorporating the changes approved in 2000 and 2002.

the IFZ customs regime; IFZ labour regime, infractions; cancellation of the certificate to license; report of activities; claims and disputes; and subsidiary legislation

The IFZ regulation applies to the development and operation of the IFZ infrastructure as well as the operations of an export-oriented manufacturer within the IFZ. When a company qualifies for IFZ status, the operating certificate is issued after construction and installation of the customs controls, and security procedures. National and foreign investors may hold IFZ development and/or administration licenses.

Within the IFZ there should in total be at least 500 permanent jobs created for Mozambican workers. Each company operating inside the IFZ must employ at least 20 workers although Article 5 of the IFZ regulations makes provision for the approval of projects that employ less workers of Mozambican nationality. Exemptions are granted where companies carry out their production using advanced technology such as the production of medicines, medical surgical materials, electronics, computer technology, measuring devices, instrumentation, and technology for the aeronautic and space industry. Research and development centres are also exempted.

The Industrial Free Zone Expatriate Labour Regime (Decree no. 75/99 of 12 October) drafted by the Ministry of Labour complements the labour laws and regulates the terms of employment of foreigners and expatriates in the IFZ. This law also regulates collective labour relations (including the right to strike) inside the IFZ. According to Article 9 of the Industrial Free Zone Expatriate Labour Regime strikes within IFZs are subject to a seven days prior notice. A strike may only be called by the national or provincial labour union after confirmation by the IFZ Council with regard to the guarantee of minimum services.

As long as the law does not prohibit the goods any amount can be imported into the IFZ. However the processing of alcoholic beverages or tobacco and its derivatives are allowed only if a minimum of 50% of the raw materials to be used in the final product come from Mozambique. Similarly the processing of gold, silver, precious stones, skins firearms, munitions, pyrotechnic articles and explosives are allowed only when at least 25% of the raw materials used to make the final product come from Mozambique.

Almost every type of industrial activity is allowed with the exception of the exploration of natural resources, processing of rough cashew nuts and national seafood, including prawns or activity

that is reserved for the State with or without the private sector.⁴⁷ The law requires that at least 85% of the company's production be exported. The IFZ regulation permits up to 15% of the company's previous year's production to be sold on the local market in accordance with customs regulations that apply to the local market.

Operators/enterprises that do civil construction works and/or improvements (roads, harbours and railway lines) within the IFZ can rent or sell them freely, and they can also fix the prices of any services they provide to the companies operating in the IFZ. The land in the IFZ is granted to the operator and companies contributing to the infrastructure of the IFZ for a period of 50 years renewable.

The tax and fiscal regime that applies in the IFZ is noted under chapter 1V of Industrial Free Zone Regulation. Both developers and enterprises in the IFZ are entitled to exemptions from customs duties on the importation of construction materials, machinery, equipment, accessories, spare parts and other goods used in the IFZ. These exemptions also include Value Added Tax (VAT) and the Specific Consumption Tax (SCT).

The developers and companies operating in the IFZ shall for the period of ten (10) years benefit from a sixty (60%) percent reduction in the rate of Corporate Income Tax on the profits. Developers and companies are also exempted from real property transfer tax (SISA) payable on the acquisition and use of immovable assets. They are also allowed to open and maintain foreign exchange accounts with Mozambique and abroad. Furthermore transfer of profits and dividends is permitted subject to documentation certifying registration of imported capital, proof of having met tax obligations and confirmation of the Ministry of Planning and Finance of the exportable amount. Repatriation of capital is also subject to compliance with the above provisions.

Under Chapter V1 of the same document provision is made for regulating labour and conditions of employment in the IFZ. Existing companies that comply with the IFZ regulations may apply to the IFZ Council to be included under the IFZ regime. Furthermore Special Economic Zones will be created on a case by case basis with the objective of developing specific geographical areas, properly delimited by law and benefiting from: exemption from customs duties, taxes and other

⁴⁷ Cashew nuts and seafood are regarded among the main export products of Mozambique and many people are dependent on these for subsistence.

levies; a free “off-shore” type foreign exchange regime; and special labour and immigration regimes.

In sum the Mozambique investment laws employ a combination of non-discrimination, investment protection, IFZ institutions and fiscal incentives and benefits to attract foreign investments and create an investment friendly environment. In general Mozambique’s laws are very liberal and non-restrictive and are constantly reviewed and amended in keeping with international best practices.

RESPONSES TO IFZ and INVESTMENT LEGISLATION

This section discusses some of the responses to the IFZ and investment policies pursued by the Mozambican government. On the one hand foreign investors and major multilateral research institutions have recognized the efforts made by the Mozambican government to liberalize and rationalize the investment laws and hail Mozambique’s reform process as the star in Southern Africa from which other African countries have much to learn. On the other hand academic and political commentators on Mozambique such as Hanlon (1991), Saul (1993) and (Soderbaum and Taylor 2001) criticize the Mozambique government for relying too heavily on markets and investments to generate development. Similarly the responses to government policy from companies are mixed. On the one hand Kassotche (1999: 77) argues that national companies had lamented that the liberal reforms serve mainly outside interests, as foreign products are sold at lower prices than those locally produced crowding them out of a market that they have a right to exploit. On the other hand Hanlon (1991) argued that increased privatization and foreign investment have provided opportunities for some local businessmen and government officials as the junior partners in joint venture companies to enrich themselves.

Competitiveness ranking

Evidence that investors approve of the Mozambican Government’s investment and trade policies can be found in the much-improved performance of the country in the international competitiveness rankings. The Mozambican Government’s ability to attract FDI such as MOZAL is registered in two independent empirical studies conducted by the World Economic Forum (WEF) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). The WEF produces the Africa Competitiveness Report (ACR) that includes the “Improvement index” and

“Optimism index” generated from surveys conducted among the business community in Africa. These indices rank participating African countries in terms of their competitiveness.⁴⁸ The UNCTAD produce the World Investment Report (WIR) and include the “Inward FDI Performance Index” (based on FDI inflows) a ratio of a country’s share in global FDI flows to its share in global GDP and the “Inward FDI Potential Index” (based on structural factors) ranks countries according to their potential for attracting FDI.

In 1998 the ACR (1998) ranked Mozambique 18th out of 23 countries participating in the “Competitiveness Index (1998)”. Although Mozambique featured among the poorly performing countries in the competitiveness index⁴⁹ the country fared much better in the “Improvement” and “Optimism” indices. Mozambique ranked 4th in the “Improvement index (1992-97)” and 1st in the “Optimism index (1997-99)” of 20 participating African countries. Recently the ACR (2000-2001) ranked Mozambique 3⁵⁰ on the “Improvement index” and 3⁵¹ on the “Optimum index”.

In relation to Mozambique’s performance the results, analysis and conclusions of the WEF, ACR is also corroborated by the UNCTAD WIR studies. According to UNCTAD (WIR 2002: 26) Mozambique’s ratings in the “Inward FDI Performance Index”⁵² stood at 0.3 during the period (1988-1990) and 1.8 during the period (1998-2000) improving its ranking from 109 to 23, Africa’s second best rating on the heels of Angola which has a rating of 5.1 and ranked 3. According to the UNCTAD WIR (2002: 31) Mozambique is placed with other countries with a similar GDP (a proxy for economic size) in the low FDI potential category, during the period (1988-1990) featured among the under- performers but shifted during the (1998-2000) to the group of countries that performed above-potential. The group of above potential economies comprises mainly countries with strong capabilities that have done well in attracting FDI. Most are relatively poor and lack a strong industrial base.

Even though Mozambique has since 1998 ranked among the top performing African countries and has consistently maintained or improved its ranking caution is required when interpreting the

⁴⁸ Factors taken into account are the size of the FDI inflows relative to the size of the economy as measured by GDP. Including questions about infrastructure, market size, natural resource endowments, FDI environment and legislative framework, finance, labour, governance and openness.

⁴⁹ Angola, Nigeria and Zimbabwe also feature among this group of poorly performing countries the impact and political turmoil of lengthy civil war.

⁵⁰ Tanzania, Morocco, Mozambique, Nigeria and Uganda appear to be the most improved economies.

⁵¹ Nigeria, Tanzania, Mozambique, Morocco and Ghana.

meaning of these indexes. Mindful that credit ratings are subjective they nevertheless provide some indication to investors about the level of risks involved. The responses from investors and their organizations are mixed. The KPMG (2002: 24) an international private sector auditing company operating in Mozambique is of the opinion that the increase in Mozambique's ratings has been substantial. However Mozambique is unrated by leading international credited rating agencies such as Standard & Poor and Moody's suggesting that they still consider investments in the country to be risky. This has not prevented Standard & Poor and Moody's from granting BHP Billiton an 'A ratings'⁵³ on the basis of their earnings before interest and tax (EBIT) indicating to potential investors that even though the company is investing in Mozambique investments in BHP Billiton is considered secure. The MOZAL experience as Brian Gilbertson argued illustrates that under certain circumstances "investing in risky geographies" can be turned into opportunities and are tough calls.

The involvement of the World Bank's IFC⁵⁴ and MIGA⁵⁵ also serve as a vote of confidence in the Government of Mozambique, signaling to investors that their investments are secure from political risk. Furthermore the use of structured project financing⁵⁶, south African power supply, alumina from Australia, technology from France, management from South Africa, the proceeds of aluminium sold abroad are kept in a foreign bank trustee account all serve to decrease the dependency on the Mozambican government and to significantly reduce operational risks.

Supporters of the reform process

The managers and directors of MOZAL are among the strongest supporters of the Mozambican reform process. According to Rob Barbour, Chairman of MOZAL,

⁵² Countries with an index value of 1 receive FDI exactly in line with their relative economic size (an index value greater than 1 attract more FDI than expected).

⁵³ Moody's rating agency looks at Sovereign (eg Finance Ministry Guarantees), Political Cover, Borrowers/Guarantors with rated/Traded cross border (hard currency) debts.

⁵⁴ According to Solomon Asamoah (IFC Country Manager for Mozambique speaking at a conference of investors in October 2003) the IFC is active in Mozambique and likely to further increase IFC activities in the short and medium-term

⁵⁵ According to Christopher Bellinger (October 2003) the Multi lateral investment Guarantee Agency (MIGA) protect investors and financial institutions from non-commercial risks. MIGA currently underwrites 4 projects in Mozambique (total coverage \$ 100 million). Mozambique is MIGA's 4th largest host country overall and MIGA's largest in Africa. MIGA Guarantee has facilitated \$2.8 billion in FDI into the country.

⁵⁶ Sharing the ownership of MOZAL with other shareholders by not placing all their eggs in one basket investors are sharing the gains but also the risks. Furthermore the project is broken into smaller projects and

“It is important that I place due emphasis on the role played by the Mozambican Government in encouraging a massive private capital investment of this kind. When this project first came under examination, what stood out was its status as an ‘Industrial Free Zone’, which conferred generous tax advantages and benefits on capital providers.”

Peter Cowie, (MICTUR 1998:43) the General Manager of the MOZAL project in Mozambique also confirms that an important factor in locating the MOZAL project in Mozambique was the existence of the IFZ – seen as clear proof of the Mozambican Governments intention to encourage and retain commercial interest. These sentiments are echoed by David Munro, CEO of Billiton Aluminium, (Mozal News, May 1999, No. 3)

“I want to pay tribute to the Government of Mozambique for the policies they have developed and implemented, which lie behind the dramatic increase in foreign interest in this country. MOZAL has played an important role in affirming Mozambique as a country open for business. In a very real sense I believe that the Government’s farsighted involvement in this project – and unwavering support it has given to MOZAL from its inception – have been vindicated. They have been model hosts and quite rightly other major investments have followed.”

In his speech at the MOZAL inauguration in Maputo on 21 September 2000, Brian Gilbertson, Chairman of Billiton said, “MOZAL is now widely viewed as one of Billiton’s best investments”. Gilbertson also praised the South African Government for its support for creation of Billiton Plc as a UK-domiciled company and for sharing the company’s vision of gaining access to international capital. MOZAL was the first major investment Billiton made after its international fund raising and listing on the London Stock Exchange.

A Qureshi, from the Harvard Business School suggests, “MOZAL is a wonderful example of the African Renaissance being alive ...we know they (the sponsors) are going to make money.” Another study by the Harvard Business School suggests that the most important consequence of

does not rely on one single contractor for delivery and implementation; this is another way in which risks are minimized.

the MOZAL project is the enhanced investor confidence it generated in Mozambique. According to Wells, Louis and Bueher Timothy (February 2000):

“This is a success story, with important lessons for other countries that are trying to attract foreign investment. In it, the government of Mozambique, one of the world’s poorest countries, works with managers from a multinational minerals company to improve the countries investment climate.”

Heads of states and shareholders alike were convinced that success would breed success. *“The best thing for making investors comfortable is a success story.”* President Chissano declared that a benefit to his country from MOZAL *“is that it shows something on this scale is possible in Mozambique, using Mozambican labour”*. He stressed the importance of MOZAL as a beacon that could attract further FDI to Mozambique and to Southern Africa. Furthermore Fernando Sumbana, Director of Mozambique’s Investment Promotion Centre (CPI), (Mozal News, October 1999, No 4) suggests that:

“MOZAL will be used as a model for all other projects which the CPI is negotiating, such as iron and steel plants in Maputo and Beira, Industrial Free Zones in Beira and projects planned for the port of Nacala.”

Investors see southern Africa in general and Mozambique in particular as investment friendly territory. The Government of Mozambique has shown its political and financial commitment to the project by signing, with the South African Government, an Investment Protection Agreement and a Memorandum of Understanding on electricity and development in Mozambique. The South African Government has provided political and commercial guarantee to South African banks that fund MOZAL under the Export Credit finance arrangement. For the investors the participation of the multilateral funding institutions such as the IFC and IEB also significantly reduced the country risk.

Critics of the reform process

Academic observers such as Beck and Taylor (2001) and Soderbaum and Taylor (2001) have questioned the methodology and assumption underlying the SDI development strategy. The assumption is that by pursuing economic growth via implementing mega-projects mainly in

infrastructure and aluminium-manufacturing development will automatically trickle down to the community. They argue that the development strategy is based on a 'big bang' approach built around short-term capital-intensive and large investment projects. They question the wisdom and appropriateness of pursuing a capital-intensive mineral extraction and manufacturing project in labour surplus economies where agriculture is dominant. Furthermore they suggest that this strategy means that in essence the government has become a transmission belt for large-scale transnational capital in the hope that this will foster development effectively reducing the State to an investment agency. This undermines the developmental objectives behind the MDC. It gives the impression that currently the MDC is designed first and foremost for big business and local participation is more by coincidence rather than a guiding component (Soderbaum and Taylor 2001: 685).

Another criticism is that the government of Mozambique's strategy relies too heavily on FDI for development even though the understanding of the mechanism of how the link between infrastructure and development works is still unclear. The current FDI is concentrated in the mineral-energy complex a sector well known for its low linkage capabilities. The Maputo corridor EPZ has created few linkages to the rest of the economy. Most of the infrastructure developed as a consequence of MOZAL is highly specific and limited to the immediate surrounding of MOZAL and its activities. Since Mozambique's productive investment and technological capacities are very limited the fast investment and growth, particularly of the type based on mega projects is bound to be relatively short-lived. According to Castel-Branco (2002: 22) argued that 2 to 3 mega projects would exhaust the capacity to grow of the Mozambican economy, particularly because of the lack of skilled and well trained people, industrial facilities, standards and technological capacities and infrastructure and overall business capacities.

According to Nordas and Pretorius (2000: 11) the development path Mozambique has embarked on entails the danger of running into Dutch disease type problems.⁵⁷ The problem arises when exports and natural-resource based goods lead to an appreciation of the exchange rate and thereby renders labour-intensive manufacturing uncompetitive. Mozambique's economic development is closely linked to and dependent on the demand for resources of the South Africa companies.

⁵⁷ The impact of large inflows of foreign exchange is discussed in Auty and Miksell (1998) and Rodriguez and Sachs (1999), both in the context of exports of minerals. Nordas and Gergis (2000) argue that these analyses are highly relevant to large inflows of development aid as well.

There is general concern with the speed of economic liberalization and the loss of national sovereignty in policy formulation. Saul (1993) has accused the Government of Mozambique of putting its faith in the magic of the market. Saul (1993) and Hanlon (1991) have argued that the flip side of the increased dependency is the loss of sovereignty in policy formulation and economic ownership to international agencies (such as the IMF and the World Bank) and foreign investors. Together they argue that this loss of Mozambican ownership over their political and economic life amounts to the recolonization of Mozambique.

CONCLUSION

In conclusion it appears that the goal of attracting FDI such as MOZAL through the MDC into Mozambique has met with success. The second part of growing local industry around the MOZAL is the more difficult challenge and will be crucial to the further development of Mozambique. It is clear that the MDC and MOZAL have made a contribution to the economic development of the country particularly in the southern region. However a more detailed study on the impacts is necessary to assess the quality of the economic growth in terms of its social contribution such as job creation and poverty reduction. The MOZAL case study raises many questions about whether the granting of IFZ status and the provision of incentives in order to attract FDI undermines the social and developmental potential of such investment. Furthermore the adoption of IFZ policies and the further liberalisation of regulations to encourage economic growth instead of reducing are increasing the economic disparities between north and south in Mozambique and simultaneously binding development in Maputo City to the fortunes of South African companies based in Guateng.

REFERENCES

- Asamoah, Solomon (3 October 2003) IFC in Sub Saharan Africa. A power point presentation at a Mozambique Investment Forum (Paris October) jointly organised by the World Bank and the Government of Mozambique. <http://www.worldbank.org/afr/mz/if03.htm>
- Bank of Mozambique. Annual Report 1999.
- Bek. David and Taylor Ian, April 2001. Evaluation of Spatial Development Initiatives: Case study of the Maputo Development Corridor and the West Coast Investment initiative, A Report

- Commissioned by the Department of Trade and Industry (DTI) and the Development Bank of Southern Africa (DBSA).
- Bellinger, Christophe (3 October 2003) Risk mitigation for investments in Mozambique. A power point presentation at a Mozambique Investment Forum (Paris October) jointly organised by the World Bank and the Government of Mozambique.
<http://www.worldbank.org/afr/mz/if03.htm>
- Billiton Annual Report. 1999. London.
- Billiton World, Vol. 1, No. 2, September 1998.
- Business Report. 20 September 2000. MOZAL adds 7% to Mozambique GDP.
- BusinessMap Foundation. January 2003. Investment 2002: Challenges and Opportunities. A BusinessMap Foundation report, Johannesburg, South Africa.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. August 2000. Economic linkages between South Africa and Mozambique. A study for the Department for International Development of the British Government –South African Office.
- Cook, Lisa D and Sachs, Jeffrey D. Africa Competitiveness Report (ACR) 2000-2001, Executive Summary. World Economic Forum.
- Cowie, Peter. The MOZAL story and development of linkages, executive summaries of the talk presented at the Fourth Private sector conference in Mozambique 1998. Maputo.
- Dunning, John and Narula, Rajneesh. 1996. "The investment development path revisited: some emerging issues." *in* Foreign direct investment and government: Catalysts for economic restructuring. Edited by John H. Dunning John and Rajneesh Narula. Routledge: London.
- Driver, Amanda and de Barros Joao Gabriel. 2000. "The impact of the Maputo Development Corridor: An initial investigation". Development Policy Research Unit Working Paper 00/38.
- Economist Intelligence Unit (EIU). 2003. Country report Mozambique April 2003 Report. Outlook for 2003-04. EIU viewswire.
http://www.store.eiu.com/index.asp?layout=show_sample&product_id=50000205&country_id=MZ
- Hanlon, Joseph. 1991. Mozambique who calls the shots? James Currey: London.
- Henderson Vernon, Shalizi Zmarak and Venables Anthony (2000) Geography and Development. Centre for Economic Policy Research (CEPR), London School of Economics.
<http://www.bancomoc.mz/english/publicacoes/ranual99e/internalsector.htm>
<http://www.fm.co.za/report/giant2000/>

Industrial Free Zone Council. Decree No. 61/99 of 21 September. CPI. E-mail Cpi@teledata.cprm.net

Industrial Free Zone Regulations. Decree No. 62/99 of 21 September. CPI. E-mail Cpi@teledata.cprm.net

Industrial Free Zones Expatriate Labour Regime. Decree No. 75/99 of 12 October in Labour Law and Complementary Legislation. Law No 8/98 of 20 July. Ministry of Labour, KPMG, DANIDA, Maputo.

Investment Promotion Center CPI Mozambique Means Business-
www.mozbusiness.gov.mz/invflows/province.htm

Kassotche Florentino Dick. 1999. Globalization: Fears of the developing countries reflections on the Mozambican case. Instituto Superior de Relacoes Internacionais: Maputo

KPMG, November 2002. The 100 Biggest Companies in Mozambique. Maputo

Krugman, Paul. 1999. Is geography destiny? The role of geography in development. Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, The World Bank: Washington D.C.

Lima, Nuno and Venables, Anthony (2001) Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs. *World Bank Economic Review* 15 (2001) 451-479

MOZAL: <http://www.mozal.com/mozambique/investment.htm>

Mozambique Inview. 1st July 1999, Number 112: 1-2.

Mozambiquefile, 22 August 2000. No 289. Corridor Mineral Sands.

Mozambiquefile, September 2000. Power for more mega-projects guaranteed.

Mozambique News Agency. Aim Reports. New tariff for Cahora Bassa power. No 197, 18th December 2000.

Mozambique News Agency. Aim Reports. Phase 11 of Mozal completed early savings \$195 million. No 260, 3rd September 2003.

Nordas, Hildegunn and Pretorius, Leon. 2000. Mozambique – a sub-Saharan African NIC? Chr. Michelsen Institute (CMI) Working paper 2000, number 10.

Reid, Ian. Christophe (3 October 2003) Mozal Aluminium Smelter. A power point presentation at a Mozambique Investment Forum (Paris October) jointly organised by the World Bank and the Government of Mozambique. <http://www.worldbank.org/afr/mz/if03.htm>

Pretorius, Leon (2000) Regional integration and development in southern Africa: A case study of the MOZAL project and its implications for workers, ILRIG Occasional Paper No. 4, ILRIG, Cape Town.

- Pretorius, Leon (2001) Industrial Free zones in Mozambique: A case study of the Mozal Aluminium Smelter. ILRIG Occasional Paper No. 6, ILRIG, Cape Town.
- Qureshi, A. Financing the MOZAL project. A Harvard Business School seminar paper, 22 November 1999.
- Saul, John, S. 1993. The Frelimo State: from revolution to recolonization. Chapter 3. in Recolonization and resistance in Southern Africa in the 1990s. African World Press: New Jersey.
- Shatz, Howard and Venables Anthony (). The geography of international investment. Forthcoming the Oxford Handbook of Economic Geography, eds G.L. Clark, M. Feldman and M.S. Gertler.
- Soderbaum Fredrick and Taylor Ian. 2001. "Transmission belt for transnational capital or facilitating for development? Problematising the role of the State in the Maputo Development Corridor. Journal of modern African Studies. Vol 39, December 2001, number 4 (675-696).
- The World Bank. 2001. African Development Indicators 2001: Drawn from World Bank Africa Database. The World Bank: Washington D.C.
- Torp, Jens Erik. and Padayachee, Vishnu. 2000. Financing regional development: The role of South African financial institutions. Transformation 41 (2000): 89-104.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness. New York.
- United Nations Conference Trade and Development (UNCTAD). 1999. World Investment Report.
- United Nations. Sept 2001. An Investment Guide to Mozambique: Opportunities and conditions. The Unctad-ICC series of investment (internet edition). United Nations, New York.
- Van Schaik, Anton. and Beugelsdijk, Sjoerd. 2001. Social capital and regional economic growth. Tilburg University, Center for Economic Research, <http://ideas.repec.org/p/dgr/kubcen/2001102.html>
- Venables Anthony. (2001a) Geography and International Inequalities: The impact of new technologies. Journal of Industrial Competition and Trade Vol. 1 (2001) 135-160.
- Venables Anthony. (2000a) Cities and trade: External trade and internal geography in developing economies. Centre for Economic Policy Research (CEPR), London School of Economics.
- Venables Anthony. (2001b) Trade location and development: An overview of theory. Centre for Economic Policy Research (CEPR), London School of Economics.

- Wellmer Gottfried. 2000. SADC between regional integration and reciprocal free trade with the European Union: Study on future trade relations between the EU and SADC States. World House Bielefeld Coordination Southern Africa.
- Wells, Louis and Bueher Timothy. February 2000. Cutting Red Tape: Lessons from a case-based approach to improving the investment climate in Mozambique, An Institute for International Development (HIID) and Harvard Business School study.
- World Economic Forum (WEF), Africa Competitiveness Report 1998, Executive Summary in Southern Africa Economic Summit. Windhoek Namibia 17-19 May 1998.

**SOCIAL CAPITAL AND THE DEVELOPMENT OF LOCAL PRODUCTIVE SYSTEMS
IN SOUTHERN AFRICA: A CASE STUDY OF THE MAPUTO DEVELOPMENT
CORRIDOR**

**Leon PRETORIUS (CSAS/UWC)
Denis REQUIER-DESJARDINS (C3ED/UVSQ)**

July 2003

The financial assistance of the IFAAS and the French Government towards this research is hereby acknowledged. Opinions expressed and conclusions arrived at are those of the authors and not to be attributed to IFAAS.

TABLE OF CONTENT

ABSTRACT	45
INTRODUCTION	46
SOCIAL CAPITAL AND LOCAL DEVELOPMENT: AN OVERVIEW	48
The concept of Social Capital.....	48
Social Capital, productive efficiency and local development.....	53
The issues in MDC: what kind of Social Capital for what local development.	57
EXAMINING SOCIAL CAPITAL IN SELECTED CASE STUDIES	60
MPUMALANGA PROVINCE.....	60
The objectives.....	60
The methods of implementation	62
MAPUTO PROVINCE	63
Uneven and changing nature of social capital in Mozambique	65
New alliances and networks operating in post-independent Mozambique.....	66
Cooperation between the Governments of Mozambique and South Africa	68
Social capital among individuals turned into bilateral and regional agreements.....	69
Mobilisation of capital -cooperation with the investor and donor community.....	71
Building social capital through public-private partnerships (PPPs)	73
Mobilising local small and medium business enterprises around MOZAL.....	74
Mobilization of workers and their trade union organisations	76
Impact on the community	77
CONCLUSION.....	78
REFERENCES	79

ABSTRACT

SOCIAL CAPITAL AND THE DEVELOPMENT OF LOCAL PRODUCTIVE SYSTEMS IN SOUTHERN AFRICA: A CASE STUDY OF THE MAPUTO DEVELOPMENT CORRIDOR

Denis Requier-Desjardins (C3ED/UVSQ)

Leon Pretorius (CSAS/UWC)

The paper reviews the literature on social capital. It then examines the cross-border Maputo Development Corridor (MDC) on the South African and Mozambican side to make explicit what social capital is operative in the MDC. The main finding reveals that the social capital operating in the Mpumalanga and Maputo provinces is elitist. The networks that facilitated the implementation of the MDC operate at the meso to macro level of society. These networks comprise of governments officials, investors and consultants they focus on reaping the benefits from infrastructure and foreign investment, and exclude community participation. On the Mozambican side these efforts focus mainly on the successful implementation of the MOZAL Aluminum Smelter. This kind of development benefits only a few. The implication is that this kind of development that excludes community participation is in the long-run not sustainable.

July 2003

INTRODUCTION

The Maputo Development Corridor (MDI) is one of the Spatial Development Initiatives implemented in the framework of the new economic policy in RSA, known as GEAR, and, as from now, the more advanced in terms of its implementation process. According to JOURDAN (1998) “The Spatial Development Initiative (SDI) programme was conceived by the cabinet in 1995 as an attempt to improve the functioning of government in targeted regions of the country, particularly in those areas where the greatest potential for growth exists”. ROGERSON (2001) expresses it more bluntly: SDI’s are about “picking regions that are potential winners in the new economic reality”.

For that reason, given the GEAR framework of external liberalisation and export promotion, the selection of the targeted regions was made by taking into account the spatial pattern of external trade flows from inside the country to the coast: MDC in particular is based on the rehabilitation of the former main export route in the 70s from Gauteng to Maputo. The main emphasis has been put mainly on transport infrastructure investment, such as the N4 highway from Witbank to Maputo and the port of Maputo in the case of the MDC, and large “anchor projects” such as MOZAL aluminium smelter in Maputo, likely to take advantage of the rehabilitation of infrastructure, and to spawn backward and forward linkages.

Accordingly, the rationale for SDI’s rests on the assumption, underlined by various authors, of a positive link between investments in transport infrastructure and development. In the new economic geography approach the change of transport costs patterns is likely to spur new processes of agglomeration of economic activity based on increasing returns and market “pecuniary” externalities. The removal of barriers to trade inside a Free Trade Association such as SADC, patterned by these SDI’s is likely to boost the process (HESS, 2002). Actually, according to NAUDE (1999), the level of internal transport costs in South Africa does not seem to be so high that they could represent a comparative disadvantage when compared to other countries. However external transport costs to the main export markets do represent a disadvantage due to the relative remote geographical position of the country. This provides a rationale for setting up seamless transport system with neighbouring countries (and especially with Mozambique through the port of Maputo).⁵⁸

⁵⁸ NAUDE underlines that a macroeconomic variable such as real exchange rate seems more significant in explaining the export performance of the country.

The focus of SDIs is therefore on local and regional development: their main impact should embody local development dynamics along the corridors, as a consequence of the above mentioned market externalities, linked to backward and forward linkages and multiplying effects of infrastructures and “anchor projects”. However, LEWIS and BLOCH (1997) underline that the under-utilised potential of SDI’s area can rest on the existence of sector-specific industrial agglomeration, or “clusters”. Regarding these clusters the importance of “pure” technological externalities in local development has also been stressed by the literature, resulting in technological and knowledge “spill-over” effects at the local level. They are based on the proximity of economic actors within networks and organisations, the “organisational proximity” being enhanced by geographical proximity (RALLET and TORRE, 2000) raising the intensity of face to face contacts, trust and learning between actors, firms and institutions, leading to information sharing, collaboration and ultimately creation of new productive resources through innovation. The quality of social relations, the norms and values upon which they are based, play a crucial role in this process: these elements have been branded in the literature as Social Capital. The intertwining between Social Capital and local development has been underlined, at least implicitly, since the beginning of the literature on “industrial district” in the 70’s and 80’s. In the case of SDI’s LEWIS and BLOCH (1997), referring to NORTH assimilate Social Capital to the institutional thickness of the concerned areas.

Assessing the relevance of the link between Social Capital and development processes along the MDC should be a welcome complement to an approach focused on transport infrastructure and the multiplying effects of “anchor” projects. Up to now it does not seem that the topic of Social Capital in MDC has been widely addressed. This paper only pretends to give some tentative indications on the issues that should be scrutinised in this matter.

The paper is organised in three parts the **first part** is a review of the rather controversial concept of Social Capital, assessing its relevance for localised development processes. The **second part** is tries to make explicit what social capital operates in the Maputo Development Corridor to see whether Social Capital can play a role in corridor dynamics and provide an analytical value added in some policy issues. This part is divided into two section one focuses on the South African side of the MDC and the other focuses on the Mozambican side of the MDC with a specific reference to MOZAL. The **third part** concludes the paper.

SOCIAL CAPITAL AND LOCAL DEVELOPMENT: AN OVERVIEW

The concept of Social Capital has been introduced by sociologists such as BOURDIEU (1980) and later COLEMAN (1988). It has been invested in development issues (namely Italian regional development) for the first time by PUTNAM (1993), a political scientist. In the wake of it a large body of economic literature, mostly addressing development issues, has emerged. There is a general debate on the definition and effects of Social Capital in which is embodied the more specific issue of its relevance for productive efficiency in local development processes.

The concept of Social Capital

Social Capital refers obviously to society, social relations and social structures. Its social character is proclaimed either by the older contributions or by the recent ones.

COLEMAN (1988), in his seminal work, reckons: “The conception of Social Capital as a resource for action is one way of introducing social structure into the rational action paradigm”. He identifies different forms of social structure: obligations and expectations, information channels and social norms. Similarly PUTNAM (1993) claims: “Social Capital refers here to features of social organization, such as trust, norms and networks that can improve the efficiency of society facilitating co-ordinating actions”. FAFCHAMPS and MINTEN (1998) see Social Capital as “a stock of emotional attachment to a group or society” or a “social network capital” belonging to individuals.

So defined, Social Capital looks rather heterogeneous:

- First it refers to a compulsory element given by a set of rules or norms.
- Second it refers to an affective and rather spontaneous move towards others, as stated by references to trust and emotional attachment.
- Third it encompasses relations between individuals and their combination through networks.

The taxonomy of these relations proposed by the World Bank further underlines this heterogeneity: “bonding” Social Capital covers mandatory family or kin ties, “linking” Social

Capital proceeds from a common shared experience of people in the same situation, and “bridging” Social Capital refers to links between people of different social status.

COLLIER (1998) however stresses that its definition must address not only the social character of Social Capital but also its, supposedly homogeneous, character of capital. He adds “*Social Capital is social because it involves some non-market process which nevertheless has economic effects*”. These effects are likely to constitute the benefits of Social Capital as an asset. Social Capital is considered a capital because it is a resource for actors. For BAZAN and SCHMITZ (1997) “*Social Capital is not defined by social relationship but by the resource it gives access to. This could relate to trust, a safety net, particular information, and so on.*” Similarly COLEMAN (1988) stresses that beyond the collection of its forms, Social Capital is a resource: “*Social Capital constitutes a particular kind of resources available to an actor*”, and “*Social Capital [...] is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspects of social structures, and they facilitate certain actions of actors -whether persons or corporate actors- within the structure.*” Beyond its various forms, Social Capital is an asset whose benefit is the “facilitation of actions”.

The debate on the Social Capital relationship asset/benefit is structured by the positions held on four alternatives:

- First Social Capital can be considered as an individual asset or a collective one, this collective dimension likely to vary.
- Second it can be considered as providing utility, directly at utility function level, or indirectly, through production function.
- Third the benefit can be purposeful or unintentional, stemming from an externality.
- Fourth Social Capital can be considered as beneficial but also in some cases as detrimental.

These alternatives overlap but only partially.

Some see mainly Social Capital as an individual asset, though embodied in relations between persons: the owner of Social Capital will retain the benefits. For COLEMAN (1988): “*the function identified by the concept « Social Capital » is the value of those social aspects of social*

*structure to actors as resources that can be used by the actors to realize their interests.”*⁵⁹

BECKER (1996), who refers explicitly to Coleman, set up the concept of Social Capital within his approach of “social interaction” initiated in BECKER (1974): Social Capital can be considered as a generalization of the introduction of others’ utilities in the utility function of the individual: *“My approach incorporates experiences and social forces into preferences or tastes through two basic capital stocks. Personal capital, P, includes the relevant past consumption and other personal experiences that affect current and future utilities. Social Capital, S, incorporates the influence of past actions by peers and others in an individual’s social network.”*

MAHIEU (1998), BALLEET and MAHIEU (1998) and DUBOIS (1999) share this vision of Social Capital as a private asset leading to private incomes. Drawing on BECKER (1974) they define Social Capital by the social income of each individual, “informal income” related to social interaction. Social Capital is thus a stock of entitlements on other persons. Though this stock exists only within the framework of a determined social structure, the definition refers to strictly individual benefits, embodied in the utility function of the individual.

But even when these authors embrace a vision of Social Capital as a private asset generating private incomes, they also emphasize the links between Social Capital benefits and externalities.

COLEMAN (1988) for example, though claiming the dominance of private interests in the use of Social Capital stresses that, though being used in private activities, its benefits will likely be linked to the “by-products” of these activities. This term suggests that those “using” Social Capital do not expect these products. This is akin to defining the products of Social Capital as externalities of specific privately motivated activities.

BECKER adds to his previous definition an enlightening comment on this point: *“I incorporate the influence of others on a person’s utility through the stock of Social Capital. Since this capital captures the effects of the social milieu, an individual’s stock of Social Capital depends not primarily on his own choices, but on the choices of peers in the relevant network of interactions.”*

⁵⁹ It has to be stressed that Bourdieu (1979) claims the same approach of Social Capital as an individual asset, though he sees it as a class characteristic.

MAHIEU also defines Social Capital as an expectation of earnings from social externalities in production. But one may wonder if individual actors can always expect earnings from externalities, as they cannot in many cases be anticipated and included in their calculations.⁶⁰

Others authors acknowledge more openly the double nature of Social Capital, individual through purposeful action and collective through non rival externalities

For NAYARAN and PRITCHETT (1997), studying the impact of Social Capital in a Tanzanian village, Social Capital generates important spill over benefits for the entire village that extend beyond the individual households who may be active in local groups and networks. FAFCHAMPS and MINTEN (1998) retain explicitly the two dimensions of Social Capital hereto identified: it can be defined either as *“a stock of emotional attachment to a group or society at large that facilitate the provision of public goods”* or *“an individual asset that benefits a single individual or firm”*. But they concede that the two meanings are linked, so that taking into account a private Social Capital should lead to the recognition of its non rival “public” externalities. They nevertheless concentrate on the second aspect of Social Capital, *“social networks”* related to individuals by whom they *“pursue their self-interest by forming relationships with others”*.

Some authors finally support the view that the benefits of Social Capital are mainly the product of externalities whose effects extend to groups of individuals.

LEANA and VAN BUREN (1999) reckon *“Scholars have described Social Capital as an attribute of individual actors who realize advantages owing to their relative status or location in a group. On a macro level, scholars have described Social Capital as an attribute to communities”*. But they obviously stick to the second approach as their purpose is to establish the validity of the concept of “organizational Social Capital”, that is to say the contribution of Social Capital as an attribute of a collective organization, to the efficiency of such an organization.

⁶⁰ The relationship between Social Capital and externalities is also underlined by Becker (1996) : *“This dependence of a person’s Social Capital on the behavior of others may create important externalities. Heavy drinking by peers imposes a cost when it pressures a person into drinking heavily too. Similarly the diligence of neighbors in looking out for crime benefits everyone in their neighborhood. Once a social network is given, people have little control over the production of Social Capital, for that is mainly determined by the actions of peers and relevant others.”*

COLLIER (1998) builds the whole typology of Social Capital on the premise that the effects of Social Capital are externalities as a collective level. He sees it as a mere expression of the social nature of Social Capital “*non market process which nevertheless has economic effects*”, such as choirs, religious networks, etc. Benefits of Social Capital are unintended effects of the existence of social networks devised for other purposes. According to Collier, Social Capital is a “*social interaction which internalize an externality*”, actually three kinds of negative externalities: a free-riding externality, and two knowledge externalities, one regarding the behaviour of others, namely opportunism, and the other regarding the “*non –behavioural*” world of prices and technology. The positive externality is here the cancellation of the effects of negative externalities.

The reference to non-rival externalities seems to entail that the collective benefits of Social Capital are unintentional by-products of actions designed for other purposes. As externalities by definition are not built in the price and cost structure, actors cannot integrate them in their decision process. The alternative private/collective seems to overlap at first sight the alternative purposeful/unintentional. However, inasmuch its externalities are non-rival, Social Capital can be seen as a public good. The nature of this public good and the process of its production must therefore be taken into account.

According to BAZAN and SCHMITZ (1997) quoting PUTNAM (1993): “*Voluntary co-operation is easier in a community that has inherited a substantial form of Social Capital in the form of norms of reciprocity and networks of civil engagement.*”⁶¹ So Social Capital enables voluntary co-operation that leads to economic performance. In this case Social Capital benefits are collective but are also the consequence of a purposeful collective action. Social Capital enables this collective action; although PUTNAM’s analysis is developed at a societal level, it can be seen a “club good” of the group, possibly small, that acts collectively.

In this case, Social Capital can also be self-reinforcing if these purposeful collective actions create trust, norms of reciprocity and information channels between actors (this point is emphasized for example in micro-finance schemes). There can be some purposefulness in the building of Social Capital by specific groups. Furthermore Social Capital will be an exclusive

⁶¹ Serra (1999), though she also retains Putnam’s approach, set up a distinction between the contribution of Social Capital to collective efficiency of a set of people and to the institutional efficiency of local governments which was the original case surveyed by Putnam.

“club good” giving benefits to member of the club but whose effect on outsiders is uncertain and sometimes even detrimental, thus reducing efficiency at a societal level⁶².

If the conception of individual benefits stemming from an individual asset needs no reference to any productive or cognitive activity related to Social Capital, the public good or “club good” nature of Social Capital, as well as the reference to collective action, leads us to contemplate its relation with productive activity of specific groups or organizations. Some of them can be locally defined and refer to local productive dynamics.

Social Capital, productive efficiency and local development

For SCHIFF (1997 and 1998) the benefits of Social Capital will materialize either as a direct rise in the flow of utility perceived by individuals, or as a rise in the returns of a production function⁶³, which will entail an indirect effect on utility. COLEMAN (1988) says, *“Like other forms of capital, Social Capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible.”* So the functional character of Social Capital is linked to its productive character. In particular those who see the benefits of Social Capital as externalities are generally prone to connect these benefits to a productive activity: it would be difficult to set up an externality by definition non-intentional and non-perceived by individuals, as a variable of an individual utility function.

The impact of Social Capital on productive activities can first, materialize through the reduction of transaction costs associated with production. That is the position held by SCHIFF. FAFCHAMPS and MINTEN (1998) also reckons that the benefits of social networks accruing to individuals are mainly a reduction of transaction costs. COLLIER (1998) sees Social Capital as able to internalize free riding and opportunism.

The impact of Social Capital at the production function level can also be defined as its impact on human capital formation and, for that reason, on knowledge and innovation activities. COLLIER (1998) also notes that Social Capital enhances the knowledge of non-behavioural elements such as prices and technology. Examples he gives of the internalization of this externality, such as for

⁶² Rubio (1997) addresses this issue in the case of Colombia, by introducing the concept of “perverse Social Capital”.

⁶³ This dichotomy between production function and utility function cannot be reduced to the dichotomy between production and consumption : If we retain, in the framework of New Household Economics, that a production function

example the emphasis on learning and collective action in managing common resources, refers more or less to production activities or “governance” of these activities. This impact will be particularly obvious in local productive dynamics and will be a factor of their collective efficiency.

For COLEMAN (1990) the value of Social Capital lies partly in the fact that it creates human capital. *“Social Capital in the family and Social Capital in the community play roles in the creation of human capital in the rising generation.”* Social Capital within the family, e.g. the strength of the relationship between parents and children (amount of time devoted to the monitoring of children’s study), or the amount of closure of relationship between generations (religious schools) help to pass on the human capital to one generation to the other, or to create human capital (example of the Asian migrants).

BECKER (1996) even sees Social Capital as a component of human capital, of which he develops an extended notion, dealing not only with production activities but also consumption ones: *“A person’s personal and Social Capital form part of his total stock of human capital. Although the human capital literature has focused on education, on-the-job training and other activities that raise earnings, capital that directly influence consumption and utilities are sometimes even more important.”*

According to FAFCHAMPS and MINTEN (1998): *“Schooling is associated with more trustworthy modes of transaction as well..., [the] results suggest that better educated traders are more likely to realize the usefulness of more sophisticated ways of transacting but that they cannot capitalize on this understanding unless they have the necessary Social Capital”*. In this case Social Capital is complementary to human capital in the production of benefits usually ascribed to human capital only.

Although not using the term Social Capital, LUCAS (1988) expresses strikingly the intertwined relationship between the two forms of capital:

“By an individual’s human capital I will mean [...] simply his general skill level but this is simply one instance of a general fact that I will emphasize again and again: that human capital

exists even within the household, a indirect link between Social Capital and utility, mediated through a production function, does exist also at that level.

accumulation is a social activity involving groups of people in a way that has no counterpart in the accumulation of physical capital". And the: "but this is not all we know about human capital. This same force, admittedly unobservable, has also been used to account for a vast number of phenomena involving the way people allocate their times, the way individuals' earnings evolve along their lifetimes, aspects of the formation, maintenance and dissolution of relationships within families, firms or organizations." Finally: "we know from ordinary experience that there are group interactions that are central to individual productivity and that involve groups larger than the immediate family and smaller than the human race as a whole"

It is this focus on Social Capital as a collective resource of particular groups facilitating human capital formation, innovation and collective action in order to reap benefits for the group which seems particularly relevant in the local development issues which feature the ability of local actors to engage in collective action based on the network of relations they maintain at the local level.

The reference to the amount of Social Capital existing in a determined location is seen as an explanatory variable of local economic performance. This was largely the main concern of the seminal work by PUTNAM (1993): *"the higher density of voluntary associations among Northern Italians best explained the economic success of this region relative to its less organised and less prosperous Southern counterpart"*. The reference to Northern Italy points to the literature on regional development and industrial districts, as the literature on Local Productive Systems and industrial districts originates precisely in the experience of the mostly Northern and Central "third Italy". The importance of social structures and of the networks of social relationships has been stressed ever since the rise of this literature, even before the concept of Social Capital emerged. BECCATINI (1990) for instance defined industrial district as *"a socio-territorial entity that is characterised by the active presence of both a community of people and a population of firms"*.

The literature on industrial clusters (SCHMITZ and NADVI, 1999) in developing countries has emphasized the importance of their collective efficiency, enhanced by local networks, in order to cope with the upgrading challenges imposed by their integration to global value chains. The sharing of common cognitive patterns and norms are likely to facilitate the transfer of tacit knowledge. BAZAN and SCHMITZ (1997) examine the relevance of Social Capital for the assessment of clusters Productive efficiency. They incidentally criticize the view of Social

Capital being a resource for individual action as they stress its relevance for voluntary joint action, which they consider the main factor of cluster efficiency. The stock of Social Capital in a community cannot be derived from adding up individual Social Capital. They want to connect Social Capital with the role of communities in home grown industrialization. As they put it *“In simple terms, this is the proposition that the quality of relationships amongst people has a major influence on economic performance”*.⁶⁴ The validity of this statement is not limited to industrial clusters: NAYARAN and PRITCHETT (1997), studying rural development in developing countries, emphasize the relationship between Social Capital and agricultural innovation in a Tanzanian village.

Nevertheless Social Capital in local productive systems can have various forms, underlined by the cluster literature.

- It can stem from history and local identity, a shared culture and thus in pre-exist to the productive dynamics. That is the situation that has been underlined by the literature on “industrial districts”. But the risk is that this Social Capital be primarily bonding and creating a “closure of networks” (COLEMAN, 1988). Although it can account for the efficiency of some kind of activities (diamond trade), its positive character can be offset by the risk of isolation from outside information and knowledge and it can hamper the innovative capacity of local productive systems faced with an ever changing economic environment.
- Social Capital can also be the consequence of the building up of the local productive system and of the creation and management of specific resources reinforcing the system, the creation of a “linking” Social Capital between actors involved in the same productive activities. That would be the optimal situation, although probably this would probably suppose a certain amount of pre-existing Social Capital, more bonding with a risk of conflict between the two at a certain stage of development.
- “Bridging” Social Capital can be important especially for actors dealing from inside the system with external actors or powers: the strategic part played by these “export agents” of the system has been underlined by the literature on industrial districts or clusters. But

⁶⁴ The concept of “organizational Social Capital” (Leana and Van Buren III, 1999) rests on a similar assumption at the level of the firm.

there is a risk that at a certain stage of the development of the system they try to exclude the others from the benefits of this kind of Social Capital.

The evolution of local productive systems will be partly determined by the dynamics of these forms of Social Capital which will be evolving from one stage of development to the other: the local dynamics spurred by the existence of Social Capital, can be a source of new Social Capital, based on a professional basis, and thus at some point clashing with the former forms and leading to their disappearance. These new forms may extend their benefits only to a reduced group of actors, those precisely responsible for their building. These patterns of exclusion around club goods can alter the dynamics of local productive systems.

The issues in MDC: what kind of Social Capital for what local development.

The issue of Social Capital have been yet addressed in the case of Maputo Development Corridor. Dave ARKWRIGHT, Director of the MCC, in his review of the literature on MDC, quoting LEWIS and BLOCH (1997), emphasises the importance of Social Capital or “institutional thickness” as a critical element of success for MDC, the infrastructure component, although essential, have been overemphasised. Furthermore the development of specific locations within the corridor has been addressed by the MDC institutional literature, such as towns hosting “clusters” of industrial activities, or the involvement of local communities in eco-tourism. An emphasis has been put on the improvement of the situation of historically disadvantaged communities in areas overlooked by apartheid era policies.

Given the multidimensionality of the concept, Social Capital in the MDC area can be approached at three different levels:

- A “micro” level where it will be considered as an asset mobilised by individuals in order to realise their personal interests. They are likely to invest consciously in it. At that level the contribution to the overall development process of MDC should not derive immediately. However, according to the kind of relations and networks they might mobilise, individuals can involve themselves in productive activities, which would be a positive outcome for the overall picture, or in rent-seeking, which would probably be highly detrimental.

- A “meso” level, which is the level at which we are likely to witness the greatest link between productive efficiency and Social Capital, as Social Capital will be defined within organisations, localities or both. It can be seen as a source of positive externalities, for example on human capital formation but we should keep in mind however that Social Capital could be at that level an exclusive group resource used at improving the level of utility of the group, whether through productive dynamics, whether through rent-seeking and lobbying. In that case it can be a consequence of conscious collective action.
- A “macro” level, which would be the Putnam level of civil involvement, considered beneficial by definition, and mainly through positive externalities. We have pointed the shortcomings of the exclusivity of this approach, but it could be relevant to scrutinise whether the all MDC dynamics has spurred or not the building up of civil society and civic involvement.

The meso approach seems at first sight the most relevant in the case of MDC, which is to be expected given that this is the relevant approach as far as local development is concerned.

Furthermore, as we have seen, existing Social Capital can facilitate actions and co-ordination of actors in local settings, but local development can allow the building of new forms of Social Capital linked to local development, so that local actors invest in Social Capital as a new productive resource, sometimes purposefully, trying to secure exclusivity of their control. This can concern various groups’ factors, and even individual actors.

Although the relevant area could be seen as the entire corridor that stretch from Witbank to Maputo, a trans-national, territory associating the South African province of Mpumalanga and the Mozambican province of Maputo, It seems furthermore relevant to contemplate separately Mpumalanga and Mozambique with special attention to the border area.

- Mpumalanga represents the South African part of the corridor and its territory comprises two-thirds of the corridor area. According to BEK and TAYLOR “The wider MDC project was originally a programme set in motion within Mpumalanga to help stimulate development from an integrated approach, with concentration on SMME development, policy research, capacity building, pilot projects.”
- In the Maputo province in Mozambique, the main anchor project, MOZAL has been implemented in the Industrial Free Zone (IFZ) of Belaluane, in the outskirts of Maputo.

Given the amount of investment this project represents within Mozambique, the entire country is concerned (60% of the population and more of the economic activity are concentrated in the province of Maputo).

- There is a special focus on the development of the trans-boundary region (Ressano Garcia Komatipoort), given the opportunities provided by cross-border activities.

At each of these levels the issue of the impact of Social Capital on development processes could be addressed.

EXAMINING SOCIAL CAPITAL IN SELECTED CASE STUDIES

MPUMALANGA PROVINCE

We will first contemplate the objectives of the MDC project in Mpumalanga, before scrutinising the methods that have been adopted to implement it.

The objectives

In Mpumalanga, Social Capital seems to have been mobilised in the attainment of the objectives of the MDC project. Actually the goals of MDC project are, among others to

- maximise the social development impact of investment in the Maputo Development Corridor, particularly to disadvantaged communities, with among the relevant objectives: To involve communities in identifying existing social infrastructures backlogs and upgrading requirements.
- “promote clustering effects through the creation of task groups for the chemical, steel, forestry, agro-processing and mining and minerals industries”. (DBSA) in the various agglomerations along the corridors. “In Mpumalanga the specific policy emphasis is on promoting several identify clusters of production activities, including stainless steel, chemicals and the agro-food sector.” According to ROGERSON (2001) the MDC aims to revitalise the tourism agriculture, mining and manufacturing bases of the area.

Implicitly there is a reference to existing Social Capital (communities) but also to a process of Social Capital building (task forces). However no specific information is provided on the social fabric of the communities or on the existing networks of entrepreneurs that may exist in the relevant clusters. A first task should be to identify them

Furthermore, in the Social Capital perspective, the following issues can be identified:

- “The SDI programme encourages black economic empowerment” (JOURDAN, 1998). Black economic empowerment has a dimension of Social Capital building. But Most

- SMME is white-owned, meaning probably that the existing professional networks are white. This is probably one of the reasons why, according to BEK and TAYLOR: "...a relatively limited proportion of new businesses
- have been generated among previously disadvantaged communities." Obviously this would require an approach of the networks existing in both communities and of their capacity to set up links with institutions in charge of the promotion of the corridor (bridging Social Capital).

There is a set of issues related to the taxonomy of Social Capital, regarding especially the three categories of bonding, linking bridging. In Mpumalanga, we can be faced with traditional bonds (for example in local communities involved in eco-tourism), Social Capital built in the process of investment (which could be the case in the industrial "clusters") or networks of influence of local politicians (in the wake of the decentralisation process in South Africa).

At a group level Social Capital is supposed to boost the accumulation of human capital through the transfer of knowledge among groups. According to BEK and TAYLOR (2001): "Promoting low level industries, such as agricultural based industries, would certainly foster a degree of skills transferral and community involvement". An example of this can be found in the proposed development of eco-tourism and alternative tourism in rural areas with an emphasis on empowerment of local communities in the form of effective ownership of tourism development, environmental management of the game reserves, maximisation of opportunities for private sector, especially the SMME (fresh produce suppliers, laundry, refuse removal, transport of guests, curios, camps management, cultural venues, etc.).

A community – private – public partnership have been set up in the Makulele region with a right of ownership given to the community on part of the land of the Kruger National park. This has entailed the formation of the Makulele Communal Property Association, which can strengthen the formation of Social Capital in the area.

The Skuzuka Alliance local initiative is supporting rural handicraft development in Mpumalanga, through capacity upgrading and training, formed from three wood carvers associations. "The rural handicraft economy is not a homogeneous entity and ...the support needs differ between different kinds of handicraft groups."

The methods of implementation

Regarding the methods of implementation, participatory methods were at least contemplated in the first place: DBSA points out in its assessment of The Maputo Development Corridor (DBSA, 2000): *“There can also be severe social, cultural and environmental costs if the people and communities along the corridor are not included in the planning process. On the other hand corridors can generate significant economic benefits to the communities involved.”* Social Capital is of course paramount in the participatory processes that are supposed to involve the various groups of stakeholders in the MDC project at different stages of its implementation. Furthermore these processes can favour the emergence of new forms of Social Capital, through the institutional devices that are implemented in their course.

But SODERBAUM (2001) emphasises the lack of information of local communities on the MDC project and reckons *“it is not a deep-rooted participatory project”*. Although *“local development planning workshops have been completed in all local authorities along the corridor”* (MITCHELL, 1998), the top-down and fast-track approach favoured in the setting up of MDC might have not allowed the full investment of existing local Social Capital in the process and has hampered the formation of new Social Capital linked to the process itself. *“The emphasis on speed within the SDI methodology precludes serious engagement with stakeholders outside the financial sector.”* Even then the speed of the process does not allow for *“the need of reinvestment back into the community structures of the banking sector (community-oriented finance)”* (BEK and TAYLOR, 2001).

Some elements of “linking” Social Capital may nevertheless be considered an indirect outcome of these processes. So are the movements borne from local protests of taxi drivers and local women selling fruit on the road regarding toll fares and interdiction of sales.

Likewise *“To counter the “top-down” approach of SDI planning, a process of capacity building in local institutions therefore has been essential”* (ARKWHRIGHT) The National Business Initiative for Mpumalanga a NGO has been organising workshops with the various stakeholders. There exists community-driven LED such as the Mkhala Development Centre that provides training and business support services.

All these initiatives draw probably on existing Social Capital and are likely to spur the creation of new Social Capital. But these LED initiatives in the corridor targeted at poverty alleviation are unrelated to SDI per se. However only two local development projects are linked explicitly to MDC SDI: Highland Trout Triangle (resources pooling tourism by five communities) and borderlands initiative (Komatipoort and Ressano Garcia) tourism and infrastructure at the border

Finally the meso efficiency of Social Capital can be hampered by the functioning of Social Capital as an individual asset or a “club good”, geared towards rent-seeking: in Mpumalanga local government has been very much proactive in a first stage, and, after a change of power structure, much more reluctant.

According to BEK and TAYLOR (2001) *“the leveraging in of private sector investment through cluster strategies had apparently been rejected by influential individuals”*. The dialogue with civil society has been unilateral. Local investment promotion agencies have been sidelined. Mpumalanga Investment Initiative (MII) is the main facilitator and point of contact, but remains understaffed and are thought to be a “barrier” to the fast-track approach. “Bridging” Social Capital resulting in lobbying by vested interests can be detrimental to the whole development project of MDC.

MAPUTO PROVINCE

On the Mozambique side the focus has primarily been on the main achievement of the MDC being the aluminium smelter MOZAL and, contrary to the Mpumalanga case, little emphasis has been made on local productive dynamics, beyond the mere multiplying effects of MOZAL. This can be related to the outstanding size of MOZAL: alone it adds 7% to Mozambique GDP. An Industrial Free Zone has been implemented in Belaluane, in the outskirts of Maputo but the IFZ is so to speak a MOZAL zone, the other company having been set up to provide MOZAL with cheap electricity (MOZAL has the lowest electricity cost per unit in the world). The IFZ companies, mainly MOZAL (86,4% of the total), are responsible for the hefty surge of FDI (from 64 to 382 billions \$ between 1997 and 1999) in Mozambique.

As regards employment, if the construction phase has mobilised some 7000 workers, the operation staff will not be over 700, a very low figure compared with the 450.000 people

employed in the Maputo area, more than 60% being informal or agricultural (JENKINS, 2000). Besides, if 88% of the staff is Mozambican, only 30% of supervisors are and all managers are foreigners. Few linkages have been created to the rest of Mozambican economy: 70% of suppliers are South African, Mozambican suppliers provide mainly catering, gardening and accommodation building for workers; Few to none forward linkages have been identified whatsoever, which is logical given that the bulk of the production is exported. The impact of the project on the neighbouring communities has been mainly relocation programs for those displaced by the project, building of new schools, HIV/AIDS program. (PRETORIUS, 2000, 2001).

The mobilisation of Social Capital has been a dominant feature of the implementation process of MOZAL. If by social capital is meant those ties that bind and garner trust relations as well as advancing linkages and partnership between individuals and groups in society then MOZAL is a good example even though it may be true that the experience of the Toll Road seem to lack social capital. Very little public participation and or cooperation indeed the interviewee suggests that the public was opposed to the Toll Road (Taylor 2000). The experience of MOZAL suggests that social capital pertaining to the project was vested mainly in individuals (e.g. the Presidents, ministers and managers) and groups (e.g. trade unions, private sector federation, foreign investor shareholders and the donor community) operating at the meso and macro level. The process of implementing MOZAL was very much up to national government and appointed persons to implement plans – a very top down (heavy) structure. Also the implementation of infrastructure investments in Mozambique seems to have been even less participatory than in South Africa. On the Mozambican side *“the lack of participation by local communities in the toll road process lead to a loss of land with very little compensation and with no job creation”* (TAYLOR, 2000). This lack of participation may present an obstacle to the efficient implementation of the government’s development strategy. JENKINS (2000) explains, *“The construction and fencing off of the toll road complicates traffic in the Matola Maputo agglomeration.”*

This should not prevent us from raising some issues regarding the impact of existing Social Capital or the building of new Social Capital in the province of Maputo, impacted by the huge amount of investment linked to the Maputo Development Corridor Project.

Uneven and changing nature of social capital in Mozambique

Social capital pertaining generally to the MDC and specifically to MOZAL was geared mainly to working with private investors around the establishment of an industrial project rather than to community participation. This does not mean as Taylor (2000) and Roodt (2000) argued that there exists a distinct lack of social capital and hence a lack of development? Club social capital characteristically operating at the meso and micro level is elitist and by definition would exclude major parts of the community. Despite the problems highlighted by Taylor and Roodt the MDC and MOZAL has brought development but of a particular kind. It is necessary to explore and understand the type of social capital that gave rise to the 'kind of development'⁶⁵ now advanced in the MDC and Maputo in its historic context. This also requires a contextual identification of the various actors, institutions and social networks as well as the nature of the relationship between them.

Social Capital relations among the Mozambican local communities differed and gave rise to varying configurations and degrees of participation in the existing productive networks, for example the relationship between the Mozambican government and management organisations was more comfortable than with labour organisations. These relationships are characterised simultaneously by collaboration to maximise the benefits from investments or job opportunities and resistances in the form of strikes. Even within the labour movement there appears to be differences between those affiliated to the Organização de Trabalhadores Moçambique (OTM) and those affiliated to CONSILMO. The OTM is an affiliate of Frelimo whereas the CONSILMO is an independent workers federation. The differences in these relationships suggests that the quantity and quality of social capital varieties not only from one civil society grouping to the next but also over space and time within a particular grouping. Any study that seeks to understand the nature of social capital that involves government, business and workers also needs to examine how the new societal context has impacted on these groups and their relationships. This requires some explanation of how the alliances and networks are formed and broken.

⁶⁵ See Roodt (2002: 20-21) on the interview and contribution of Dave Arkwright ex-MCC CEO and ex-MDC SDI Director, Nelspruit, 24 January 2002.

New alliances and networks operating in post-independent Mozambique

The configuration of networks alliance or lack thereof have its origins in the period prior to the MDC. According to Hermele (1993: 173-74) the Nkomati Accord in 1984 and the Economic Rehabilitation Programme (PRE) in 1987 are identified as events that signified the end of an old alliance between FRELIMO, the peasants and the Soviet Union and the beginning of a new alliance between FRELIMO, South Africa and the West (IMF and World Bank, US and investors). Mozambique joined the World Bank and the IMF and completed its change of international allies. In return Mozambique was rewarded with foreign aid.⁶⁶ According to Hermele (1993: 178) *“the relinquishing of state-led development in favour of a market directed economy meant that the FRELIMO Party turned its back on its old allies the peasants and workers.”* This effectively changed the balance of class forces inside Mozambique in favour of speculative and commercial allies rather than urban wage earners and peasants (Hermele 1993: 180). Domestic allies became less important and external allies came to play the crucial role in securing the financial survival of the indebted state (Hermele 1993: 181). Wider sections of society became increasingly antagonised as the PRE promised to deliver economic growth at the expense of the local investor and poor people. FRELIMO state bureaucrats were forced to cope with increasing domestic protests and rebellion.

According to Hanlon (1991) there is a general perception that government officials and businessmen close to the FRELIMO party have easy access to loans and are the worst loan repayment defaulters. The drive to increase private foreign investment at all cost is not popular with many Mozambicans, especially as the bulk of foreign investment is coming from Portugal (the former colonial power) or South Africa (EIU 26 June 1997). Local business is resentful of the preferential treatment offered to foreign firms (EIU 15 December 1998). Local entrepreneurs cannot export capital freely and are faced with prohibitively high bank lending rates and are burdened by heavy regulation and a lack of predictability in time or outcome for routine administrative matters, they have difficulty in accessing credit with high interest rates (EIU April 2-003). These are constraints on the growth and development of labour-intensive small companies.

In Mozambique strikes and protests have been spreading and are increasingly involving a wide spectrum of industrial workers and civil servants. Workers at MOZAL have also participated in

strikes. Industrial conflict and protest surfaced at MOZAL six months after it was opened in June 2000 discontent among Mozambican workers focused on the better conditions offered to expatriate staff (EIU 26 January 2001). Mozambican workers at MOZAL also engaged in a three-week strike from the 1st to 23rd October 2001 demanding higher wages, more benefits and payment of salaries in US dollars. In response MOZAL management retrenched 468 striking workers, most employees were later reinstated, except for 40 workers many of whom were trade union representative (EIU 16 January 2002). To reassure nervous investors President Joaquim Chissano condemned the strike stating, *'Mozal employees were not the poorest people in the country and that MOZAL is a means to attract further investment and employment into the country, and this should not be jeopardised'*. The striking workers argued that their government officials abandoned them and the relations of trust that once existed between FRELIMO and the broad social movement have been replaced by suspicion and miss-trust.

The Organização de Trabalhadores Moçambique (OTM) an old ally and affiliate of FREMILO has in recent years become a prominent critic of the pro-market reforms the government has adopted in association with the IMF and the World Bank (EIU 2001). FRELIMO has also rejected a 24% increase in the minimum wage agreed to by employers and trade union organisations. The OTM participates in the annual minimum wage negotiations and has consistently pointed out that the minimum wage is inadequate to maintain an average Mozambican family and have with each passing May Day become bolder in its protests. Tensions between worker organisations and government is increasing at a time when according to the EIU (April 2003) there is widespread public perception that the governing elite uses the state to reward supporters and marginalise opponents and that a political –business elite has privileged access to state and foreign funds. The EIU (30 April 2002) argued that since the advent of market reforms FRELIMO has extended its domination to the nascent private sector, crossing the line between genuine local empowerment and cronyism

The new networks currently operating in the MDC are configured around the purpose of cooperation some are broad and involve many groups as in the reduction of red-tape campaign others are smaller with a narrower focus as in the implementation of MOZAL project. Participants participate simultaneously at multiple levels and benefits from synergies that may arise from there activities. The configuration of the networks cooperating around the elimination

⁶⁶ This has continued today in the form of HIPC debt write-off and AGOA.

of the red-tape include the Foreign Investment Advisory Services (FIAS)⁶⁷ a joint service of the International Finance Corporation (IFC) and the World Bank, EU, USAID, Mozambican government, the CPI and the private sector (including MOZAL).

Soderbaum (2001: 6) provides some insight into the nature of the networks involved in the MDC that he describes as “*a loose and fluid network consisting of political champions etc*”. According to Soderbaum (2001: 16) the main networks involved in implementing the MDC are elitist in nature and content. The institutional network structure is reasonably inclusive and open for central government institutions and (capable and resource-rich) actors (in the national departments, DBSA, IDC, investment South Africa, CSIR and so forth) but that it is rather closed and exclusive with regards to (weaker) actors and people outside the network. In essence the network structure is designed for insides and does not work very well for outsiders. Its purpose is to implement gigantic investment projects and to deal with a few dozen big investors rather than large groups of dispossessed people at the local level. This may be an indication of the ideological proximity of the actors within the network. Relations between FRELIMO and the OTM also illustrate that networks or coalitions also break up as competition among actors increase and actors have different social agendas.

Cooperation between the Governments of Mozambique and South Africa

Networking and cooperation at the macro or international and national level exist at different levels of society and needs to be contextualised. At the level of governments relations of cooperation and social trust between the South African apartheid government and the Portuguese colonisers of Mozambique prior to Mozambican independence (1975) were good the building of the Cahroa Bassa Dam and migrant labour agreements are evidence of this. During this period at the community level organisations were fiercely antagonistic to the Apartheid and colonial governments while at the same time maintaining good relations with liberation movements, community organisations and trade unions of the respective countries.

Relations between the African National Congress (ANC) and the FRELIMO were based on solidarity and support for each other's national liberation struggles. Today FRELIMO is the ruling party in the Mozambican government and the ANC is the ruling party in the South African government. The current trust relations between the governments of independent Mozambique

⁶⁷ FIAS –. –helping governments in Africa to improve their environments for FDI.

and post apartheid South Africa is a consequence of a common and shared experience developed through solidarity in exile between the national liberation organisations members of FRELIMO and the ANC. This bond was forged under adverse conditions through strong emotional and personal as well as organisational attachments of trust. President Joaquim Chissano says of President Thabo Mbeki –

“Your presence among us bears unequivocal witness to the friendship between our two people and our brother countries... This is a friendship forged in the common history of struggle for freedom and dignity of our people, and which has at Mbuzini and in Matola, the monuments where that history is constantly renewed for future generations.” (Mozambique News -AIM Reports No 231, 7th May 2002: 4).

According to the EIU (2001) Mozambique has moved closer politically to South Africa, backing Pretoria’s pursuit of negotiation in regional conflicts.

The importance of committed individuals who put their resources- individual owned social capital- at the disposal of achieving MOZAL project objectives is illustrated by the role played Mr Dombo from the CPI and Mr Cowie⁶⁸ from MOZAL. In the case of Dombo and Cowie these individuals possessed the necessary personality traits essential to work as a group and were able to smooth over conflict and push the process forward (Wells and Buehrer 2000: 134-135). Their personal contribution to the project is widely acknowledged. However Soderbaum (April 2001: 7 and 11) argue that institutions matter and need to shift from relying on individuals. Individuals can also possess negative social capital as in the case of the new Mpumalanga premier – Ndaweni Malhungu (Soderbaum 2001: 10). This social capital extended beyond merely personal friendships to facilitate bilateral and regional trade cooperation agreements on a meso and macro level and project implementation agreements at the micro level.

Social capital among individuals turned into bilateral and regional agreements

The location of MOZAL in the MDC is evidence of the strong trust relations that exist between the Governments of South Africa and Mozambique. These agreements presuppose some form of

⁶⁸ At the level of individuals Peter Cowie went on to become a consultant advisor on doing business in Mozambique to SASOL who invested in the cross-border Gas Pipeline.

trust relations between the governments concerned working towards and achieving common trade related objectives of strengthening the economy of the Southern African region. Thabo Mbeki, President of South Africa, in his speech at the launch of MOZAL in Maputo, 19 September 2000 stated

“Southern African regional cooperation is at the centrepiece of South Africa’s foreign economic policy. The key element of this policy is to strengthen trade, investment and industrial linkages between South Africa and its neighbouring states. The MOZAL smelter is a practical illustration of foreign policy and its public-private partnership will become a catalyst to economic development in the region.”

Projects such as the MDC and MOZAL require relations of trust between governments, private sector investors and civil society organisations within a single country and among neighbouring countries. With the MOZAL project they realised that it required the approval and cooperation of a number of ministries and state owned enterprises. Negotiating an arrangement that would benefit the country, required coordination of ministries; agencies; state –owned enterprises; and local governments units. Many agreements were contingent on agreements with ESKOM, MOTRACO, others depended on receiving land and labour; tax concessions and the harbour being upgraded. During the implementation and maintenance of these projects trust relations played a significant role in reducing transaction and coordination costs when implementing these. Van Schaik and Beugelsdijk (2001) points out that it is not the mere existence of network relationships that stimulates economic growth and development but also the level of actual involvement in these relationships. The active participation of Billiton in these networks can be seen as part of the company’s owner-specific assets and when combined with the investors’ access to international financial markets and marketing networks is used as a resource to give the owner an advantage in the area of transaction costs. According to the EIU (19 January 2001) these regional and international networks cover production, investment and distribution – by creating strategic partnerships with customers and financiers and adding value through the supply of inputs and the processing of materials and assembly for regional and global export (as is the case of the MOZAL aluminium smelter).

Mobilisation of capital -cooperation with the investor and donor community

This section examines the ability of the Government of Mozambique to mobilise the business and donor community. The mobilisation of capital is limited mainly to foreign capital rather than domestic capital. The MOZAL illustrates just how closely how public, private and donor capital is integrated and it becomes difficult to separate out. The public sector provides more covert capital in the form of tax reduction, subsidies, export credits and insurance while donor money in the form of Aid especially from the IMF and World Bank are used to bolster the confidence of investors and improve the macro-economic climate for investors.

The shareholders of MOZAL SARL are Billiton Plc (47%), Mitsubishi Corporation of Japan (25%), the Industrial Development Corporation (IDC) of South Africa (24%) and the Mozambican Government (4%). The Mozambican government paid for its 4% share in MOZAL in cash from financial assistance received from the European Investment Bank (EIB).⁶⁹ South African private and public corporations such as the Industrial Development Corporation (IDC) of South Africa and the Development Bank of Southern Africa (DBSA) are significant shareholders in the MOZAL project. The Department of Trade and Industry (DTI) of the Republic of South Africa underwrites and guarantees many of the projects involving South African companies. The government provides reinsurance against repayment and political risk for the private investor. The MDC and MOZAL is an illustration of how the Mozambican government used its networks to mobilise and attract foreign investments.

According to Mr Salvador Namburete (vice-Minister of Industry and Commerce) *“the Governments role was to create an environment conducive for the private sector to thrive and to facilitate industrial development and investment promotion by developing strategies, policies, regulations and programmes that would ensure sustainable development and, inevitably poverty alleviation. In so doing, there was a need for interactive consultation with the private sector and other key stakeholders”* (UNDP/UNIDO (2001: 2). Major initiatives were taken in Mozambique to promote public-private partnerships and consultative mechanisms such as the annual Private Sector Consultative Conferences and the inter-ministerial commissions. These conferences an annual event since July 1995 till present has been instrumental in the elimination of barriers to

⁶⁹ The Treaty of Rome that established the European Union created the EIB in 1985. The EIB shareholders are the European Union's 15 member states. The Bank started operating in Mozambique in 1987, under the Lome' Convention, where it is now active in important sectors, such as cotton, cashew nuts, sugar, fishing, cements, electricity and mining.

private sector development. In the early phase before MOZAL the PSC as an institution also helped to facilitate the reduction of red tape by appointing an Inter-ministerial Working Group to remove administrative barriers to investment. The team comprised of the Minister of Industry, Commerce and Tourism; Minister of Planning and the Finance and all the economic ministers. The MOZAL story and its development linkages were discussed at the 4th Private Sector Conference (1998) and the MDC was discussed at the 5th Private Sector Conference.

According to (Wells and Buehrer 2000: 98) the government of Mozambique mobilised a network of political and technical experts comprising of government officials such as the governor of the Maputo Province received copies of the minutes of all Investment Project Authorisation (IPA) Steering Committee meetings and the CPI whose role was to work together to solve actual problems and assist MOZAL investors through the process of investing in Mozambique. Some of the ways in which MOZAL benefited for example from the reduction in red tape include the fast tracking of

- visas (more people –multiple entry, reduced time)
- fewer legislation and forms etc (rationalise taxation system and fight corruption)
- reviewing and modifying importation procedures
- rezoning and classification of land ownership of land, and
- improving telecommunications infrastructure

MOZAL management credited the provinces governor with playing a key role in implementation (Wells and Buehrer 2000: 143). This network worked with managers from MOZAL to facilitate the flow of FDI and improve the country's investment climate (Wells and Buehrer 2000: 101). This approach considerably increased the speed with which the investment was consolidated and were of crucial importance to the success of the project.

Social capital attracts more investments. The joint problem-solving efforts resulted in the further elimination of a number of bureaucratic barriers and are an illustration of how the initial social capital developed more social capital. The knowledge gained by this experience is part of learning processes and constitutes externalities that were of benefit to other FDI investors such as SASOL that followed MOZAL. The experience created a joint corps of officials in various ministries and in the investment promotion agency who could help future investors deal with bureaucratic problems (Wells and Buehrer 2000: 99 and 101). Practically securing and consolidating the MOZAL investment and administratively facilitating its production needs assisted in significantly reforming the investment legislative and regulatory environment in

Mozambique (Wells and Buehrer 2000). As a consequence of its involvement in the network the CPI was resuscitated into a dynamic investor friendly office. MOZAL is an illustration of how social capital can be built and is embodied in the public-private partnership.

Building social capital through public-private partnerships (PPPs)

Joaquim Chissano (then President of the Republic of Mozambique) in delivering the Keynote address to the 4th Private Sector on removing administrative barriers to investment Conference in Mozambique during 1998 stated

“Both private sector and government have interest to defend. The private sector’s interest is to prosper, grow and consolidate itself while the Government in turn is interested in protecting the private sector as one of the key instruments for resolving the problems of society. The Government in performing its role as facilitator of the activities of the business class, will continue its support and study ways of increasing it, so that the private sector can participate significantly in reducing unemployment by creating more jobs, and can generate more wealth to enable consistent wage increases – in short, so that the private sector can serve as the lever with which to raise our people’s living standards and eradicate poverty. In this undertaking the workers are partners of the business class, and must be seen as such, not as adversaries.”

Despite being a recent (since the late 1980s) convert to the mixed market economy the Mozambican government has gained much experience in cooperating with the private sector. The Mozambican Government has hosted the Annual Public Sector Conferences (PSC) since 1995. The objectives include initiating a dialogue between Government and the private sector. At first donors financed the PSC but increasingly the private sector started to finance the PSC. The responsibilities for chairing of the sessions at the PSC were shared between government and the private sector. According to Bell (4th PSC 1998: 39) the government and the private sector are now talking on a regular basis; the private sector is accompanying government delegations abroad and is being consulted on major policy issues and legislation before enactment.

Starting in 1996 public–private sector relations have been getting closer, with the greatest dynamism in this relationship coming from the 1997-98 period (PSC4 1998: 65). The benefits of the closer relationship were seen in various areas these include

- The removal of administrative barriers
- Joint analysis of legislation, policies and other decisions
- Joint evaluation of the SADC Commercial Protocol in Mozambique
- Joint design, organisation and management of a business development project
- Development of a Mozambican business directory

CTA is the private sector interlocutor with the Government and donors (PSC4 1998: 68 and 71). The CTA presents an annual report at the PSCs and reports on the creation of the Confederation of Economic Associates and participation of the private sector in Development Corridors. In the case of the MDC the CCMOSA represented the CTA in negotiations for the creation of the MDC Company. The FRELIMO government has developed credibility and social capital with the private sector as many firms now believe government to be predictable and will stick to policy reform process (PSC5: 1999: 14). At the PSC5 (1999: 20) the concept of corporate governance was extended to government- stressing that the latter must understand and encourage the private sector to grow while the private sector must align and support the government in its private domain.

The Final Report of a National Seminar held in Maputo (1-2 March 2001) titled ‘Implications and Benefits of Sustainable Public –Private Sector Consultative Mechanisms.’ Concludes that public private consultative mechanisms in Mozambique have successfully emerged as the stakeholders have come to realise that neither the Government nor the private sector per se has all the resources and know how to ensure sustainable economic growth and development. The seminar further recommended the establishment of a national public-private Consultative Body and the need for more capacity and institutional building.

Mobilising local small and medium business enterprises around MOZAL

The Mozambican government with the support of the World Bank’s Programme On Enterprise Development (PODE) initiated the business Development Project. This project aimed at providing support to local small and medium Mozambican firms to improve their competitiveness and their capacity to supply goods and services to large projects such as MOZAL. This project

became more commonly known as the 'Linkage programme' some of the services this programme provided include; training of staff and managers; technical learning; support in looking for partners and markets; finance and capacity building and building links with big projects (PSC4 1998: 73).

Part of the South African Mozambican relation was the cooperation at the government departmental level around "the RSA-Mozambican Linkage Programme" (DTI: November 1999). The Linkage Programme is aimed at linking the South African small business with their Mozambican counterparts around the mega projects MOZAL. The overall aim is to benefit businesses of Mozambique in and around opportunities that will come out of outsourcing in the operational and downstream activities of the plant. The CPI have identified up to 200 business opportunities around the MOZAL plant. Most Mozambican enterprises were recovering from economic crisis and adapting to new policies. As a consequence if they were to derive any benefit from these opportunities they needed to enter into arrangements with other companies to obtain skills and know-how transfer, as well as finance. Joint ventures with South African companies were the most logical option considering the proximity, experience with working with similar companies to MOZAL such as Alusaf.

As a consequence some Mozambican local small and medium enterprises under the MOZAL Small and Medium Enterprises Empowerment and Linkages Programme (SMEELP) was awarded contract. Some companies have been awarded more than one contract (e.g. Mozambican companies such as Agro Alfa, Soradio, Kanes and Padiha Construcoes are already working on site). Local Mozambican subcontractors' participation is limited to building the initial housing for workers. According to Business Map, South African firms undertook more than 60% of all the construction for the MOZAL project while most local Mozambican contractors (sub-contractors) are struggling. There is very little term finance available in Mozambique and what exists goes to the largest –usually foreign owned firms. As a consequence the smaller local companies are inconsistent suppliers and have a poor record of compliance to international standards.

This problem persists despite government's CPI linkage programme. Mozambiquefile (1999:11) reports that Mozambican businesses had repeatedly complained that they had been left out of the mega-projects and that the government is only interested in foreign investment. The linkage project encouraged building of links between MOZAL and local businesses which initially saw foreign companies as taking opportunities away from local companies but this perception appears

to have changed into seeing foreign investors as opportunities and more welcome. This does not mean that suspicions towards foreign companies have completely disappeared (Wells and Buehrer 2000: 158).

Mobilization of workers and their trade union organisations

As mentioned the relationship between some workers, MOZAL and the FRELIMO government is understrain. However many of the trade union leadership still swear allegiance to FRELIMO party. Even the trade unions organising the workers in the MOZAL project namely the Construction, Wood and Mine Workers (SINTICIM)⁷⁰ and the SINTIME⁷¹ were established at the MOZAL plant with the assistance of the MOZAL management. A number of agreements between employees and labour these include;

- On 27 July 1998 a Project Labour Agreement (PLA) was signed between the MOZAL SARL other contractors. The PLA is an Industrial Relations framework, ratified by the Mozambican Government, for the project. The PLA regulates the conditions of employment at the MOZAL project and is informed by the Mozambican Labour Laws.
- As the production phase commenced MOZAL and SINTIME signed a Labour Agreement on 19 February 1999. This Agreement regulates the working relationship between MOZAL SARL and SINTIME. According to this agreement Article 42 dealing with continuous operation states: *“...the Union and the Company agrees to resolve all issues in dispute through a process of discussion and negotiation. The Company undertakes not to lock-out its employees as a measure of recourse and prohibits any form of strike action. The union and the employees undertake not to participate in any form of strike action. It is to be understood that this no-strike condition is a condition of employment*

⁷⁰ The Construction, Wood and Mine Workers (SINTICIM) organised the workers employed during the construction phase of the MOZAL plant. SINTICIM is an affiliate of the Confederation of Independent and Free Unions of Mozambique (CONSILMO) a new union confederation established on 23 January 1998. The two other main national trade unions affiliated to CONSILMO include the Transport and Technical Assistance (SINTRAT) and the Hotel and Tourism Workers (SINTIHOTS). These unions left the Organisation of Mozambican Workers (OTM) in 1992 after accusing the OTM of not being able to represent members' interest because of its affiliation to the governing party – Front for the Liberation of Mozambique (FRELIMO).

⁷¹ Established in July 1987 the SINTIME organises the workers employed during the production phase at the MOZAL plant. SINTIME is an affiliate of the Organisation of the Mozambican Workers (OTM) and is still an affiliate of the ruling party. Since SINTIMEs second Congress in May 1994 the union has worked at

and any form of participation in any form of strike action may well lead to the summary dismissal of any participating employee.”

The Labour Agreement is an attempt to pre-empt strike action. These agreements were lodged with the Mozambican Ministry of Labour. The Mozambican Department of Labour's (DoL) experience with IFZ is new. Inspection is the main instrument of enforcing compliance with labour laws.

According to Mr Jeremia Timana (JT), Secretary-General of the Union of Mine, Wood and Construction Workers:

“We try as a union to assure those investors that the union is interested to develop the country, to be a part of the development of the country, but doesn't mean we have resigned to demand our rights. We are trying to use dialogue as a main key to bring together all the issues all the problems that is important to the workers, the company and the government. That's why we use this kind of instrument or process to make sure that as a union we are not enemies.”

There exists an uneasy consensus among government and trade unions leaders that the current investment strategy will lead to economic development and generate the much-needed jobs and improvement in the living standards of Mozambicans. Strikes by MOZAL workers have occurred during both the construction and production phase of the MOZAL project. Management and the Mozambican Government also came out against the strike. The Billiton management and Mozambican Government officials argued that the strike might discourage further international investment in Mozambique.

Impact on the community

“Before there was hardly roads here, and now there are so many cars that drive past. It is just unbelievable.” [Martins Matsolo, traditional leader of Beluluane village.]

the provincial level. SINTIME is also an affiliate of international organisations such as International Metalworkers Federation.

The challenge according to Peter Cowie, General Manager of MOZAL was to implement socio-economic developments that will position and portray MOZAL as a responsible citizen and secure the support of the community. In order to do this MOZAL employs dedicated full-time resources (staff) that understand the community and structures because it is necessary to establish good working relationships with local authorities and leaders.

The MOZAL project has modernised the infrastructure in the IFZ. MOZAL built the new Matola port, installed and improved the sewerage and water supply systems in the vicinity of the smelter, installed electricity power and telecommunications cables. MOZAL also built roads linking the Maputo Corridor and the Matola harbour as well as a new bridge over the Matola River. In addition MOZAL built houses and these developments sparked off real estate growth in Maputo and Matola cities. A number of small local businesses such as bakeries, brick-making factories; and new fuel stations have emerged in the area around the IFZ. Furthermore MOZALs social responsibility programme included the building of a school, a kilometre or so from the MOZAL site, financed from the MOZAL Community Development Trust. The Beluluane Primary School has new premises; the Djuba School received electricity and received educational materials as well as money for teacher training. Other social responsibility programmes include information campaigns about malaria and HIV/Aids. These are some of the limited but important benefits that the local community around MOZAL has derived from the investment.

CONCLUSION

This paper reviewed the literature on social capital with a view to illuminate current ideas on local productive systems. These ideas were then used to make explicit the social capital that is currently operating in the Maputo Development Corridor. The research reveals that indeed there exist enough social capital to ensure the implementation of the MDC and projects such as MOZAL. However the nature and quality of the social capital is limited to elitist networks. These networks comprise of government officials investors and consultants' community organisations are marginal to the processes. The implication is that the community needs are not adequately

taken into account as a consequence they drive very limited benefits from the ensuing development.

REFERENCES

- ARKWRIGHT D. (2001): Trans-boundary collaboration: building on the successes of the trans-boundary SDI's (2001)
- Aron, Janine. (2000): Growth and institutions: A review of the evidence. In The World Bank Research Observer, vol 15, No 1. (February 2000) 99-135.
- BALLET J., MAHIEU R. (1998): **Social Capital**, mimeo, C3ED/UVSQ, December 1998.
- BALLET J., MAHIEU R. (2000): Social Capital: an Ambiguous Concept for Development Economics, Cahiers du C3ED, University of Versailles Saint-Quentin, forthcoming.
- BAZAN L., SCHMITZ H. (1997): **Social Capital and Export Growth: an Industrial Community in Southern Brazil**, IDS Discussion paper no 361, Institute of Development Studies.
- BECCATINI G. (1979): Dal settore industriale al distretto industriale, **Rivista di economia e politica industriale**, vol. 5, no 1.
- BECKER G (1974): Theory of social interactions, **Journal of Political Economy**, n6.
- BECKER G. (1996): **Accounting for Tastes**, Harvard University Press
- BEK D., TAYLOR I. (2001): **Evaluation of spatial development initiatives**, DPRU, August 2001
- BOURDIEU P. (1979): **La distinction: critique sociale du jugement**, Le sens commun, Editions de minuit.
- COLEMAN J. S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital, **American Journal of Sociology**, Volume 94 Supplement, pp. S95-S120.
- COLLIER P. (1998): **Social Capital and Poverty**, mimeo, Center for the Study of African Economics, Oxford, march 1998.
- DRIVER A., DE BARROS J.G. (2000): **The impact of Maputo Development Corridor on freight flows**, DPRU Working paper 00/38.
- DUBOIS J.-L. (1998): Peut-on s'appuyer sur le capital socio-culturel pour réduire la pauvreté aux Comores?, mimeo, IRD/DIAL, February 1998.

- DUBOIS J.-L (1999): Les conditions de vie des ménages et leur intégration dans la politique économique: vers un développement socialement durable, Ph.D., Université de Versailles Saint Quentin, December 1999
- Economist Intelligence Unit (EIU). April 2003. Country Report Mozambique April 2003. outlook for 2003-04. EIU onlinestore.
http://www.store.eiu.com/index.asp?layout=show_sample&product_id=50000205&country_id=MZ
- Economist Intelligence Unit (EIU). 15 December 1998. Prime investment site. Country Briefing. EIU viewswire
http://www.viewswire.com/index.asp?layout=display_print&doc_id=64446
- Economist Intelligence Unit (EIU). 2001. Country profile Mozambique 2000/2001. EIU viewswire.
http://www.store.eiu.com/index.asp?layout=show_sample&product_id=30000203&country_id=MZ
- Economist Intelligence Unit (EIU). 2001. Country report Mozambique April 2003 Report. Outlook for 2003-04. EIU viewswire.
http://www.store.eiu.com/index.asp?layout=show_sample&product_id=50000205&country_id=MZ
- Economist Intelligence Unit (EIU). 26 June 1997. MNCs plan \$8bn in projects, EIU viewswire.
http://www.viewwire.com/index.asp?layout=display_print&doc_id=10427
- Economist Intelligence Unit (EIU). 19 January 2001. The top-ten corporate trends for 2001. EIU viewswire. http://www.viewwire.com/index.asp?layout=display_print&doc_id=132027
- Economist Intelligence Unit (EIU). 26 January 2001. Labour unrest is growing. Country Briefing, EIU viewswire.
http://www.viewwire.com/index.asp?layout=display_print&doc_id=132998
- Economist Intelligence Unit (EIU). 16 January 2002. A strike damages MOZAL aluminium smelter. Country Briefing, EIU viewswire.
http://www.viewwire.com/index.asp?layout=display_print&doc_id=174717
- Economist Intelligence Unit (EIU). 30 April 2002. Country outlook, EIU viewswire.
http://www.viewswire.com/index.asp?layout=display_print&doc_id=188715
- ENGERMAN STANLEY and SOKOLOFF KENNETH. (October 2002): Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies. Working Paper 9259, National Bureau of Economic Research (Cambridge)

- FURUBOTIN, G. EIRIK and RICHTER RUDOLF. (2000): Institutions and Economic Theory: The contribution of the New Institutional Economics. University of Michigan Press.
- FAFCHAMPS M., MINTEN B. (1998): Returns to Social Capital among Traders, mimeo, Stanford and IFPRI, June 1998.
- HESS s. (2002): Economic Geography and the implication of a Free Trade Area within SADC, paper presented at TIPS annual forum
- JENKINS P. (2000): Maputo, City Profile, Cities, 17-3, pp 207-218
- JENKINS P., WILKINSON P. (2002): Assessing the Growing Impact of the Global Economy on Urban Development in Southern African Cities: Case Studies in Maputo and Capetown, Cities 19-1, p 33-47.
- JOURDAN P. (1998): Spatial Development Initiatives (SDIs): the official view. Development Southern Africa
- LEANA C.R., VAN BUREN III H.J. (1999) : Organizational Social Capital and Employment Practices, Academy of Management Review, 24-3, pp 538-555.
- LEWIS D., BLOCH R. (1997): Spatial Development Initiatives: Infrastructure, Agglomeration and Region in Industrial Policy, Paper presented at TIPS annual Forum, 1997.
- LUCAS R. (1988): On the Mechanics of Economic Development, Journal of Monetary Economics, 22 (1988), p. 3-42.
- MAHIEU F.-R. (1998): Du capital social, mimeo, C3ED/UVSQ.
- MENARD CLUADE: (2000): Institutional, Contracts and Organisations – Perspectives from New Institutional Economics. Edward Elgar Publishing Ltd (Massachusetts).
- MITCHELL J. (1998): The Maputo Development Corridor: a case study of the SDI process in Mpumalanga.
- NAUDE W. (1999): The Impact of International Transport Costs on the Exports of a Developing Country: the Case of South Africa, paper presented at TIPS annual forum
- NAYARAN D., PRITCHETT L. (1997): Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania, mimeo, World Bank, may 1997.
- NORTH D. C., (1996): Institutions, Organizations and Market Competition, Washington University econwpa.wustl.edu:8089/eps/eh/papers/9612/9612005.pdf
- NORTH DOUGLASS (2000): A revolution in economics. in Editor MENARD CLUADE: (2000): Institutional, Contracts and Organisations – Perspectives from New Institutional Economics. Edward Elgar Publishing Ltd (Massachusetts).
- OLSSON, Ola. April 1999. A microeconomic analysis of institutions. Working papers in economic no 25 Department of economics Gotenbirg University.

- PRETORIUS L. (2000): South African investment in Mozambique: a case study of MOZAL and its implication for regional implication and development in Southern Africa, CSAS/UWC.
- PRETORIUS L. (2001): Industrial free zone in Mozambique: a case study of the MOZAL industrial aluminium smelter.
- PUTNAM R. D. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, Princeton University Press.
- ROGERSON C. M. (2001): Spatial Development Initiatives in Southern Africa: The Maputo Development Corridor, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92-3, pp 324-346.
- ROGERSON C. M.(2001): Tourism and spatial development initiatives: the case of the Maputo Development Corridor.
- RUBIO M. (1997): Perverse Social Capital: some Evidence from Colombia, *Journal of Economic Issues*, XXXI-3, September 1997, p.805-816
- SALA-I-MARTIN XAVIER. (June 3 2002): 15 years of new growth economics what have we learnt? Columbia University and Universitat Pompeu Fabra (Barcelona).
- SCHIFF M. (1998): Trade, Migration and Welfare: The Impact of Social Capital, working paper, World Bank, November 1998.
- SÖDERBAUM F. (2001): Institutional Aspects of the Maputo Development Corridor, DPRU Working Papers
- TAYLOR I. (2000): Public-Private Partnerships: Lessons from the Maputo Development Corridor Toll Road, University of Stellenbosch, DPRU
- WELLS, LOUIS T. and BUEHRER, TIMOTHY, S. 2000. "Cutting Red Tape: Lessons from a case-based approach to improving the investment climate in Mozambique." in *Administrative Barriers to Foreign Investment: Reducing Red Tape in Africa* by Emery, James J. Spence, Melvin T. Well, Louis, T. Buehrer, Timothy, S. ForeignInvestment Advisory Service (FIAS) Occasional Paper 14. Washington DC.
- WORLD BANK (1998): Social Capital, Poverty and the Informal Sector, Research Proposal, Poverty Group, World Bank, mimeo, February 1998.