



Commission économique pour l'Afrique



Union africaine

État de  
**l'intégration** régionale en Afrique II  
*Rationalisation des communautés économiques régionales*

ARIA II



État de

# **l'intégration** régionale en Afrique II

*Rationalisation des communautés économiques régionales*



Commission économique pour l'Afrique



Union africaine

## **Commandes**

Pour commander des exemplaires de l'État de *l'intégration régionale en Afrique II: Rationalisation des communautés économiques régionales*, de la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter:

Publications

Commission économique pour l'Afrique

P.O. Box 3001

Addis-Abéba

Ethiopie

Tél: +251-11-544 37 70

Télécopieur: +251-11-551 03 35

Courriel: [ecainfo@uneca.org](mailto:ecainfo@uneca.org)

Site Internet: [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

© Commission économique pour l'Afrique, 2006  
Addis-Abéba, Ethiopie

Tous droits réservés  
Premier tirage: mai 2006

ISBN 92-1-225046-7  
Numéro de vente F.06.II.K.2

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Édition par Communications Development, Incorporated, États-Unis. Présentation par Phoenix Design Aid / Scanprint, Danemark.  
Impression par l'Unité de reproduction et de distribution des documents de la CEA.

# Table des matières

Remerciements	ix
Acronymes et abréviations	xi
Avant-propos	xiii
Points saillants	xv
<b>1. Les accélérateurs de l'intégration régionale au service du développement de l'Afrique</b>	<b>1</b>
L'intégration régionale en est encore au stade de l'aspiration	1
Changer le système du commerce mondial	4
Les communautés économiques régionales sont-elles des facteurs stimulants ou inhibiteurs?	7
Multiplicité des domaines et interventions sporadiques	11
L'Union africaine, une solution possible pour tous les problèmes	20
Notes	21
Références	22
<b>2. Institutions et intégration régionale en Afrique</b>	<b>25</b>
Perspectives institutionnelles et développement	25
Enseignements du modèle européen en matière de renforcement des institutions	32
Déterminants juridiques de l'intégration africaine: fondement des institutions d'intégration de l'Afrique.	37
L'Organisation de l'Unité africaine, une organisation essentiellement politique	38
Conclusion	44
Notes	45
Références	45
<b>3. Inefficiency et inefficacité des communautés économiques régionales: deux bonnes raisons de les rationaliser</b>	<b>49</b>
Les efforts déployés pour rationaliser les communautés économiques régionales	51
Adhésions multiples	55
Dédoublage des programmes	60
Inefficacité	64

Inefficacité globale des communautés économiques régionales	68
Mesures de rationalisation prises par les communautés économiques régionales	72
Conclusion	74
Références	75
<b>4. Inertie et absence de consensus au niveau national</b>	<b>77</b>
Cadre institutionnel et gestion de l'intégration régionale au niveau national	77
Inscrire les objectifs en matière d'intégration dans les plans nationaux	80
État de l'exécution des programmes retenus	82
Les processus législatifs liés aux questions d'intégration	85
Respect des obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales	88
Avantages de l'intégration	90
Coûts de l'intégration	94
Faire du secteur privé un partenaire	96
Démocratiser l'intégration régionale en même temps que la société civile	98
Conclusion	99
Notes	100
Références	100
<b>5. Coordination défailante à l'échelle du continent</b>	<b>103</b>
Nécessité de la coordination	103
L'état actuel de la coordination	104
Forces et faiblesses du protocole actuel	107
Assurer la coordination à l'échelle du continent	113
Conclusion	120
Notes	121
Références	122
<b>6. Définir le cadre de la rationalisation</b>	<b>123</b>
Principes de la rationalisation	123
Scénarios de rationalisation	129
Mettre en œuvre une stratégie	142
Conclusion	143
<b>7. Renforcer le cadre de la rationalisation</b>	<b>145</b>
Renforcer les capacités des institutions d'intégration	145
Financement de l'intégration	146
Construire un consensus autour de la rationalisation	146
Coordination entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales	147
Rationalisation par la répartition des tâches en Afrique centrale	150

Rationalisation par l'harmonisation des politiques et des instruments en Afrique de l'Ouest	155
Conclusion	163

Méthodologie utilisée pour l'édition 2006 de l'État de l'intégration régionale en Afrique	165
---	-----

## Encadrés

1.1 Les acquis de l'intégration régionale	8
1.2 Réseau routier transafricain et connectivité physique	11
1.3 L'insuffisance de l'infrastructure et des services de transport entravent l'intégration régionale	14
3.1 Le processus de rationalisation	50
3.2 Les tentatives de rationalisation en Afrique centrale	54
5.1 Mise en œuvre du Programme global de développement de l'agriculture en Afrique	114

## Tableaux

4.1 Avantages pour les pays de l'application des programmes des communautés économiques régionales	92
--	----

## Figures

1.1. Accords commerciaux régionaux notifiés à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à l'Organisation mondiale du commerce, 1948-2002	4
2.1 Cadre relatif au rôle des institutions	27
2.2 La vision libérale consensuelle de l'échec de l'État	28
2.3 Part de l'UE dans le revenu mondial, 1975-2003 (%)	35
3.1. Le bol de spaghettis des adhésions croisées aux communautés économiques régionales.	55
3.2 Nombre de pays dans chaque communauté économique régionale, 2004	56
3.3. Conséquences des adhésions multiples au niveau national (inverse des classements moyens)	57
3.4 Raisons qui poussent les pays africains à adhérer à plus d'une communauté économique régionale.	58
3.5 Dédoublément des programmes des communautés économiques régionales en Afrique centrale	61
3.6 Dédoublément des programmes des communautés économiques régionales	61
3.7 Raisons pour lesquelles les activités des communautés économiques régionales africaines sont dédoublées(%)	62
3.8 Pays à jour de leurs obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales (%).	65

3.9	Effectifs des secrétariats de certaines communautés économiques régionales, par catégorie, 2004	66
3.10	Rémunération annuelle moyenne des cadres dans les différentes communautés économiques régionales	66
3.11	Nombre d'ordinateurs par rapport à celui des employés, par communauté économique régionale	67
3.12	Domaines dans lesquels les communautés économiques régionales connaissent une pénurie de personnel (%)	68
3.13	Proportion des communautés économiques régionales qui ont pris des mesures en faveur de la libre circulation des personnes (%)	70
3.14	Proportion des communautés économiques régionales qui ont pris des mesures dans le sens de l'intégration monétaire et financière (%)	70
3.15	Proportion des communautés économiques régionales ayant pris des mesures pour traiter les questions liées à la facilitation du transport et du commerce (%)	71
3.16	Proportion des communautés économiques régionales faisant état d'un manque de progrès dans les domaines sectoriels et intersectoriels (%)	72
3.17	Proportion des communautés économiques régionales ayant pris des mesures de rationalisation	73
4.1	Raisons avancées par les pays africains pour justifier l'absence d'un ministère chargé de coordonner l'intégration (%)	78
4.2	Ministères cités comme centres de liaison pour les questions intéressant l'intégration régionale en l'absence de ministère en charge de l'intégration régionale (%)	79
4.3	Principales fonctions du ministère de l'intégration régionale dans les pays africains (%)	80
4.4	Facteurs entravant l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux budgets nationaux (%)	81
4.5	Facteurs entravant l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux programmes et plans nationaux (%)	82
4.6	Facteurs empêchant les pays de construire la partie de la route transafricaine dont ils ont la charge (%)	83
4.7	État de l'application des politiques commerciales au niveau national (%)	84
4.8	Protocoles importants pour les traités des communautés économiques régionales (%)	86
4.9	Délai nécessaire pour la ratification des traités et protocoles des communautés économiques régionales (%)	87
4.10	Appui extérieur aux communautés économiques régionales	88
4.11	Facteurs évoqués pour justifier le non respect des obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales (%)	89
4.12	Résultats des études analytiques nationales sur les coûts et les avantages (%)	91
4.13	Avantages pour les pays de l'adoption des politiques macroéconomiques préconisées par les communautés économiques régionales (%)	91
4.14	Pays signalant les avantages des programmes d'intégration régionale (%)	93



4.15	Point de vue des pays africains sur les coûts et les avantages de l'intégration régionale	96
4.16	Mécanismes utilisés par les pays pour intégrer le secteur privé (%)	97
4.17	Mécanismes nationaux pour la participation de la société civile à l'intégration régionale (%)	98
5.1	Conséquences de l'absence de coordination au niveau des communautés économiques régionales (%)	106
5.2	Points forts du protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales (%)	107
5.3	Principaux points faibles du protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales (%)	108
5.4	Mécanismes de coordination utilisés par les communautés économiques régionales dans la même région (%)	111
5.5	Niveau de coordination par communauté économique régionale et par programme (%)	112
5.6	Appui aux mesures visant à renforcer le rôle de coordination de l'Union africaine	116
5.7	Nature et niveau de l'aide de l'Union africaine attendue par les communautés économiques régionales	118
5.8	Moyens d'améliorer les capacités de l'Union africaine à fournir une aide financière aux communautés économiques régionales (%)	119

## Note

Le rapport utilise le terme de communauté économique régionale (CER) comme référence pour les regroupements régionaux et les organisations intergouvernementales. Il est à noter que l'Union africaine reconnaît seulement les institutions suivantes comme communautés économiques régionales: Communauté des États sahélo-sahéliens (CEN-SAD), Marché commun de l'Afrique Orientale et australe (COMESA), Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), et Union du Maghreb arabe (UMA).



# Remerciements

Ce rapport a été réalisé sous la direction générale du Président de l'Union africaine, le Professeur Alpha Omar Konaré, du Secrétaire Exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Mr. Abdoulie Janneh, et de l'ancien Secrétaire Exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Mr K.Y. Amoako.

L'équipe qui a rédigé le rapport a été conduite par Hakim Ben Hammouda, directeur de la Division du commerce et de l'intégration régionale, et comprenait Joseph Atta-Mensah, Stephen Karingi, Kasirim Nwuke, Ngartando Blayo, Sam Cho, Abdoulahi Mahamat, Patrick Osakwe, Daniel Tanoe, Marie-Thérèse Guiebo et Andrew Mold. Les autres membres de l'équipe étaient Ambassadeur Peter Robleh, Adeyemi Dipeolu, Amal Elbeshbishi, Abdoul Kane, Emmanuel Louzet, Rawda Omar-Clinton, Nassim Oulmane, Mustapha Sadni-Jallab, Bashir Condé, Rémi Lang, Robert T. Lisinge, Romain Perez, Ben Idrissa Ouedraogo, Namakau Akapelwa, Berhanu Haile-Mikael, Islam Swaleh, Dalia Osman et Ambra Del Gaudio.

Le rapport a bénéficié d'évaluations et de revues internes et externes. L'évaluation interne par la CEA a reçu les contributions de Josephine Ouedraogo, Karima Bounemra Ben-Soltane, Josué Dioné, Mbaye Diouf, Augustin Fosu, Jennifer Kargbo, Hachim Koumare, Robert Okello, Okey Onyejekwe, Aida Opoku-Mensah, Halidou Ouedraogo, Thokozile Ruzvidzo et Yousif Suliman. Patrick Bugembe, Emmanuel Nnadozie, Shamika Sirimanne, Guillermo Mangue et Ralf Krueger ont apporté des commentaires appréciables. L'équipe d'évaluation de l'Union africaine a été conduite par le Commissaire pour les affaires économiques Maxwell Mkwezalamba, et incluait Charles Awitor, Emmanuel Chinyama, René Kouassi, Aboubakari BabaMoussa et Fudzai Pamacheche. Des remerciements particuliers à Margaret Vogt et Mamadou Lamine Diallo, respectivement ancien directeur et ancien directeur adjoint du Bureau du président de la commission de l'Union africaine.

L'évaluation externe a été effectuée par l'ancien Président de la Banque africaine de développement Babacar Ndiaye, Akou Adjogou, Olu Ajakaiye, Kwame Akyianu, Tesfaye Dinka, Steven Karangizi, Aileen Marshall, Wim Meeusen, Ahmada R. Ngemera, Lolette Kritzinger-van Niekerk, Albert Ondo Ossa, Mohamed Ben Romdhane, Abdou Saïdou, Tracy Zinanga, Hassan A. Sunmonu, Isabelle F. Waffubwa, Tarana Loumabika, Dawit Makonnen et Girma Woldetsadik. Toute l'équipe de ce rapport exprime son entière gratitude envers les Communautés économiques régionales en Afrique et les États membres qui ont apporté des contributions opportunes lors de la première phase d'élaboration, en remplissant en détails les questionnaires et en participant au processus d'évaluation par les pairs.

Gideon de Beer, Zinahe Asnake, Zewdalem Shitaye de la section des services d'information de la CEA ont élaboré le logiciel pour le traitement des statistiques. L'assistante administrative Almaz Tesfasion, la secrétaire du directeur de TRID Agare Kassahun, l'assistant de recherche Wondimu Haile; et Loule Balcha, Ferdos Issa, Hanna Kampanis, Almaz Negussie et Solomon Wedere ont apporté une aide administrative et de secrétariat très appréciable durant tout ce projet.

Akwe Amosu, Max Jarrett, Teshome Yohannes et Andrew Allimadi de l'équipe de communication de la CEA ont coordonné la production de ce rapport. Martine Brue-Azubuike a supervisé le travail de traduction et Sid Ali Merradi a traduit le rapport en français qui a été ensuite corrigé par Elsa Despiney. Enfin, l'équipe du rapport souhaiterait remercier Bruce Ross-Larsen et ses collègues de Communications Development Inc. pour leur correction rigoureuse et professionnelle du rapport, Phoenix Design Aid / Scanprint, Danemark pour leur travail de conception et de mise en page, et Charles Ndungu et son équipe de l'unité de reproduction et de distribution des documents de la CEA.

# Acronymes et abréviations

AGOA	Loi en faveur de la croissance de l'Afrique et de son accès aux marchés
ARIA	État de l'intégration régionale en Afrique
BAfD	Banque africaine du développement
CEAf	Communauté économique africaine
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CER	Communautés économiques régionales
CFA	Communauté financière africaine (zone BCEAO), Coopération financière en Afrique (zone BEAC)
COI	Commission de l'Océan indien
COMESA	Marché Commun de l'Afrique orientale et australe
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MRU	Union du fleuve Mano
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
RDC	République démocratique du Congo
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
TEC	Tarif extérieur commun
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UMA	Union du Maghreb arabe



# Avant-propos

Les dirigeants africains aspirent à l'intégration régionale et à la création d'un marché commun africain depuis l'indépendance. Les communautés économiques régionales ont réalisé des progrès considérables vers cette intégration, des améliorations étant visibles dans des domaines comme le commerce, les communications, les politiques macroéconomiques ou les transports. Cela étant, il reste encore de nombreux problèmes majeurs qui ont été mis en évidence dans notre première publication conjointe sur la question, intitulée: État de l'intégration régionale en Afrique. L'un de ces problèmes est le cadre institutionnel complexe dans lequel fonctionnent les mécanismes d'intégration régionale. C'est pourquoi l'Union africaine (UA) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) ont décidé de compléter cette publication par une série d'études sur l'intégration régionale en Afrique afin d'analyser en détail les principaux obstacles à cette intégration. Ainsi, la présente publication, qui est la deuxième de la série, est consacrée aux communautés économiques régionales (CER) africaines.

Le Traité d'Abuja assigne aux CER un rôle essentiel dans le renforcement de l'intégration et la création ultérieure d'une communauté économique africaine. Cependant, celles-ci doivent être considérablement renforcées et recevoir des directives opérationnelles plus précises pour remplir cette mission gigantesque. Par exemple, alors que l'Union africaine ne reconnaît officiellement que huit CER, le continent compte actuellement 14 organisations intergouvernementales (OIG) qui s'occupent des questions d'intégration régionale, et les relations entre ces organisations et entre celles-ci et leurs États membres sont régies par de multiples traités et protocoles. Cette prolifération d'institutions et d'instruments juridiques se traduit par le fait que sur les 53 États membres de l'Union africaine, 26 ont adhéré à deux, 20 à trois et un à quatre des 14 OIG.

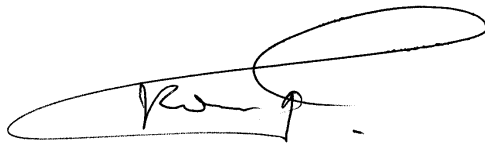
Si les pays ont de bonnes raisons d'être membres de plus d'un groupement régional, la multiplicité de ces groupements et de leurs pays membres constitue une source de problèmes spécifiques. Le fait que la composition des membres, leurs mandats, leurs objectifs, leurs textes constitutifs et leurs fonctions se recoupent entraîne une multiplication malsaine d'efforts faisant double emploi ainsi qu'une mauvaise utilisation des maigres ressources du continent, ce qui les rend inefficaces. Ce point de vue a été corroboré par un grand nombre des CER reconnues par l'UA, des OIG et des autres parties prenantes lors des vastes consultations qui ont eu lieu lors de l'élaboration du présent rapport.

Ces consultations ont également montré que beaucoup de CER et d'OIG avaient entrepris d'harmoniser leurs programmes de travail. Au niveau continental, tant le Traité d'Abuja que l'Acte constitutif de l'Union africaine contiennent des dispositions prescrivant la coordination et l'harmonisation des politiques des CER. Cependant, tous les efforts déployés jusqu'ici n'ont rencontré qu'un succès limité.

Dans la présente publication, on évalue en détail le cadre institutionnel de l'intégration régionale en Afrique et on formule des recommandations audacieuses et réalistes pour sa rationalisation. On y propose cinq options à cet effet, en indiquant clairement les avantages et les coûts de chacune d'elles. Les recommandations ont été examinées de manière approfondie avec les principales parties prenantes en Afrique, dont les CER, et il est démontré que l'inaction n'est pas une option acceptable.

L'intérêt de l'intégration est clair et sans ambiguïté : un marché commun regroupant les économies africaines, majoritairement petites et fragmentées, entraînera des économies d'échelle qui rendront les pays africains plus compétitifs. Cela est crucial pour promouvoir la croissance économique et le développement soutenus et autonomes auxquels aspire l'Afrique. L'intégration régionale renforcera également la coopération inter-états, qui est indispensable pour développer les biens publics régionaux tels que les infrastructures, ou encore pour gérer et résoudre les conflits, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) l'a démontré par son intervention dans les conflits en Sierra Leone et au Libéria, qui a apporté la paix et l'espoir à des millions de personnes.

Un effort soutenu des dirigeants africains est nécessaire pour faire avancer l'intégration du continent. Nos deux institutions se sont engagées dans ce processus et, tandis qu'elles s'efforcent conjointement d'appliquer le programme d'intégration continentale de l'Afrique, elles mettent la somme de leurs compétences techniques et politiques à la disposition des États membres et des CER.



Alpha Oumar Konaré  
Président  
Commission de l'Union africaine



Abdouline Jannah  
Secrétaire exécutif  
Commission économique pour l'Afrique



# Points saillants

Les tendances mondiales en matière de commerce et de relations économiques, sociales et politiques vont dans le sens d'un renforcement accru de l'intégration entre les pays et les régions. Le commerce des biens et services et les mouvements de capitaux et de ressources humaines se développent de façon exponentielle et s'accompagnent d'un partage accéléré de la technologie entre les pays et les régions. Toutefois, tous les indicateurs, notamment la part de l'Afrique dans le volume total des échanges commerciaux, montrent que les résultats économiques du continent sont décevants, ayant pour effet de l'écartier du système commercial mondial. Cette marginalisation s'est produite alors même que l'Afrique a augmenté ses échanges avec le reste du monde en supprimant les barrières, souvent de manière unilatérale.

Cependant, le commerce, que ce soit au sein du continent ou avec le reste du monde, demeure un facteur essentiel susceptible de contribuer à relever les défis auxquels l'Afrique est confrontée. Ainsi l'intégration régionale est apparue comme le cadre idéal pour éliminer les obstacles qui entravent les échanges intra-africains et internationaux. L'élimination des barrières permettra aux petits marchés africains, à l'intérieur des frontières nationales, de s'ouvrir pour créer des marchés régionaux permettant de faire des économies d'échelle et de maintenir les systèmes de production et les marchés.

Lorsque des marchés régionaux élargis et des systèmes de production plus efficaces seront mis en place, le continent verra sa compétitivité renforcée, ce qui lui permettra d'élargir sa part dans le marché mondial. Néanmoins l'intégration régionale en Afrique ne concerne pas seulement le commerce et le marché mais elle recouvre aussi bien les questions sectorielles, notamment l'agriculture, l'eau, l'égalité entre les sexes et les biens collectifs régionaux, que la paix et la sécurité. Si les objectifs du continent en la matière diffèrent de par leur importance, l'Afrique s'engage dans le processus d'intégration à la fois à des fins économiques et pour atteindre des objectifs sociaux et politiques régionaux et continentaux.

Dans la plupart des pays, les efforts d'intégration se sont multipliés à l'indépendance qui a vu la naissance de nombreux regroupements. Le Plan d'action de Lagos de 1980 et la signature du Traité d'Abuja en 1991, ont démontré la volonté commune de créer la Communauté économique africaine. Six étapes sur la voie de l'union économique ont été identifiées, à commencer par la création de zones de libre-échange et d'unions douanières, en passant par des marchés communs, avant d'aboutir à des unions monétaires autour des communautés économiques régionales. Les résultats ont été mitigés, et même si les communautés économiques régionales ont à leur actif un certain nombre d'acquis, il reste tout de même beaucoup à faire.

La plupart des communautés économiques régionales en sont à la deuxième étape du processus d'intégration et sont en phase avec le Traité d'Abuja. Cependant, la similitude des mandats et des objectifs, la reproduction des mêmes politiques d'intégration et l'appartenance des pays africains à plusieurs organisations, semblent ralentir le processus d'intégration, tout en affaiblissant l'efficacité des communautés économiques régionales et en amenuisant leurs ressources financières. Malgré les efforts déployés par les communautés et par leurs pays membres, le commerce intra-africain demeure limité, en raison notamment des barrières non tarifaires. Bien que la plupart d'entre elles aient supprimé les visas touristiques, la circulation des personnes reste limitée car les communautés n'ont pas encore mis en pratique le principe du droit de résidence et d'installation au profit des ressortissants des pays membres. La Communauté économique africaine peut encore devenir une réalité si les communautés économiques régionales peuvent bénéficier de l'appui nécessaire pour résoudre les problèmes qui les assaillent et si les dirigeants du continent continuent d'appliquer les directives en faveur du processus d'intégration.

Le rapport met l'accent sur la rationalisation des communautés économiques régionales, qui constitue l'un des principaux défis auxquels l'Afrique est confrontée dans sa quête de l'intégration totale. Tout en passant en revue les principaux acquis des communautés économiques régionales, le rapport montre comment la similitude des mandats de certaines communautés économiques régionales et l'appartenance des pays africains à plusieurs organisations ralentissent le processus d'intégration. L'insistance sur la rationalisation se justifie par le fait que l'efficacité et l'efficience sont primordiales, étant donné que le double emploi et l'adhésion à plusieurs organisations grèvent les ressources et constituent de sérieuses contraintes financières. Grâce à la rationalisation, les pays africains pourront remplir plus facilement leurs obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales. Enfin, et surtout, la rationalisation pourrait permettre au continent de tirer le meilleur profit de l'intégration, notamment en ce qui concerne la croissance et le commerce au sein et à l'extérieur du continent.

## Comment rationaliser les communautés économiques régionales

Pour assurer la rationalisation, il faudrait:

- Partager une vision qui met les communautés économiques régionales en harmonie avec l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique;
- Améliorer les résultats des communautés économiques régionales;
- Préserver leur pertinence géographique;
- Élargir l'espace économique et commercial de l'Afrique aux fins de production et d'investissement; et

- Mettre au point des mesures transitoires pour remplacer progressivement les arrangements institutionnels actuels.

## Pourquoi rationaliser les communautés économiques régionales

L'Union africaine considère les communautés économiques régionales comme les piliers de l'intégration économique du continent. Ces communautés ont à leur actif d'importants acquis dans les domaines du commerce, de l'infrastructure, et des biens collectifs régionaux, notamment la paix et la sécurité. Cependant, un cinquième seulement de ces communautés ont atteint leur objectif en matière de commerce entre les pays membres. La plupart d'entre elles n'ont pas encore mis en œuvre des législations du travail communes, ni officialisé le droit de résidence et d'installation, et sont en retard dans presque tous les domaines essentiels pour la réussite d'une union économique, à l'exception de la création de banques de développement régionales. Les progrès dans l'harmonisation des politiques fiscales, la déréglementation des secteurs financiers, la libéralisation du compte de capital et dans d'autres domaines encore, sont insuffisants. Même en ce qui concerne les programmes sectoriels nécessaires au renforcement de l'intégration africaine, entre un tiers et la moitié des communautés économiques régionales reconnaissent l'existence de lacunes s'agissant de l'efficacité de leurs initiatives en faveur des objectifs de l'intégration.

Ces défaillances peuvent s'expliquer par:

- Les lacunes inhérentes aux communautés économiques régionales;
- La faiblesse d'appui au niveau national; et
- Les problèmes de coordination entre les différentes communautés économiques régionales.

### Principales lacunes des communautés économiques régionales

*Les adhésions multiples.* Cette situation constitue un véritable problème en Afrique. En moyenne, 95% des membres de chaque communauté économique régionale appartiennent à une autre communauté. La première question est de se demander si les décideurs sont conscients des conséquences de l'appartenance à plusieurs communautés économiques régionales aux mandats similaires. D'après les résultats des enquêtes effectuées sur cette question, plus d'un quart des pays membres de plus d'une communauté économique déclarent que cette situation leur pose problème s'agissant du respect de leurs obligations financières vis-à-vis de ces communautés. Par ailleurs, 23% d'entre eux affirment que les adhésions multiples sont à l'origine des problèmes de mise en œuvre de leurs programmes. Enfin, deux autres problèmes essentiels, à savoir la faible participation aux réunions et le dédoublement des programmes, ou les contradictions liées à leur mise en œuvre, sont également à imputer à l'appartenance à plusieurs communautés.

Connaissant ces problèmes, pourquoi les pays continuent-ils d'adhérer à plusieurs communautés? La moitié des pays citent des raisons politiques et stratégiques pour justifier l'adhésion à l'une ou l'autre des communautés. Les intérêts économiques viennent loin derrière, avec 35% des réponses. Quant au critère géographique, qui constitue un élément essentiel du Traité d'Abuja, il n'est évoqué que par 21% des pays seulement.

*Le chevauchement des programmes.* La mise en œuvre de programmes similaires dans différentes communautés économiques régionales constitue une autre contrainte qui pèse sur les actions d'intégration dans le continent. Sur les 12 principaux programmes mis en œuvre par les communautés économiques régionales en Afrique de l'Ouest, au moins 9 se retrouvent ailleurs. Les programmes d'intégration dans les domaines du commerce, des marchés, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sont menés par trois des quatre communautés économiques régionales. En dépit de la multiplication des actions en faveur de l'intégration du commerce et des marchés, les échanges au sein des communautés économiques régionales de l'Afrique de l'Ouest sont très limités. Les neuf programmes d'intégration en Afrique de l'Ouest auraient probablement pu être envisagés de façon harmonisée avec une seule communauté économique régionale s'occupant d'une question donnée, tout en couvrant l'ensemble de la région.

La majorité des communautés économiques régionales du continent reconnaissent que le double emploi pose problème, notamment pour les programmes destinés à faciliter les échanges et les programmes d'intégration du commerce et des marchés. En l'absence de coordination, il est peu probable que les communautés économiques régionales, avec leurs méthodes de travail actuelles, puissent progresser sur la voie de l'intégration continentale. L'absence d'instruments d'harmonisation destinés à faciliter le processus d'intégration des marchés signifie que chaque communauté a ses propres règles d'origine ou ses propres procédures de certification, ce qui ne peut que limiter les échanges.

*Sous-financement.* Le dédoublement des programmes et les adhésions multiples ont des effets négatifs sur le processus d'intégration en Afrique, surtout si l'on y ajoute les contraintes financières des communautés économiques régionales. En moyenne, un tiers des pays membres ne s'acquittent pas de leurs obligations statutaires et cette proportion peut atteindre la moitié des membres dans certaines communautés. Les mécanismes de financement internes des communautés économiques régionales sont mis à rude épreuve. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation:

- Les pays se sentent excessivement sollicités par les nombreuses communautés économiques régionales;
- Les pays ne sont pas convaincus des avantages attendus des communautés économiques régionales sous-financées, sachant que, depuis leur création, ces entités n'ont pas engrangé beaucoup de gains ou, si gains il y a, ils ne sont pas encore apparents;
- Les pays ont adhéré aux communautés économiques régionales sans avoir réfléchi suffisamment à l'importance de l'engagement politique nécessaire pour appuyer l'initiative d'intégration par des moyens financiers.

*Incapacité d'attirer le personnel nécessaire.* Les contraintes en matière de ressources semblent peser lourdement sur les recrutements. À l'exception de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, dont les actions d'intégration semblent avoir bénéficié de ressources humaines nécessaires, la plupart des communautés économiques régionales ont apparemment de petits secrétariats aux effectifs insuffisants. En outre, 55% du personnel appartient à la catégorie des services généraux alors que les programmes mis en œuvre par les communautés économiques sont plutôt de nature technique. La faiblesse des salaires pourrait expliquer les difficultés de recrutement du personnel spécialisé. En effet, 40% des cadres gagnent plus de 20 000 dollars É.-U. par an et 40% gagnent entre 10 000 et 20 000 dollars É.-U. Les communautés sont également confrontées au problème de la rotation rapide du personnel qui risque d'avoir de graves conséquences, notamment pour les petites communautés.

### **Appui national limité pour les communautés économiques régionales**

*Fragilité des institutions.* Le succès de l'intégration régionale est fonction des capacités nationales et sous régionales. La fragilité des institutions en Afrique risque de compromettre sérieusement la coopération et l'intégration. Sur l'ensemble des pays africains, 32% seulement disposent d'un ministère consacré exclusivement à l'intégration régionale. Les autres pays n'ont pas de structure centrale pour coordonner les activités économiques sous-régionales. Environ 18% des pays africains mettent en avant la diversité des politiques induites par l'intégration pour justifier l'absence de ministère chargé de l'intégration. Plus de 25% pensent que les mécanismes existants, en général d'autres ministères qui servent de centres de coordination pour l'intégration régionale, sont suffisants. Enfin, 53% disposent de plus d'une structure de coordination pour l'intégration régionale. Ces difficultés en matière de coordination risquent d'entraver les actions d'intégration et de s'aggraver par l'appartenance à plus d'une communauté économique régionale.

*Les objectifs des communautés économiques régionales ne sont guère intégrés aux plans et aux budgets nationaux.* L'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux plans et aux budgets nationaux ne pourrait que renforcer la synergie entre les communautés économiques régionales et les pays, si ces derniers disposaient de mécanismes efficaces prévus à cet effet. Près de 75% des pays membres évoquent le problème du manque de ressources, et 24% avancent comme argument la lenteur du processus de négociation. Dans la plupart des pays africains, la coopération régionale ne va pas au-delà de la signature de traités et de protocoles dont les objectifs sont intégrés au mauvais moment et sans qu'il y ait un quelconque engagement au niveau des plans de développement nationaux ou des programmes sectoriels des ministères techniques concernés.

*Les programmes retenus ne sont pas mis en œuvre de manière systématique.* La rationalisation du cadre institutionnel est importante pour réussir l'intégration, mais les pays membres sont les premiers concernés et ont un rôle décisif à jouer dans la mise en

œuvre au niveau national des politiques retenues d'un commun accord. Or, la mise en œuvre au niveau national n'a pas été systématique et peu de pays ont mis en place des mécanismes d'intégration efficaces. Ainsi 28% seulement des pays déclarent avoir réduit les tarifs au niveau fixé par les communautés économiques régionales, et 32% en sont encore à réduire certains tarifs, alors que cela aurait dû être déjà fait, ce qui a retardé le processus d'intégration. La même léthargie peut également être constatée en ce qui concerne les barrières non tarifaires. À peine un tiers des pays membres ont supprimé ce type de barrières qui entravent les échanges au sein des communautés économiques régionales. Par contre, on peut dire que des progrès ont été faits dans l'harmonisation des documentations et des nomenclatures douanières, étant donné que la moitié des pays ont achevé cette opération.

*La question des obstacles à la circulation des personnes au sein des communautés économiques régionales bénéficie également d'une meilleure prise en charge.* La plupart des pays (90%) ont supprimé les visas d'entrée pour tout ou partie des membres des communautés économiques régionales, mais 65% seulement ont pris des mesures pour faciliter le droit de résidence des ressortissants des pays membres des communautés économiques régionales concernées.

*Lenteur des procédures législatives pour l'intégration.* Les protocoles sont indispensables pour l'entrée en vigueur des traités, et la mise en œuvre des programmes retenus est ralentie lorsque les membres d'une communauté économique régionale ne signent pas ou ne ratifient pas un traité donné, ou ne le soumettent pas en temps voulu une fois ratifié. Environ 80% des pays africains déclarent que les protocoles sur le commerce sont les plus importants. Ils sont presque aussi nombreux à citer les protocoles sur le transport et les communications. Bien que l'on aurait été en droit de s'attendre à ce que des mesures importantes soient prises au niveau national, compte tenu de l'importance de ces instruments législatifs, seuls 16% des procédures de ratification durent moins de trois mois. Dans la majorité des pays, le processus dure un an. Ces retards dans la signature et la ratification des accords régionaux contribuent à freiner l'intégration.

*Les obligations financières ne sont pas remplies.* Des communautés économiques régionales bien financées, et efficaces, permettraient d'accélérer l'avènement de la Communauté économique africaine. Malheureusement, le financement de l'intégration régionale en Afrique demeure problématique et entrave les efforts visant à établir la Communauté économique africaine. En 2003, seulement 68,5% des contributions des pays membres des communautés économiques régionales avaient été versées. L'écart entre les besoins des communautés économiques régionales et les contributions des pays membres est criant. En 2004, 36% des pays africains n'étaient toujours pas en mesure de remplir leurs obligations par manque de ressources selon la plupart d'entre eux. Cela pourrait signifier que les programmes des communautés économiques régionales ne sont pas considérés comme des priorités budgétaires. L'appartenance à différentes communautés figure également parmi les causes du non-paiement des arriérés. Environ 33% des pays

affirment que l'appartenance à plusieurs communautés pourrait réduire l'efficacité de ces dernières, étant donné que le fardeau est ressenti directement lorsqu'il s'agit d'appuyer les activités d'une communauté donnée, ce qui limite le soutien apporté par les pays.

*Mauvaise appréciation des coûts et des avantages de l'intégration.* Parmi les pays qui ont effectué des analyses des coûts et des avantages de l'intégration, 42% en ont conclu que l'intégration régionale comportait des avantages à long terme, et seuls 8% pensent qu'elle serait coûteuse dans le long terme. Les résultats de ces études ont influé sur les décisions de 60% des pays concernant certaines questions, notamment l'adhésion, ainsi que sur leur engagement à l'égard d'une communauté économique régionale donnée. Dans l'ensemble, la plupart des pays africains ont retiré davantage de bénéfices de l'intégration régionale qu'elle ne leur a coûté, et 36% affirment que les avantages ont dépassé de loin les coûts. Un quart dit qu'il est trop tôt pour se prononcer, mais un grand nombre de pays n'ont pas encore procédé à une analyse coût-bénéfice.

*Participation accrue du secteur privé.* Dans les pays où la production n'est plus du ressort de l'État, le secteur privé et les organismes non gouvernementaux doivent prendre en charge le processus d'intégration et procéder aux changements dans le système de production nécessités par les accords d'intégration. Différentes méthodes de communication sont utilisées pour informer le secteur privé sur les questions d'intégration. Dans la majorité des pays (81%), les autorités transmettent l'information au secteur privé par le biais des chambres de commerce nationales. Du point de vue de la visibilité et de la participation du secteur privé, les pays africains sont pour la plupart sur la bonne voie.

*Participation populaire quasi nulle.* De manière générale, les gouvernements et les organisations intergouvernementales ont monopolisé le dialogue sur l'intégration, mais on commence à reconnaître la nécessité de faire participer la société civile à l'intégration régionale. Il n'y a pas encore à proprement parler de dialogues au niveau national, mais dans près de la moitié des pays, l'intégration régionale fait l'objet de débats au sein des parlements, ce qui permet à la société civile d'être informée et de participer au débat. Cependant, les mécanismes de consultation sur l'intégration régionale laissent de côté des pans entiers de la société. De par leur nature même, les organisations professionnelles ont tendance à être dominées par les travailleurs du secteur structuré, de sorte que la plupart des citoyens ne comprendront probablement pas les questions d'intégration qui concernent leur pays.

### **Faible niveau de coordination à l'échelle du continent**

Les communautés économiques régionales ont fait des efforts pour mettre en place des mécanismes pour coordonner leurs activités, notamment des mémorandums d'entente, des réunions de coordination périodiques, des échanges d'information réguliers, une programmation commune, des examens de programmes et des comités de mise en œuvre communs. L'utilisation de tous ces mécanismes reste toutefois limitée. Environ 40% des communautés économiques d'une même région utilisent des mémorandums

d'entente, moins de 20% examinent leurs programmes en commun et moins de 30% ont une programmation commune et mènent des activités conjointement.

Les mécanismes de coordination qui existent n'ont pas de base réglementaire et n'ont pas force exécutoire. En conséquence, la moitié seulement des programmes et des activités d'une région donnée sont coordonnés et, même dans ce cas, on n'a pas obtenu les résultats escomptés. En ce qui concerne les programmes d'intégration du commerce et des marchés, objectif majeur du Traité d'Abuja, la coordination n'existe que dans un tiers des communautés économiques régionales. De même, la convergence des politiques macroéconomiques et l'intégration monétaire et financière ne font l'objet d'une coordination que dans moins d'un tiers des communautés.

Le manque d'efficacité des actions menées par les communautés économiques régionales pour coordonner leurs activités constitue un échec pour les institutions du continent. Le Traité d'Abuja et l'Acte constitutif de l'Union africaine étaient censés offrir un cadre plus efficace et plus contraignant pour l'intégration à l'échelle du continent. Consciente des difficultés nées de l'appartenance à différentes communautés et du chevauchement des programmes, l'Union africaine et les principales communautés économiques régionales ont adopté un protocole sur leurs relations visant à la rationalisation de l'intégration régionale à l'échelle continentale. Ce protocole vise à renforcer la coopération entre les communautés économiques régionales, notamment à travers la coordination et l'harmonisation de leurs politiques, mesures, programmes et activités. Il constitue un cadre doté d'organes de coordination à savoir le Comité des responsables de secrétariats et le Comité de coordination.

Malgré l'existence de ces mécanismes de coordination, 30% des communautés économiques régionales attribuent le manque de coordination à l'absence de direction que le protocole signé entre les communautés économiques régionales et les institutions continentales était censé combler. En outre, au moins un tiers des communautés déplorent le manque de communication entre elles. Du point de vue des communautés, le principal mérite du protocole est son existence même, ce qui indique bien qu'elles reconnaissent la nécessité de mettre en place des mécanismes de coordination. Cependant, il reste à savoir si elles sont prêtes à accepter des mécanismes assortis de sanctions.

Les communautés sont convaincues que des mécanismes de coordination sont nécessaires, mais font remarquer que le manque de moyens financiers constitue une contrainte de taille pour la mise en œuvre des politiques. Au moins 80% des communautés estiment que s'il y avait des normes de référence, on pourrait progresser dans la réalisation des objectifs en matière de coordination. Dans le même ordre d'idées, l'absence de réunions statutaires périodiques est considérée, soit comme une entrave au protocole existant, soit comme une de ses faiblesses.

La participation aux réunions des deux organes de coordination est souvent faible. Le Comité des responsables de secrétariats s'est réuni cinq fois en cinq ans, mais toutes les



communautés n'y ont pas participé. Ces réunions laissent peu de place au débat sur les progrès accomplis dans la coordination ou l'harmonisation des politiques et programmes aux niveaux national, régional, continental et sectoriel. L'absence de structures de coordination officielles dans les communautés économiques régionales et entre l'Union africaine et chaque communauté, limite davantage les échanges d'informations et rend les deux comités inefficaces.

Afin de renforcer l'efficacité de la coordination à l'échelle du continent, les relations entre les communautés économiques régionales et les organes continentaux doivent faire l'objet d'un examen rigoureux. À titre d'exemple, 22% seulement des communautés économiques régionales appuient l'idée de sanctions contre les communautés qui s'éloignent de l'objectif global de l'intégration africaine, mais toutes sont favorables à une action de sensibilisation dans le cas des communautés défaillantes. Les communautés semblent accepter le principe de subsidiarité seulement lorsque l'institution hiérarchiquement supérieure ne dispose pas du pouvoir d'imposer des sanctions, même lorsqu'une communauté s'éloigne de l'objectif commun.

De toute évidence, les programmes d'intégration en Afrique souffrent de l'ambiguïté et des difficultés de l'intégration à l'échelle du continent, mais les communautés économiques régionales ont leur idée sur les moyens de la renforcer. Dans presque toutes les communautés, les réunions de coordination sont considérées comme la panacée permettant de remédier au manque d'efficacité dans la coordination des activités. Les communautés sont également favorables à la tenue de réunions de coordination annuelles à date fixe pour évaluer les progrès accomplis dans la coordination et l'harmonisation secteur par secteur. Elles sont également très favorables à l'institution de rapports de suivi et d'un mécanisme officiel pour les échanges d'informations, mais la controverse persiste quant au rôle que pourrait jouer l'Union africaine.

## Comment penser la rationalisation

Pour que la rationalisation soit efficace et réussie, toutes les communautés économiques régionales doivent suivre un schéma bien précis qui garantit la cohérence et la convergence sur la voie d'une intégration totale du continent. Pour ce faire, elles doivent observer un certain nombre de principes.

*Aligner la vision des communautés sur celle de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.* Il ne peut y avoir de rationalisation si les buts et les objectifs des communautés économiques régionales ne correspondent pas à la vision de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique. L'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique étant, de toute évidence, en faveur du développement durable et de l'intégration du continent, la rationalisation doit contribuer de manière significative à l'unification des économies africaines.

*Renforcer l'efficacité.* La rationalisation doit renforcer l'efficacité des communautés économiques régionales dont le fonctionnement est rendu inefficace en raison du chevauchement des mandats, des objectifs, des protocoles et des fonctions, ce qui donne lieu à une déperdition des efforts et à une utilisation irrationnelle des ressources limitées du continent.

*Assurer la viabilité au plan géographique.* Le processus de rationalisation doit prendre en compte la manière dont les communautés économiques régionales sont reliées aux différentes régions du continent. Plusieurs facteurs doivent être envisagés, à savoir la proximité géographique, l'interdépendance économique, la communauté de langue et de culture, et l'historique de la coopération et du partage des ressources. La proximité géographique est le facteur le plus courant et le plus important en ce qu'il raccourcit les distances et favorise la coopération et l'intégration entre les pays concernés. Les autres éléments sont également importants pour une intégration sous-régionale et régionale effective et peuvent facilement être mis en valeur à l'intérieur d'un cadre géographique donné.

*Élargir l'espace économique et les marchés pour favoriser l'investissement.* La promotion de l'investissement est l'une des raisons d'être des communautés économiques régionales. La rationalisation doit exploiter au mieux les avantages économiques pour attirer les investissements. Des communautés économiques rationalisées permettront de multiplier les opportunités de production et de commercialisation dans les différentes régions et sous-régions.

*Limiter les arrangements transitoires.* Il faut prévoir des protocoles pour gérer les accords entre les communautés économiques régionales existantes et d'autres partenaires dans le cas où les communautés cesseraient d'exister après la rationalisation. Le processus de rationalisation devra également tenir compte de la souveraineté nationale, car il se pourrait que les pays membres ne soient pas prêts à céder des prérogatives à des organes supranationaux par peur de perdre leur indépendance.

*Adopter une approche réaliste fondée sur la participation.* La rationalisation doit être réaliste et acceptée par toutes les communautés économiques régionales. Elle doit également tenir compte des nombreux accords existants. Les 14 communautés doivent être considérées comme des partenaires à part entière dans le cadre de la rationalisation.

*Garantir la transparence et la crédibilité.* Le processus de rationalisation doit être transparent et crédible avec des protocoles clairs, précis et obligatoires. Au niveau continental, la rationalisation doit être intégrée aux lois régissant les communautés régionales.

*Partager les responsabilités.* La répartition des tâches et des responsabilités et l'élaboration de programmes communs, dans lesquels le rôle et la contribution de chaque communauté économique régionale sont clairement définis, pourrait favoriser la réalisation du principal objectif de la rationalisation, à savoir l'élimination ou l'atténuation des effets négatifs

de la multiplicité des cadres institutionnels pour la coopération régionale, notamment les risques de double emploi et du gaspillage des ressources.

*Consolider les intérêts établis.* La rationalisation doit consolider et optimiser les intérêts établis et les acquis des communautés économiques régionales.

*Assurer la convergence.* L'un des principes de base de la rationalisation consiste à engager les pays membres et leurs institutions de coopération dans des stratégies et programmes pleinement intégrés. Ainsi, tous les programmes réalisés par les communautés économiques régionales doivent éviter le double emploi et tenir compte des dispositions du Traité d'Abuja. Par ailleurs, le partage des rôles dans le cadre du processus de rationalisation doit être renforcé par un système de coordination et des plans opérationnels.

## **Les différents scénarios de rationalisation**

Cinq scénarios de rationalisation sont présentés ici dans la perspective de l'avènement de l'Union économique africaine.

*Maintien du statu quo.* L'approche la plus simple de la rationalisation consisterait à maintenir le nombre actuel de communautés économiques régionales. Dans ce cas, les dirigeants du continent pourraient publier des directives ou établir de nouveaux protocoles pour atténuer les effets négatifs de l'existence de nombreuses communautés économiques régionales et de l'appartenance à différentes communautés. Les organes de prise de décisions ou d'exécution de l'Union africaine seraient confinés à la gestion des arrangements existants et à traiter directement avec les 14 communautés économiques régionales pour ce qui concerne les politiques, programmes et instruments d'intégration économique. L'Union africaine devra fixer des délais aux communautés pour la réalisation des objectifs sans coordination ni direction au niveau régional. Cette option n'est pas efficace, étant donné qu'elle ne résout pas le problème du dédoublement des programmes, de la déperdition des efforts et de l'appartenance à plusieurs communautés.

*Rationaliser par la fusion et l'absorption.* S'appuyant sur la résolution CM/464 du 26ème Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine, le Traité d'Abuja divise l'Afrique en cinq communautés régionales: l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. La rationalisation peut se faire par l'absorption et la fusion des institutions et des communautés économiques régionales en se conformant à la classification du Traité d'Abuja. Ce scénario, qui ouvre à l'Afrique les meilleures perspectives d'une intégration totale, doit être appuyé par des traités et des protocoles appropriés et un engagement sans réserve de tous les dirigeants africains. Il n'est pas sans conséquences pour le personnel des secrétariats des communautés économiques régionales.

*Rationaliser autour de pôles régionaux.* Cette option se situe à mi-chemin entre les deux scénarios précédents. Elle repose sur quatre principes essentiels: reconnaître et maintenir la région en tant que cadre géographique et espace naturel tout à fait adaptés à

l'intégration, avec une seule communauté économique afin d'éviter les adhésions multiples, tout en gardant les communautés sous-régionales et les autres organisations intergouvernementales et en consolidant leurs acquis. À l'instar de la rationalisation par l'absorption et la fusion, ce scénario permettrait d'accélérer le processus d'intégration car les membres auront à choisir une communauté économique régionale en fonction de l'espace géographique.

*Rationalisation par la division du travail.* La rationalisation peut également nécessiter une répartition des tâches en fonction de quelques critères techniques, notamment la dimension optimale des programmes d'intégration. La coopération économique durable s'appuie, entre autres, sur le principe d'une répartition juste et équitable des avantages et bénéfiques découlant des actions communes. Une institution chargée de l'intégration ou de la coopération ne peut être efficace, sur un projet ou programme donné, que si tous ses membres y participent directement et sur un pied d'égalité. Ce scénario ne changerait pas la configuration actuelle des communautés économiques régionales, mais les plus grandes d'entre elles seront habilitées à traiter des grandes questions comme le commerce, la circulation des personnes et le transport, alors que les autres pourraient s'occuper de certaines questions comme la mise en valeur des bassins versants, l'énergie et autres. L'un des défauts de ce scénario réside dans le fait que l'adoption de nouveaux protocoles nécessite beaucoup de temps.

*Rationaliser par la coordination et l'harmonisation.* Si les dirigeants du continent décidaient de ne pas modifier le mandat ou les objectifs des organisations intergouvernementales en charge de la coopération et de l'intégration, il faudrait alors rationaliser par la normalisation et l'harmonisation de leurs stratégies, programmes, projets sectoriels et instruments de coopération, et intervenir en cas de double emploi évident et intolérable. Ce scénario suppose que chaque institution, dans chaque espace régional, garderait son mandat et ses prérogatives. Dans ce cas, la rationalisation consisterait à supprimer les incompatibilités et les exclusions réciproques des plans de libéralisation du commerce et des critères de convergence macroéconomique, à renforcer la complémentarité et la synergie aux fins de production dans chaque région, et à élaborer des programmes communs dans les domaines de l'énergie et du transport. Ce scénario permettrait de mettre fin aux chevauchements et à la déperdition des efforts dans le cadre des programmes des communautés économiques régionales et d'assurer une utilisation rationnelle des ressources. En outre, il ne nécessite pas l'adoption de nouveaux protocoles, mais il ne favorise pas non plus l'accélération du processus d'intégration, étant donné qu'il prévoit de maintenir toutes les communautés économiques régionales.

## La voie à suivre

Les faits évoqués dans le présent rapport militent fortement en faveur de la rationalisation de l'intégration en Afrique. Il est nécessaire, voire urgent, de prendre en charge la question des adhésions multiples et du chevauchement des mandats des communautés économiques

régionales d'Afrique. Quelque soit l'option retenue, celle-ci devrait contribuer à l'accélération du processus de mise en œuvre de la Communauté économique africaine.

Toutefois, pour que l'option choisie puisse être adoptée et mise en œuvre, il faudrait adopter un protocole qui engagerait les institutions en charge de l'intégration dans le même espace régional, définirait clairement les responsabilités et les domaines d'intervention des différentes communautés économiques régionales, et fournirait des directives pour l'établissement d'une structure de coordination régionale. Les organes délibérants (conférence des chefs d'État) de chaque communauté économique régionale devraient entériner le protocole pour le rendre exécutoire. Ce protocole servirait également d'instrument initial pour officialiser les relations entre les communautés économiques régionales et les autres institutions en charge de la coopération et de l'intégration économique. Enfin, il pourrait servir de cadre qui permettra à chaque communauté économique régionale de jouer le rôle d'intermédiaire entre les régions et les organes concernés de l'Union africaine.

La deuxième édition du rapport intitulé *Évaluation de l'intégration régionale en Afrique*, tient compte du caractère sensible des débats sur la rationalisation des communautés économiques régionales. Il faudrait donc veiller à ce que les discussions sur cette question se tiennent dans un cadre qui permettrait à toutes les parties intéressées par le processus d'intégration d'exprimer librement leur opinion. On trouvera dans le présent rapport quelques principes fondamentaux qui pourraient servir dans les pourparlers en vue du processus de rationalisation: réalisme et flexibilité, clarté et crédibilité, adoption d'une approche participative, partage des tâches, consolidation des intérêts établis, convergence et effets synergiques. Il faudrait également organiser des consultations efficaces à tous les niveaux tout au long du processus, notamment la négociation, l'adoption et la mise en œuvre d'un plan de rationalisation, sachant que les décisions unilatérales, l'autoproclamation et autres approches sélectives ne seraient pas d'une grande utilité pour le processus.

Le présent rapport recommande de faire en sorte que la Commission de l'Union africaine, ainsi que les organes exécutifs ou secrétariats généraux de toutes les institutions en charge de l'intégration du continent, puissent participer pleinement aux discussions. La Commission de l'Union africaine et les chefs de secrétariat des commissions économiques régionales sont invités à examiner soigneusement les propositions et leurs implications qui sont présentées ici. Après des consultations élargies et des réunions avec toutes les parties concernées par le processus d'intégration du continent, la Commission de l'Union africaine présenterait alors aux chefs d'États, de l'Union africaine, un plan de rationalisation pour examen et adoption. Les décisions ou directives des chefs d'États seraient ensuite portées officiellement à l'attention de toutes les communautés économiques régionales qui entameraient alors des négociations avec les organisations intergouvernementales en vue d'une application effective des décisions. Il importe aussi de faire en sorte que le processus de rationalisation s'appuie sur les réussites et les acquis des communautés économiques régionales.



# Les accélérateurs de l'intégration régionale au service du développement de l'Afrique

L'intégration régionale en Afrique obéit au schéma classique fondé sur la proximité géographique, le voisinage immédiat des pays et la coopération politique à travers la coopération économique. Cela étant, des forces internes et externes puissantes commencent à modifier profondément les relations économiques au sein de l'Afrique et avec le reste du monde. Au nombre de ces forces figurent le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la nouvelle géographie économique où les pays riches recherchent une plus grande intégration avec les pauvres par le biais d'accords commerciaux bilatéraux, et de nouvelles institutions du commerce international, à l'image de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les accords de partenariat économique de l'Union européenne devraient, eux aussi, changer considérablement le cadre de l'intégration régionale en Afrique.

## L'intégration régionale en est encore au stade de l'aspiration

En de nombreuses occasions, les dirigeants africains ont souligné la nécessité de renforcer la coordination et l'harmonisation entre les nombreuses communautés économiques régionales du continent. Cette recommandation a fini par se concrétiser à travers le Traité d'Abuja portant création de la Communauté économique africaine et, plus récemment, l'Acte constitutif de l'Union africaine. Le chapitre XIX du Traité d'Abuja souligne l'importance de la mise en place de la Communauté économique africaine «en favorisant la coordination, l'harmonisation et l'intégration progressive des activités des communautés économiques régionales». Il engage également les pays membres à «encourager la coordination et l'harmonisation des activités d'intégration des communautés économiques régionales dont ils sont membres avec celles de la Communauté». L'article 3 de l'Acte constitutif de l'Union africaine souligne également la nécessité «de coordonner et d'harmoniser les politiques des communautés économiques régionales existantes et à venir, afin d'atteindre progressivement les objectifs de l'Union».

Même si la rationalisation n'est pas citée explicitement dans ces documents, les dirigeants et les décideurs africains sont largement conscients que l'appartenance à plusieurs communautés économiques internationales va à l'encontre des aspirations de la région à l'intégration. Cette question a été l'un des thèmes majeurs des réunions et conférences tenues récemment dans la région.

**L'édition 2004 analyse la situation actuelle, en insistant tout particulièrement sur l'inconsistance de l'intégration**

Dans un passé récent, plusieurs nouveaux groupements économiques régionaux ont vu le jour en Afrique. Ainsi, en Afrique de l'Est et en Afrique australe, la zone d'échanges préférentiels s'est transformée, en 1994, en Marché commun des pays d'Afrique orientale et australe (COMESA). Par exemple, ces deux sous-régions abritent également la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Commission de l'Océan indien (COI) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), toutes trois créées dans les trente dernières années.

Préoccupés par la lenteur du processus d'intégration du continent, les chefs d'État africains ont, à l'occasion du sommet d'Abuja de 1991, établi un calendrier pour l'intégration économique totale du continent. En vertu du Traité d'Abuja, la Communauté économique africaine sera mise en place dans un délai de 34 ans (1994-2027) en six étapes qui aboutiront à une union économique avec une monnaie unique, une mobilité totale des facteurs de production et un système de libre-échange entre les 53 pays du continent.

Les dirigeants africains reconnaissent également qu'il ne peut y avoir d'intégration économique sans intégration physique. Aussi, l'un des objectifs essentiels du NEPAD est de renforcer la faible infrastructure du continent. Le NEPAD attribue un rôle important aux communautés économiques régionales, recommande les approches régionales et sous-régionales et encourage les pays africains à mettre en commun leurs ressources pour améliorer les perspectives de croissance et assurer et maintenir la compétitivité internationale. Le NEPAD souligne en outre qu'il faut assurer la disponibilité des biens collectifs régionaux et rationaliser le cadre de l'intégration régionale en Afrique.

L'édition 2004 du rapport intitulé *État de l'intégration régionale en Afrique* (CEA 2004a) analyse en détail les nombreuses causes de la situation actuelle, en insistant tout particulièrement sur l'inconsistance de l'intégration. Une intégration forte favoriserait la compétitivité régionale dans des secteurs où il est facile de faire des économies d'échelle.

## Changer le système du commerce mondial

Les réformes du système du commerce mondial favorisent le processus d'intégration régionale. Ce système a considérablement évolué au cours des vingt dernières années autour de l'idée force universellement reconnue, selon laquelle le libre-échange est



bon pour la croissance. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui remonte à cinquante ans, a donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a réduit de manière substantielle les barrières tarifaires et non tarifaires. À présent, les pays riches sont en train de libéraliser le commerce bilatéral en concertation avec les pays pauvres. Les réformes ont renforcé l'intégration des marchés et des échanges mondiaux, qui ont augmenté de 25%, soit deux fois plus rapidement que la production, depuis les négociations commerciales du Cycle d'Uruguay de 1995. Cette évolution rapide a été facilitée par les progrès dans les techniques d'information et de communication, la libéralisation des marchés financiers et la circulation des facteurs, en particulier les mouvements légaux et illégaux de main-d'œuvre, entre les pays et les régions. La manière dont les pays et les régions ont réagi devant ces opportunités a, dans une certaine mesure, déterminé les avantages qu'ils en ont retirés. La part de l'Afrique a été relativement faible. En effet, au début des années 60, la part du continent dans les exportations mondiales avait atteint 10%, avant de tomber à 2% en 2000 (BAfD 2003).

***Les réformes ont renforcé l'intégration des marchés et des échanges mondiaux, qui ont augmenté de 25%***

La baisse de la part de l'Afrique dans le commerce mondial des produits agricoles illustre bien plus clairement cette marginalisation. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), toutes les régions de l'Afrique ont enregistré depuis 1961 une baisse considérable de leur part du commerce mondial des produits agricoles. L'Afrique du Sud se situe en tête de liste, étant donné que sa part qui était de 9% en 1961, est tombée à 3% en 1998, année durant laquelle les parts de l'Afrique centrale, de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique de l'Est étaient respectivement de 0,2 %, 1% et 1,1% (Stevens 2003).

Ce rôle marginal de l'Afrique dans le commerce mondial s'explique par plusieurs facteurs, notamment la nature et les caractéristiques des exportations, les restrictions de l'accès aux marchés des grands pays et les contraintes liées à l'offre. La faiblesse des échanges intra-africains, conséquence d'une intégration régionale limitée, joue également un rôle à cet égard en ce qu'elle limite les chances des pays africains d'apprentissage par la pratique. Les marchés intérieurs, trop restreints, ne permettent pas aux entreprises de renforcer leur savoir-faire et au secteur des exportations d'amortir les chocs sur le marché international. Ils limitent également les possibilités d'exploiter les économies d'échelle. En conséquence, de nombreuses entreprises tendent à éviter les risques des marchés à l'exportation plus compétitifs. L'existence d'un marché africain plus vaste aurait permis aux entreprises de se perfectionner tout en consolidant leur expérience, d'où la nécessité de renforcer l'intégration régionale en Afrique comme première étape sur la voie de l'amélioration de la compétitivité des produits d'exportation (UA 2001).

Les choses sont en train de changer. Les aspirations de l'Afrique à l'intégration ont été remises à l'ordre du jour grâce à l'évolution du commerce international et du climat politique mondial. La lenteur de certaines négociations de l'OMC et l'exigence imposée aux pays africains de négocier en groupe, ont eu pour effet de

**La mondialisation  
marginalise de plus en  
plus le continent**

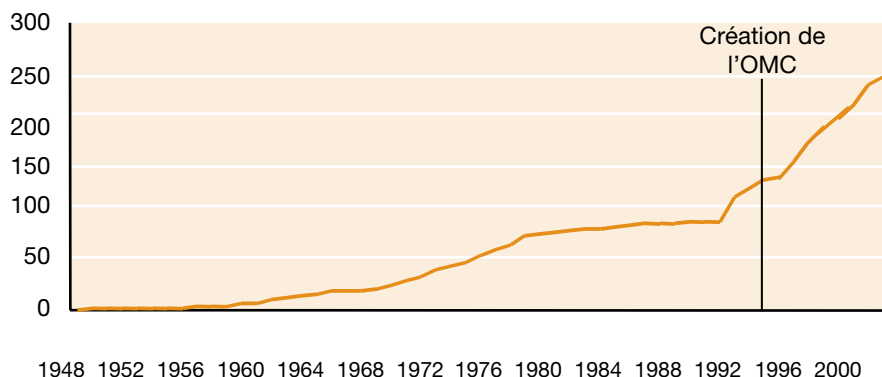
stimuler l'intégration et des arrangements régionaux ont commencé à être mis en place à partir du milieu des années 80. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et les négociations en cours pour la création d'une zone de libre-échange dans les Amériques ne sont pas passés inaperçus en Afrique.

L'ALENA, Accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, a permis d'augmenter substantiellement les échanges et les investissements dans la région. L'objectif final est de l'élargir à tous les pays du Nord et du Sud de l'Amérique. Le MERCOSUR, union douanière entre l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, a été créé en 1991. La zone de libre-échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est est un cadre similaire pour les pays d'Asie. De manière générale, et d'après l'OMC, le nombre des arrangements commerciaux régionaux a considérablement augmenté (figure 1.1). Les groupes à l'origine de ces accords exigent un renforcement des relations avec les organisations similaires des autres régions, notamment l'Afrique.

### Résultats mitigés de la mondialisation sous l'égide de l'OMC

La mondialisation est un autre moteur du processus d'intégration régionale<sup>1</sup>. Elle est parfois considérée comme un processus inoffensif avantageux pour tous avec quelques risques facilement gérables pour les pays pauvres. Toutefois, aux yeux des décideurs et des dirigeants africains, la mondialisation marginalise de plus en plus le continent. L'Afrique subsaharienne a vu sa part du commerce et de l'investissement au niveau mondial tomber à des taux insignifiants, en dépit du fait que ses économies soient les plus ouvertes. Elle a également vu ses exportations croître moins rapidement

**Figure 1.1.**  
*Accords commerciaux régionaux notifiés à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à l'Organisation mondiale du commerce, 1948-2002*



Source: Matthews 2003, citant des données de l'OMC

que le PIB, et elle n'est toujours pas une destination idéale pour les investissements directs étrangers ou les prises de participation.

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau (Diamond 1997) mais elle se caractérise actuellement par un renforcement de l'interdépendance et de la connectivité favorisées par les innovations dans les technologies de la communication, à en juger par les mouvements transfrontières des biens et services et des flux financiers. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD 1999), le montant des transactions monétaires quotidiennes dépasse 1,5 milliard de dollars, soit «le double des réserves de change totales de tous les pays du monde. Ces transactions, comme l'ont montré les crises financières mexicaine et asiatique, réduisent considérablement la capacité d'intervention des gouvernements sur les marchés de change pour stabiliser leur monnaie, gérer leurs économies et maintenir une autonomie budgétaire».

Les règles commerciales contraignantes et les sanctions, surtout dans le cadre de l'OMC, ont renforcé l'arsenal répressif et empêchent pratiquement les pays africains pauvres de s'appuyer sur les mécanismes internes de gestion économique et de mettre en œuvre les mêmes stratégies que celles auxquelles ont généralement recours les pays européens, les États-Unis et les pays nouvellement industrialisés d'Asie. À part la référence occasionnelle à un traitement spécial et différencié, ces règles interdisent aux pays africains pauvres d'ériger des barrières tarifaires, de maintenir une bonne partie des secteurs clés de l'économie sous contrôle de l'État et d'imposer des restrictions aux flux de capitaux étrangers.<sup>2</sup>

Les économies faibles d'Afrique ont produit de piètres résultats sous ce nouveau régime. Très peu de protections intérieures, sinon aucune, ont été supprimées à la suite des programmes d'ajustement structurel des années 80 et 90, ce qui a eu pour effet de ralentir l'activité économique, de faire baisser les salaires et les recettes fiscales, d'aggraver le déficit de la balance des paiements et de marginaliser le continent. En insistant sur l'importance de l'intégration régionale dans les dispositions du Traité de Lomé, du Traité d'Abuja portant création de la Communauté économique africaine, et du NEPAD, les dirigeants africains entendaient mettre un terme à cette marginalisation. L'intégration régionale ouvre des espaces à la croissance et permet de mieux négocier de manière différentielle avec les principaux partenaires commerciaux.

## **L'Union européenne - pour un renforcement de l'intégration régionale**

Le groupe régional qui a le plus d'influence sur l'intégration régionale en Afrique est l'Union européenne. Le marché unique européen et l'euro ne sont pas étrangers à cette influence. L'Union européenne a tellement bien réussi que son ancienne rivale, l'Association européenne de libre-échange, passe presque inaperçue. Avec ses 25 pays membres, après l'admission récente de 10 nouveaux pays, elle contribue

pour plus de 41% au commerce mondial et se classe au premier rang des partenaires commerciaux de l'Afrique (BAfD 2003).

***L'Union européenne contribue pour plus de 41% au commerce mondial et se classe au premier rang des partenaires commerciaux de l'Afrique***

La toute récente proposition de l'Union européenne de négocier des accords de partenariat économique avec les communautés régionales, ne manquera pas d'avoir des effets marquants sur l'intégration régionale en Afrique. Dans le cadre du volet de la coopération économique et commerciale de l'Accord de partenariat de Cotonou<sup>3</sup> les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), à l'exception de l'Afrique du Sud, bénéficieront de l'application des préférences commerciales non réciproques, au titre de la Convention de Lomé IV, durant la période 2001-2007. À la fin de cette période, ces préférences unilatérales seront remplacées par les accords de partenariat économique réciproques compatibles avec les règles de l'OMC qui seront signés entre l'Union européenne et les pays ACP, pris individuellement ou en groupe. Ces accords permettront d'éliminer progressivement les barrières tarifaires et non tarifaires imposées aux biens et services, et de régler la question des barrières techniques et autres aspects connexes qui entravent le commerce. Les partisans de ces accords font valoir qu'ils favoriseront le développement durable et l'intégration des régions pauvres à l'économie mondiale à travers le renforcement des processus d'intégration régionale et la prise en compte du niveau de développement de chaque communauté économique régionale.

Sous la pression des accords de partenariat économique, la structure de l'intégration régionale est en passe de subir une refonte totale. Un nouveau bloc régional a été créé pour négocier un accord de partenariat économique pour les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe. Les accords que l'Union européenne veut conclure avec les groupements africains<sup>4</sup> en charge de l'intégration régionale, prévoient des arrangements commerciaux réciproques globaux qui auront probablement des effets directs et indirects sur l'intégration régionale, et ce pour les trois raisons ci-après:

- L'Union européenne est le plus grand partenaire commercial de l'Afrique et les accords commerciaux entre les deux entités auront sans doute des conséquences importantes pour chacune d'elles et pour le commerce mondial en général;
- Les accords de partenariat économique exigent l'ouverture de négociations en vue de conclure des accords avec les communautés économiques régionales africaines;
- Les accords de partenariat économique seront fondés sur la réciprocité, ce qui posera de nouveaux problèmes pour les pays africains et les communautés économiques régionales auxquelles ils appartiennent, ou envisagent d'appartenir, pour négocier l'accord de partenariat. Ainsi, pour nombre de pays africains, la mise à profit des accords proposés dépendra de la communauté économique régionale à laquelle ils choisiront d'adhérer, ce qui pourrait renforcer certaines communautés au détriment de certaines autres.

## Initiatives unilatérales - récentes mais non moins importantes

Les initiatives unilatérales prises récemment par les grands pays constituent également un facteur qui favorise l'intégration régionale. La plus connue est la Loi des États-Unis sur la croissance et les potentialités de l'Afrique, qui vise à ouvrir davantage le marché des États-Unis aux exportations africaines sans conditions de réciprocité. Bien qu'elle soit assortie de conditions rigoureuses, cette loi a déjà commencé à faire ses preuves. C'est ainsi que les échanges commerciaux entre l'Afrique et les États-Unis ont augmenté de 59% durant le premier trimestre de 2003 par rapport à la même période en 2002. Le Lesotho a augmenté ses exportations vers les États-Unis de 300 millions de dollars, et le Kenya a recruté 21 000 personnes dans le secteur des exportations vers les États-Unis, le tout grâce à la loi précitée (Mwencha 2003). Plusieurs autres initiatives entre l'Afrique et ses principaux partenaires commerciaux faciliteront le processus d'intégration du continent à court et à moyen termes. Il s'agit du projet de création d'une zone de libre-échange euro méditerranéenne, des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Union douanière d'Afrique australe, des négociations entre l'Union européenne et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de l'accord de libre-échange en cours de négociation entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne, de l'Initiative de Tokyo de coopération pour le développement de l'Afrique et du Forum sino-africain.

Par ailleurs, l'intérêt même de certains pays favorise l'intégration régionale. Comme on l'a vu auparavant, l'Afrique du Sud a conclu un accord de libre-échange avec l'Union européenne et négocie actuellement des arrangements similaires avec la Chine, l'Inde et le MERCOSUR. Outre les négociations en cours avec l'Union européenne, les pays d'Afrique du Nord développent leurs échanges avec les autres pays arabes du Moyen-Orient. L'Égypte, le Maroc, la Tunisie et la Jordanie viennent de signer l'Accord d'Agadir qui engage toutes les parties à supprimer, en 2006, leurs barrières tarifaires, et le Maroc a signé un Accord de libre-échange avec la Turquie et un autre accord plus complet avec les États-Unis. Ces actions s'inscrivent dans le cadre des efforts visant à mettre en place, d'ici 2008, une zone de libre-échange qui englobera 18 des 22 pays membres de la Ligue des États arabes.

## Les communautés économiques régionales sont-elles des facteurs stimulants ou inhibiteurs?

En dépit des acquis considérables des communautés économiques régionales (encadré 1.1), de sérieuses contraintes continuent de peser sur l'intégration régionale. L'élimination de ces obstacles et la solution des problèmes, qu'ils soient institutionnels ou sectoriels, ne pourront que faciliter l'intégration régionale en tant que moteur de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté en Afrique.

*Les échanges commerciaux entre l'Afrique et les États-Unis ont augmenté de 59% durant le premier trimestre de 2003 par rapport à la même période en 2002*

### **Encadré 1.1.**

#### ***Les acquis de l'intégration régionale***

S'il est vrai que les résultats de l'intégration régionale ont été mitigés, des progrès ont été enregistrés dans le commerce, le transport, les communications, l'énergie, le partage des connaissances, la libre circulation des personnes, ainsi que la paix et la sécurité.

En matière de commerce, l'Union économique et monétaire ouest-africaine, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale et l'Union douanière d'Afrique australe sont déjà des unions douanières opérationnelles, et d'autres communautés économiques régionales ont entrepris de mettre en place des zones de libre-échange. Tous ces groupements mettent en œuvre des programmes dans le domaine du transport qui visent à supprimer les barrières non physiques afin de faciliter le transit, d'harmoniser les systèmes douaniers et d'améliorer les échanges de manière générale. Le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) a harmonisé les limites de charge par essieu ainsi que les charges de transit routier pour ses membres et a introduit des systèmes de garantie douanière régionale et d'assurance automobile au tiers. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont également initié des programmes d'envergure pour faciliter les activités de transport.

Afin de réduire les dépenses d'énergie, les communautés économiques régionales utilisent des systèmes hydroélectriques régionaux communs pour distribuer l'énergie entre les pays membres. La SADC a fait œuvre de pionnier à cet égard en créant, en août 1995, le Southern African Power Pool (réseau d'interconnexion) qui regroupe 12 pays de la région. Dans la région de la CEDEAO, les réseaux d'interconnexion qui relient le Bénin et le Nigéria d'une part, et le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo, de l'autre, sont les plus importants d'Afrique de l'Ouest.

La révolution mondiale des techniques de télécommunication, ainsi que la commercialisation et la privatisation croissantes des services publics nationaux, ont permis de renforcer la connectivité. Certaines communautés économiques régionales, notamment l'Union du Maghreb arabe, le COMESA, la CEDEAO et la SADC, sont mieux loties que d'autres dans ce domaine.

En ce qui concerne le partage des connaissances, la coopération est efficace dans les systèmes d'alerte rapide, la recherche agricole et le renforcement des capacités. Ainsi, la région de la SADC abrite le Centre de coordination de la recherche agronomique en Afrique australe et, certains organismes, comme l'Institut international d'agriculture tropicale et l'Institut international de la gestion de l'eau, facilitent l'échange d'informations sur les meilleures pratiques entre les communautés économiques régionales.

S'agissant de la libre circulation des personnes, la CEDEAO a créé un passeport spécial, ce qui constitue un pas de géant en vue de l'élimination des entraves aux mouvements transfrontières des citoyens et de l'institution d'une identité commune. La Communauté de l'Afrique de l'Est a également institué un passeport commun pour faciliter la circulation des ressortissants de ses pays membres.

**Source:** Commission économique pour l'Afrique, à partir de sources officielles.

## **Capacités limitées et financement insuffisant**

D'après l'enquête réalisée pour ce rapport par la Commission économique pour l'Afrique, la faiblesse des capacités, le manque de moyens, la mauvaise rémunération du personnel, ainsi que l'insuffisance et le caractère imprévisible du financement ternissent les succès des communautés économiques régionales en matière d'intégration.

Les pays membres ont élargi les prérogatives des communautés économiques régionales sans les doter des moyens financiers nécessaires et ils sont souvent en retard dans le paiement de leurs contributions. La conséquence la plus visible de cet état de fait est le manque de personnel dans les secrétariats, ce qui se répercute sur la visibilité des programmes. L'absence d'une autorité supranationale chargée d'appliquer les décisions arrêtées d'un commun accord accentue ces faiblesses et les pays membres qui enfreignent les accords sont rarement sanctionnés, de sorte que le fossé qui sépare les aspirations des pays membres, exprimées dans les traités et les protocoles portant création des communautés économiques régionales, de la réalité sur le terrain ne cesse de s'élargir.

## **Adhésions multiples et chevauchement des mandats**

Pour des raisons stratégiques et politiques, de nombreux pays africains sont membres de plus d'une communauté économique régionale, surtout en Afrique de l'Est et en Afrique australe (CEA 2004a). Si leurs structures sont différentes, toutes les communautés économiques régionales visent un même objectif, à savoir la réduction des barrières commerciales entre leurs pays membres, en créant un espace économique commun plus vaste. Malheureusement, la toile inextricable résultant de l'adhésion à différentes communautés et du chevauchement des mandats, soulève des problèmes considérables de coordination et d'harmonisation des politiques et programmes.

Le nombre élevé des communautés économiques régionales est préjudiciable à plusieurs titres:

- Fragmentation des espaces économiques et des approches de l'intégration régionale;
- Multiplication des coûts d'adhésion;
- Rivalité malsaine dans la recherche de fonds auprès des donateurs;
- Contradictions au niveau des obligations et de la loyauté à l'égard des pays membres;
- Incohérence des objectifs et mandats contradictoires;
- Déperdition des efforts; et
- Affaiblissement des capacités des communautés économiques régionales de mener à bien des programmes d'intégration cohérents et efficaces.

La réduction des tarifs et des quotas ne suffit pas pour assurer une intégration effective. La recherche d'un accord entre un si grand nombre de communautés économiques

*Pour des raisons stratégiques et politiques, de nombreux pays africains sont membres de plus d'une communauté économique régionale*

régionales prend du temps et risque de retarder l'avènement de la Communauté économique africaine prévue par le Traité d'Abuja.

*La recherche d'un accord entre un si grand nombre de communautés économiques régionales prend du temps et risque de retarder l'avènement de la Communauté économique africaine*

### **Des économies peu complémentaires**

La faiblesse de la demande effective globale dans la région a également entravé l'intégration régionale. Bien que les conflits soient beaucoup moins nombreux et que la croissance ait repris dans une bonne partie du continent, les niveaux de pauvreté demeurent très élevés et le pouvoir d'achat très faible dans toutes les régions, sauf en Afrique du Nord et en Afrique australe. Contrairement au MERCOSUR et à l'Association des nations d'Asie du Sud-Est, le secteur manufacturier est très peu développé en Afrique, ce qui réduit le niveau de complémentarité au sein des différentes économies et entre elles. À l'exception de l'Égypte et de l'Afrique du Sud, la plupart des industries en place ne sont pas des plus modernes, ce qui pourrait expliquer la faiblesse des échanges entre les entreprises africaines. Enfin, le sous-développement des infrastructures de transport et de communication, et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, constituent un obstacle supplémentaire à l'intégration.

### **Peu de centres de coordination**

L'expérience, surtout en Europe, montre que l'intégration régionale a plus de chances de réussir lorsque l'un des pays joue le rôle de tête de file institutionnel et de trésorier régional. L'intégration en Europe a réussi en grande partie grâce à la disponibilité de la France et de l'Allemagne à jouer ce rôle. L'Allemagne a pu le faire grâce à sa puissante économie laquelle était, vers le milieu des années 90, l'une des plus importantes du monde et affichait une productivité plus forte que celles des économies des autres pays européens. Son succès se reflétait dans la puissance du mark et de la Bundesbank qui a été prise comme modèle par la Banque centrale européenne. Ce pays est, de loin, le plus gros contributeur au budget de l'Union européenne, ce qui réduit les problèmes de répartition. Ainsi, en 1996, la contribution financière de l'Allemagne à l'Union européenne a atteint près des deux tiers du revenu net de l'UE, soit le double du montant relatif de son PIB au sein de l'Union (Katzenstein 1997; Shackleton 1989). Quant aux communautés économiques régionales africaines, elles ne disposent pas d'une telle locomotive, et très peu de pays sont disposés à assumer le rôle de trésorier. De même, les pays acceptent rarement de faire des concessions pour les traités importants ou de convaincre les autres de le faire.

### **Inexistence de groupes d'intérêts nationaux**

La création, dans les pays membres, de groupes d'intérêts rassemblant les parties intéressées par l'intégration régionale constitue également un problème de taille. Les gouvernements africains sont souvent les seuls partisans de l'intégration régionale, ce qui n'est pas le cas au sein de l'Union européenne, où des groupes d'entreprises organisés ont émergé pour appuyer l'intégration. Les entreprises ont également joué un rôle décisif dans la création de l'Accord de libre-échange nord-américain et son élargissement au Mexique.



Il n'existe pas en Afrique de groupe organisé du secteur privé pour la défense de l'intégration régionale, et très peu de citoyens connaissent les institutions de base en charge de cette question. Les organisations de la société civile n'ont pas encore montré un intérêt suffisant pour l'intégration régionale en tant que cadre d'action. Par ailleurs, les entreprises n'exercent guère de pressions sur les pays africains pour les inciter à créer un espace économique intégré aux niveaux régional ou continental, probablement parce que le capital local est encore limité et n'est pas en mesure de mettre à profit les économies d'échelle au niveau régional<sup>5</sup>.

La constitution de groupes d'intérêts dans les pays membres dépend des activités de plaidoyer et de l'engagement de toutes les parties intéressées. Soucieux de renforcer l'intérêt pour l'intégration régionale au niveau national, les pays africains ont entrepris la mise en place de services, et même de départements ministériels, spécialement chargés de cette question<sup>6</sup>.

## Multiplicité des domaines et interventions sporadiques

Outre les contraintes liées aux institutions et à l'organisation évoquées plus haut, l'intégration régionale en Afrique est confrontée à des difficultés dans plusieurs domaines, notamment le commerce, la convergence des politiques macroéconomiques, la libre circulation des facteurs de production, l'infrastructure, le transport et les com-

*Le principal problème que pose la création de zones de libre-échange et d'unions douanières tient au fait que la plupart des pays africains comptent sur les droits et taxes du commerce extérieur pour financer les dépenses publiques*

### Encadré 1.2.

#### Réseau routier transafricain et connectivité physique

Le réseau routier transafricain comprend neuf grandes sections: Le Caire-Dakar, Alger-Lagos, Tripoli-Windhoek, Le Caire-Gaborone, Dakar-N'Djamena, N'Djamena-Djibouti, Lagos-Dakar, Lagos-Monbasa et Beira-Lobito. L'analyse de 103 tronçons transfrontières (sections du réseau transafricain conduisant aux postes frontaliers) indique que 33% d'entre eux ne sont pas bitumés, 16% sont bitumés mais en mauvais état, et 38% sont bitumés et relativement en bon état. C'est là un exemple qui illustre parfaitement la précarité de l'intégration physique entre les pays africains.

Si l'on prend le pourcentage des tronçons manquants (routes non bitumées carrossables par tous les temps) dans une région donnée comme mesure de l'intégration physique, on constate que cette dernière varie selon les régions. Ainsi, en 2000, le réseau routier de la Communauté d'Afrique de l'Est était le mieux intégré, avec 14% seulement de tronçons manquants, suivi de celui du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe avec 17%. Enfin, le réseau routier de la Communauté économique des États d'Afrique centrale était le moins intégré, avec 47% de tronçons manquants.

**Source:** CEA, à partir de sources officielles

munications, ainsi que la paix et la sécurité. Certaines communautés économiques régionales ont fait quelques progrès dans certains de ces domaines mais, de manière générale, les résultats sont en deçà des attentes.

### **Intégration du commerce et des marchés**

Le principal problème que pose la création de zones de libre-échange et d'unions douanières tient au fait que la plupart des pays africains comptent sur les droits et taxes du commerce extérieur pour financer les dépenses publiques. Ces pays ont toujours hésité à supprimer les barrières aux échanges intracommunautaires par peur de perdre une partie de leurs recettes. Or, il faut éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires pour renforcer le commerce régional. Le maintien des tarifs et des quotas, l'absence de connectivité physique (encadré 1.2), et le caractère hétérogène des politiques et du commerce constituent autant d'entraves aux échanges et à l'intégration des marchés et doivent donc être levés.

*Le nombre élevé des communautés économiques régionales a favorisé le dédoublement des programmes en matière de commerce*

Or la persistance de tarifs élevés et des contraintes d'ordre politique n'est pas le seul obstacle à l'intégration du commerce et des marchés. Les déficiences structurelles, la diversification limitée des produits, la similarité des produits et des structures de production, le manque d'information des marchés des pays membres, les contraintes de production et de l'offre sont aussi des obstacles à l'intégration du commerce et des marchés

Le nombre élevé des communautés économiques régionales a favorisé le dédoublement des programmes en matière de commerce. Il faudrait donc rationaliser les différents processus, harmoniser les politiques commerciales (en adoptant des documents communs pour le passage des marchandises, des véhicules et des hommes d'affaires) et les codes de l'investissement, et supprimer les programmes qui font double emploi afin d'unifier les marchés régionaux. Toutefois, pour que ces efforts portent leurs fruits, il faudrait investir dans les infrastructures pour relier plus étroitement les différents espaces économiques et réduire ainsi le coût des transactions et de l'interaction économique et sociale.

### **Convergence des politiques macroéconomiques et intégration monétaire**

Les pays africains continuent à appliquer des politiques macroéconomiques divergentes qui empêchent le renforcement de l'intégration et favorisent la contrebande, notamment le long des frontières. Les progrès enregistrés dans la maîtrise de l'inflation, l'harmonisation de l'orientation des politiques budgétaires et la réduction de la part de la fiscalité indirecte dans le PIB, ont été en deçà des attentes. En outre, aucun progrès tangible n'a été fait en vue de la création d'unions monétaires, à l'exception de l'UEMOA, de la CEMAC<sup>7</sup> et, dans une moindre mesure, de la Zone monétaire commune où le rand sud-africain est utilisé parallèlement aux monnaies nationales.

Indispensable pour approfondir l'intégration régionale, l'unification monétaire a été entravée par la multitude des monnaies locales en concurrence, dont la plupart ne sont pas convertibles au sein des communautés et entre elles, et par les nombreux régimes de change (rattachement à un panier, flottement contrôlé, flottement indépendant et autres)<sup>8</sup>. Cela étant, des mesures importantes ont été prises. Même si la zone monétaire ouest-africaine tant attendue, qui doit regrouper la Gambie, le Ghana, la Guinée et le Nigéria, tarde à voir le jour, en raison notamment de l'incapacité de ses membres de satisfaire aux critères de convergence, on ne peut nier que des progrès ont été faits dans cette direction. Il est également encourageant de constater que les institutions nécessaires à une union monétaire commencent à être mises en place, à l'image de l'Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest et, tout récemment, de l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest. Enfin, une échéance a été fixée pour l'entrée en vigueur d'une monnaie unique, l'éco, dans la région de la CEDEAO.

*Les pays membres  
doivent accepter de  
céder un peu de leur  
souveraineté pour faire  
avancer l'intégration*

Il faut mettre en place un cadre pour suivre les progrès des pays sur la voie de la convergence des politiques macroéconomiques et de l'intégration monétaire, et créer des institutions de suivi et de vérification des engagements, qui seront dotées des prérogatives nécessaires pour sanctionner les pays qui n'auront pas respecté les critères ou protocoles de convergence. Parmi ces institutions de «vérification des engagements», on peut citer une banque centrale autonome, une cour de justice, un parlement et d'autres organismes du même genre. De nombreuses communautés économiques régionales ont commencé à mettre en place de telles institutions, mais celles-ci doivent être dotées des moyens nécessaires, notamment au plan financier.

L'efficacité des institutions régionales dépend de la volonté et de la capacité des institutions nationales de les compléter et d'appliquer leurs décisions. Des institutions nationales crédibles renforceraient la légitimité des institutions régionales, et les pays membres doivent accepter de céder un peu de leur souveraineté pour faire avancer l'intégration. À titre d'exemple, l'autonomie de toutes les banques centrales renforcerait la crédibilité de la politique macroéconomique et faciliterait la convergence des politiques, mais elle nécessite également des réformes pour favoriser la gestion rationnelle de la politique macroéconomique dans l'espace économique régional.

## **Transport et communications**

Les transports en Afrique sont les plus chers au monde. Les bénéfices de l'intégration risquent d'être limités, voire érodés, à cause de la fragmentation des réseaux de transport (encadré 1.3). La convergence des programmes et des interventions dans le domaine du transport reste à parfaire à travers les communautés économiques régionales, et ce en dépit du fait que ces dernières partagent les mêmes objectifs, à savoir renforcer les liens physiques entre les pays, harmoniser les politiques et les pratiques, simplifier les normes, les règlements et les procédures pour faciliter le transport transfrontière, et mobiliser les investissements pour la mise en place, la remise en état et l'amélioration des infrastructures. Les problèmes qui persistent dans le domaine du transport dans les communautés économiques régionales, et

### Encadré 1.3

#### *L'insuffisance de l'infrastructure et des services de transport entravent l'intégration régionale*

La densité du réseau routier africain est estimée à moins de 7 kilomètres pour 100 kilomètres carrés, contre 12 kilomètres en Amérique latine et 18 kilomètres en Asie. En outre, sur plus de deux millions de kilomètres de routes, 29% seulement sont bitumées. L'Afrique utilise trois normes ferroviaires, 1000 millimètres, 1067 millimètres, et 1453 millimètres, ce qui limite sérieusement l'intégration physique des réseaux ferroviaires des différentes régions. Par ailleurs, le mauvais état de l'infrastructure constitue un problème de taille et la plupart des routes se dégradent faute de maintenance. Ces problèmes sont accentués dans les pays sans littoral où les coûts élevés des transactions sont une conséquence de la dégradation des infrastructures dans ces pays et dans les pays de transit voisins. Les coûts du transport pour les pays sans littoral sont en moyenne supérieurs de 2000 dollars par rapport à ceux des autres pays pour la même distance.

D'après une étude sur l'état d'avancement de la route transafricaine, la plupart des tronçons manquants du réseau sont ceux qui doivent traverser les frontières, ce qui constitue une sérieuse contrainte à la libre circulation des biens et services et va à l'encontre des objectifs des communautés économiques régionales.

Étant donné que les gouvernements de la plupart des pays africains en général, et des pays d'Afrique subsaharienne en particulier, ne sont pas en mesure de mettre en place une infrastructure et des services de transport appropriés, on assiste depuis quelques années à une percée du secteur privé dans ce domaine. D'après la Banque mondiale, entre 1990 et 1999, ce secteur a investi 61 milliards de dollars dans 279 projets dans 26 pays en développement pour financer 34 369 kilomètres de routes, ponts et tunnels à péage.

L'Afrique du Sud et le Mozambique ont réussi à faire participer le secteur privé à la mise en place des infrastructures de transport. En Afrique du Sud, les routes à péage N3 et N4, le Chapman's Peak Drive et la route de l'Ouest de la province du Cap constituent un bon exemple à cet égard. Les concessions des routes N3 et N4 permettent d'économiser 50 millions de dollars par an en dépenses d'équipement et de maintenance. La route à péage N4 qui relie Maputo, au Mozambique, à Witbank, en Afrique du Sud, est un autre bon exemple de la participation du secteur privé au renforcement de l'infrastructure de transport régionale en Afrique.

*Source: Commission économique pour l'Afrique, à partir de sources officielles*

dans tout le continent, renchérissent le coût de l'activité économique, entravent la mobilité des facteurs et compromettent l'investissement et la compétitivité. Pour les pays sans littoral, le coût du transport peut atteindre 77% de la valeur des exportations. C'est ainsi que le transport d'un véhicule automobile, du Japon à Abidjan, coûte 1500 dollars (y compris les frais d'assurance), alors que le transfert du même véhicule d'Addis-Abeba à Abidjan revient trois fois plus cher.

Outre l'amélioration de l'infrastructure de transport et le renforcement de la connectivité au sein des communautés économiques régionales et entre elles, il faudrait

également faciliter le transit et simplifier la documentation et les procédures le long des principaux couloirs de transport. Ces deux objectifs doivent être appuyés par un système de communication efficace.

Les efforts visant à renforcer l'intégration régionale dans le domaine des communications sont axés sur la convergence des politiques, les installations physiques, la connectivité et les programmes d'échanges, notamment dans le domaine de la radio-diffusion. L'objectif consiste à stimuler la croissance du commerce et des finances et à réduire les coûts de production et des services en facilitant l'accès à l'information à faible coût et en reliant les différentes régions du continent entre elles et avec le reste du monde.

Les réseaux de communication des communautés économiques régionales en sont à différents stades d'intégration. Le réseau de la CEDEAO s'est considérablement développé dans le cadre du Réseau de télécommunications panafricain (PANAFTEL) de l'Union africaine et du réseau Intelcom. Par contre, l'UEMOA n'a pas mis à profit les possibilités d'établir des liaisons entre les différents pays, et se caractérise par l'insuffisance des liaisons directes entre les pays membres, l'abandon d'une bonne partie du trafic entre pays à des opérateurs extérieurs à la région et l'application d'une multitude de tarifs aux communications entre pays. Le COMESA a entrepris de mettre en place un réseau de télécommunications régional (COMTEL) pour faciliter le commerce entre ses membres. En 1999, la SADC a décidé d'installer un réseau d'interconnexion (*Regional Information Infrastructure*) pour relier ses membres grâce à des connexions numériques terrestres et sous-marines de grande capacité utilisant des systèmes à hyperfréquences et des fibres optiques.

Dans le cadre des efforts visant à renforcer les télécommunications, il faudrait mettre l'accent sur la convergence des politiques et des interventions nationales pour renforcer la connectivité et améliorer la qualité des services. La Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique souligne que le financement des réseaux d'infrastructure exige des approches novatrices et des politiques appropriées pour encourager la participation du secteur privé. Les budgets nationaux doivent accorder la priorité aux infrastructures, en allouant des ressources suffisantes aux programmes d'entretien et de remise en état.

## **Industrie**

Le renforcement de la coopération industrielle à travers le continent est très problématique. La production, la productivité et la valeur ajoutée industrielles demeurent insuffisantes en raison de la faiblesse des liens inter et intrasectoriels et de la similitude des gammes de produits, au demeurant limitées, des différents pays. Il faut ajouter à cela l'absence de technologie moderne et la vétusté des équipements industriels. Par ailleurs, l'absence de pression de la part des entreprises en faveur de l'intégration régionale pourrait également expliquer le faible niveau de coopération industrielle entre les différents pays. Toutes les communautés économiques régionales ont pris

***Les budgets nationaux doivent accorder la priorité aux infrastructures, en allouant des ressources suffisantes aux programmes d'entretien et de remise en état***

des mesures «timides» pour stimuler la croissance de l'industrie, notamment l'appui aux échanges entre industries à travers des plans de libéralisation du commerce. Or, pour résoudre certains problèmes, comme la faiblesse des échanges de produits intermédiaires et de produits finis au sein des communautés économiques régionales, la polarisation industrielle, le manque de diversification et la faible compétitivité, il faut absolument renforcer la participation du secteur privé.

***Pour augmenter la production agricole et assurer la sécurité alimentaire, il faut redoubler d'efforts pour renforcer les services de vulgarisation, la recherche, l'éducation et la distribution des semences***

Les communautés économiques régionales doivent mettre en œuvre des politiques qui encouragent l'investissement direct, qu'il soit étranger ou national, pour renforcer la coopération industrielle. Il faut harmoniser les politiques en matière d'investissement et de fiscalité et prévoir des mesures incitatives spéciales pour les entreprises, afin de favoriser les échanges au sein des communautés économiques régionales. Enfin, il faut également revoir et harmoniser les législations du travail ainsi que les brevets et les droits liés à la propriété industrielle.

### **Alimentation et agriculture**

Étant donné que la plupart des pays africains dépendent de l'agriculture pour leur subsistance et leur survie, ce secteur fait l'objet d'une attention particulière de la part des communautés économiques régionales. Afin de favoriser le développement de l'agriculture et d'améliorer la sécurité alimentaire, ces communautés s'emploient actuellement à harmoniser les politiques et les stratégies, à rationaliser la production et à encourager les échanges de produits agricoles entre régions, à mettre en place des systèmes d'alerte rapide communs pour lutter contre les ravageurs, les maladies et les conditions climatiques extrêmes, à créer des marchés régionaux efficaces pour les produits agricoles, et à mettre en place des institutions communes pour la recherche et le renforcement des capacités.

Comme dans le cas de l'industrie, seules quelques communautés économiques régionales ont réussi à augmenter la production ou la productivité. La faiblesse de la productivité et l'étroitesse des marchés intérieurs se répercutent négativement sur le revenu des paysans. Dominée par les petites exploitations et largement dépendante de la pluviométrie, l'agriculture africaine demeure très vulnérable aux caprices de la nature. La sécheresse et les famines sont fréquentes. Pour augmenter la production agricole et assurer la sécurité alimentaire, il faut redoubler d'efforts pour renforcer les services de vulgarisation, la recherche, l'éducation et la distribution des semences. Il faut également harmoniser les systèmes de soutien nationaux au sein des communautés économiques régionales. Les mécanismes de soutien pour la commercialisation des produits agricoles, les intrants et le crédit, contribuent à éliminer les dysfonctionnements dans la production et la commercialisation et permettent aux pays d'exploiter pleinement leurs avantages comparatifs à l'intérieur de la communauté économique à laquelle ils appartiennent.

Les investissements dans l'irrigation sont également indispensables pour accroître la production et assurer la sécurité alimentaire à long terme. Il faut en outre renforcer la

coopération et l'intégration pour prendre en charge les problèmes des zones frontalières des pays riverains. Parmi les autres mesures à prendre, il faudrait notamment:

- Intégrer les marchés agricoles nationaux à un grand marché régional en améliorant l'infrastructure, en éliminant les barrières non tarifaires qui entravent le commerce, notamment les barrages routiers et les points de contrôle, en créant de nouveaux marchés et en renforçant les liaisons de commercialisation et les échanges d'information sur la sécurité alimentaire;
- Améliorer la collecte de données pour faciliter la prise de décisions;
- Renforcer les réseaux d'information sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, notamment en utilisant les systèmes d'information géographique;
- Améliorer la fiabilité des systèmes d'alerte rapide en matière de sécurité alimentaire et les étendre à toutes les communautés économiques régionales.

## Énergie

En Afrique et au sein des communautés économiques régionales, la production d'énergie est limitée et la distribution est très inégale. Les pertes de tension et les coupures de courant sont fréquentes dans de nombreux pays africains. Même si le continent a la chance de disposer d'importantes ressources énergétiques, moins de 30% de la population est reliée au réseau électrique. En 2001, la production d'électricité en Afrique a atteint à peine 3,1% de la production mondiale, et les sous régions de l'Afrique du Nord et de l'Afrique australe ont produit 82% de ce volume (CEA 2004b). L'énergie est vitale pour la compétitivité commerciale internationale et l'intégration régionale, et il est peu probable que les économies africaines puissent être en mesure d'augmenter la production ou d'améliorer leur compétitivité internationale, si les pénuries venaient à persister dans ce domaine.

L'intégration et la coopération régionales pourraient contribuer à résoudre le problème de l'approvisionnement en énergie électrique du continent. Les pays en sont conscients et envisagent de plus en plus, quoique de manière non systématique, d'adopter une approche régionale des problèmes énergétiques. Le *Southern African power Pool* (réseau d'interconnexion d'Afrique australe), qui existe depuis plusieurs années déjà, a permis d'améliorer la production et la distribution d'énergie dans cette région (CEA à paraître). En Afrique de l'Ouest, les pays membres de la CEDEAO ont entrepris la mise en place du *West African Power Pool* (réseau d'interconnexion d'Afrique de l'Ouest) qui devrait coûter 15 milliards de dollars environ et dont la réalisation s'étalera sur 10 ans. Ces réseaux nécessitent des investissements et une harmonisation des cadres réglementaires. Le commerce bilatéral de l'énergie entre les pays membres est également en plein essor. Ainsi, la Côte d'Ivoire est devenue un exportateur net d'énergie vers les pays voisins en 1995. Autre projet particulièrement intéressant, le gazoduc ouest africain de la CEDEAO permettra de fournir du gaz à bon marché au Bénin, au Ghana et au Togo, réduisant ainsi considérablement le coût de production de l'énergie dans ces pays tout en renforçant leur sécurité énergétique.

*Les autorités des bassins fluviaux et les communautés économiques régionales doivent collaborer pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets d'infrastructure*

L'idée d'une approche continentale de la mise en valeur de l'énergie commence à faire son chemin. Lors d'un sommet, qui s'est tenu en juillet 2000 à Lusaka, les chefs d'État africains ont pris une mesure importante en décidant d'adopter les deux documents directifs majeurs que sont la Convention sur la Commission africaine de l'énergie et le NEPAD. Ce dernier entend exploiter et développer le potentiel hydroélectrique des bassins fluviaux et intégrer les réseaux et les gazoducs pour faciliter les flux d'énergie transfrontières, alors que la Convention vise à définir les politiques, stratégies et plans de mise en valeur de l'énergie en fonction des priorités de développement régionales et sous-régionales. La leçon que l'on peut tirer de la jeune expérience africaine est que les grands systèmes d'approvisionnement régionaux peuvent produire de l'énergie à bon marché et de manière fiable pour les pays membres.

### **Ressources en eau communes**

Les énormes ressources en eau transfrontière de l'Afrique demeurent mal exploitées. Les organisations des bassins fluviaux existantes sont insuffisamment financées, mal équipées et mal gérées. En outre, il n'existe aucune approche intégrée de la gestion des ressources en eau, car nombre d'autorités des bassins fluviaux fonctionnent indépendamment des communautés économiques régionales. Ce secteur se caractérise également par l'absence de protocoles obligatoires, de plans d'action régionaux stratégiques, et de centres d'excellence régionaux et sous-régionaux pour la mise en valeur des ressources humaines et la recherche-développement. Si le secteur privé participait pleinement aux activités de ce secteur, les contraintes liées au financement des projets auraient été levées et la dépendance excessive à l'égard des organismes donateurs aurait été réduite.

Un certain nombre de mesures doivent être prises pour mettre les ressources en eau du continent au service de l'intégration. Premièrement, il faudrait mettre en place des commissions ou comités techniques composés de représentants des États membres, des communautés économiques régionales et des autorités des bassins fluviaux. Deuxièmement, les autorités des bassins fluviaux et les communautés économiques régionales doivent collaborer pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets d'infrastructure, notamment la mise en place de systèmes d'irrigation transfrontière, la production et le transport d'énergie hydroélectrique, la navigation, la prévision et la lutte contre les inondations, et la création de laboratoires de contrôle de la qualité de l'eau. Troisièmement, il faudrait établir des protocoles communs relatifs aux bassins fluviaux et lacustres et à la gestion des ressources en eau dans les régions où les membres des autorités des bassins fluviaux et des communautés économiques régionales se recoupent.

### **Paix et sécurité**

Tout en constituant une menace, les conflits civils favorisent néanmoins l'intégration régionale en Afrique. Certaines communautés économiques régionales, à l'image de la CEDEAO, ont été renforcées par les conflits civils répétés, en ce sens que les pays membres se sont rendu compte de la forte interdépendance de leurs économies



et de l'importance de l'action commune. Toutefois, ces conflits peuvent également menacer l'existence même d'une communauté économique régionale s'ils créent la méfiance et la suspicion entre les pays membres.

Les contraintes que font peser les menaces pour la paix et la sécurité sur l'intégration régionale peuvent se manifester d'autres façons. Premièrement, les conflits dans un pays membre d'une communauté économique régionale donnée compromettent l'intégration et la croissance économiques dans l'ensemble de la communauté. Deuxièmement, les conflits créent la méfiance. Troisièmement, ils absorbent des ressources qui auraient pu être utilisées pour renforcer les économies nationales et l'intégration régionale. Quatrièmement, ils ont pour effet de rétrécir les marchés et de favoriser la mise en place de barrières non tarifaires au commerce régional.

Conscientes du coût des conflits, beaucoup de communautés économiques régionales ont entrepris d'établir des organismes et des mécanismes pour les prévenir et les résoudre quand ils surviennent et maintenir la paix. Le règlement des conflits et le maintien de la paix restent toutefois des opérations aussi complexes qu'onéreuses qui dépassent souvent les faibles capacités et les maigres ressources des communautés économiques régionales. La CEDEAO a réussi à rétablir la paix dans une grande partie de la région du fleuve Mano. La SADC a également pris certaines initiatives pour régler les conflits et consolider la paix. Dans certains cas, les communautés économiques régionales ont réussi à coordonner quelques mesures qui contribuent de manière symbolique au maintien de la paix et de la sécurité. L'Union africaine multiplie également les efforts dans ce domaine et a dépêché dans ce cadre un contingent de maintien de la paix au Burundi et au Darfour (Soudan), et envisage des actions similaires en Somalie.

Cela étant, on ne peut maintenir la paix et la sécurité dans le long terme que par la croissance économique qui profite à tous les pays, contribue à réduire la pauvreté et améliore les conditions de vie de toute la population. L'existence d'un espace économique intégré et l'amélioration de la gouvernance pourraient jouer un rôle décisif à cet égard.

### **Libre circulation des personnes**

La mobilité limitée des facteurs de production, en particulier de la main-d'œuvre, au-delà des frontières nationales constitue une contrainte non négligeable pour l'intégration régionale en Afrique. On a déjà évoqué la nécessité d'harmoniser les codes et les procédures d'investissement, mais les législations relatives à la circulation des personnes doivent également être uniformisées pour encourager les mouvements de la main d'œuvre d'un pays à l'autre. Le principe de la mobilité de la main-d'œuvre figure dans les protocoles et fait partie des objectifs de plusieurs communautés économiques régionales d'Afrique, mais des obstacles d'ordre pratique continuent de freiner sa mise en œuvre sur le terrain. Afin d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre, les pays membres des communautés économiques régionales doivent d'abord

*Les conflits dans un pays membre d'une communauté économique régionale donnée compromettent l'intégration et la croissance économiques dans l'ensemble de la communauté*

alléger les procédures de délivrance des visas pour les ressortissants des autres pays. Ils doivent également créer des documents de voyage communs et harmoniser les normes de travail. De nombreuses communautés économiques régionales ont conclu des accords sur la libre circulation des personnes, mais plusieurs d'entre elles ne les ont pas encore appliqués. Ainsi, les marchés du travail restent fragmentés et entravent la libre circulation de la main d'œuvre entre les pays.

*Contrairement à l'Organisation de l'unité africaine, l'Union africaine est calquée sur le modèle de l'Union européenne et l'économie sera l'un de ses principaux centres d'intérêt*

## L'Union africaine, une solution possible pour tous les problèmes

Les défis et les contraintes qui freinent la consolidation de l'intégration régionale en Afrique, d'une part, et la définition du cadre dans lequel doivent s'exercer ces efforts de consolidation, de l'autre, ont sous-tendu les décisions des dirigeants africains. Reconnaisant que les changements rapides qui se produisent dans le monde exigent un renforcement de l'action collective, ces derniers ont mis l'accent sur l'approfondissement de l'intégration régionale. La décision qu'ils ont prise, à Syrte (Libye) et à Lomé, de transformer l'Organisation de l'unité africaine en Union africaine, illustre clairement cette prise de conscience. Contrairement à l'Organisation de l'unité africaine, l'Union africaine est calquée sur le modèle de l'Union européenne et l'économie sera l'un de ses principaux centres d'intérêt.

L'Union africaine se fonde sur le Traité d'Abuja de 1991 de l'Organisation de l'unité africaine portant création de la Communauté économique africaine. Modèle d'intégration ambitieux, ce traité va au-delà des accords commerciaux classiques qui sont souvent considérés comme des instruments de l'intégration régionale. Il préconise une stratégie de développement à long terme, vise à intégrer les secteurs économiques et non économiques, appuie les principes démocratiques et prône de nouvelles valeurs sociales et culturelles. L'un de ses objectifs déclarés consiste à intégrer les capacités de production et les infrastructures pour dégager une voie de développement durable et autonome. Enfin, il envisage la création d'un marché commun continental à l'horizon 2015.

L'Union africaine entend concrétiser ces aspirations. Pour ce faire, elle envisage d'accélérer le processus d'intégration en créant, en temps voulu, des institutions essentielles, notamment le Parlement africain, qui a été inauguré en mars 2004, la Cour africaine de justice, la Banque centrale africaine et la Banque africaine d'investissement. Ainsi, l'Union africaine devrait faire la différence en accélérant et en améliorant le processus d'intégration. Elle peut également raccourcir le délai de 34 ans prévu par le Traité d'Abuja pour la création de la Communauté économique africaine.

L'Union africaine constitue une réponse directe aux nombreux problèmes et défis analysés dans le présent chapitre. En offrant des orientations et un cadre poli-

tiques appropriés, elle peut servir de base institutionnelle de départ pour renforcer l'intégration et adapter le processus régional à l'ensemble du continent. Ainsi, il serait possible d'harmoniser dans une large mesure les politiques et les approches concernant l'intégration du commerce et des marchés, la libre circulation des personnes et l'amélioration de la mobilité des facteurs en général, les paramètres de convergence économique, les politiques régionales en faveur de l'épargne et de l'investissement dans les secteurs productifs, le transport et les communications, la production commune d'énergie et les mécanismes pour la paix et la sécurité. La mise en place d'un cadre harmonisé et rationnel pour l'intégration régionale contribuera sans aucun doute au succès de l'Union africaine.

## Notes

1. Cette section concerne davantage l'Afrique subsaharienne que l'ensemble du continent. L'Afrique du Sud et les pays d'Afrique du Nord sont mieux intégrés à l'économie mondiale que l'Afrique subsaharienne.

2. L'histoire montre que l'Europe et l'Amérique du Nord ont appliqué ces stratégies en s'appuyant sur d'importantes ressources supplémentaires, souvent sous estimées par les analystes et la documentation économique classique, que sont l'esclavage, la servitude obligatoire et le colonialisme. Aussi l'opposition à leur utilisation dans la littérature actuelle et dans les négociations commerciales est très difficile à comprendre.

3. L'Accord de partenariat de Cotonou, qui a succédé à l'Accord de Lomé entre l'Union européenne et 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique régit le régime des préférences commerciales en vigueur entre l'Union européenne et l'Afrique.

4. Le passage de l'Accord de partenariat de Cotonou aux accords de partenariat économique suppose la division de l'Afrique en sous groupes.

5. Les choses commencent à changer, surtout en Afrique du Sud et, dans une certaine mesure, en Egypte, où les entreprises commencent à faire pression sur les autorités pour ouvrir davantage les marchés africains.

6. Le Ghana, le Nigéria, la République démocratique du Congo et quelques autres pays ont également créé des ministères consacrés exclusivement à l'intégration régionale.

7. À l'origine, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale et l'Union économique et monétaire ouest-africaine étaient des unions monétaires fondées sur le franc CFA avant d'évoluer progressivement.

8. À l'exception de la Communauté de l'Afrique de l'Est où les schillings kenyan, tanzanien et ougandais sont mutuellement convertibles.

## Références

- BAfD (Banque africaine de développement). 2003. *African Development Report 2003*. Washington, D.C.
- . 2001. “Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique.” Addis-Abéba.
- . 2002. “Acte constitutif de l’Union africaine.” Addis-Abéba.
- CEA (Commission économique pour l’Afrique). 2004a. Etat de l’intégration régionale en Afrique. Rapport sur les politiques de développement. Addis-Abéba.
- . 2004b. *Rapport économique sur l’Afrique 2004: Unlocking Africa’s Trade Potential*. Addis-Abéba.
- . À paraître. “Assessing Africa’s Power Pool Arrangements.” Division du commerce et de l’intégration régionale and et Division du développement durable, Addis-Abéba.
- Conseil de l’Union européenne. 1997. “Statement on Development Co-operation, 1997.” Strasbourg, France.
- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. Londres: W.W. Norton.
- Igue, J., et S. Schumacher, eds. 2002. “Towards Better Regional Approach to Development in West Africa.” Conclusions of the Special Event of Sahel and West Africa Club, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Katzenstein, P. “United Germany in an Integrating Europe.” 1997. In *Tamed Power: Germany in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Mansfield, E.D., et H.V. Milner, eds. 1997. *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.
- Matthews, A. 2003. “Regional Integration and Food Security in Developing Countries.” Document établi pour un atelier de l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture sur l’intégration régionale, les politiques agricoles communes et la sécurité alimentaire, 6–9 mai, Pretoria.
- Mattli, W. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York: Cambridge University Press.
- Mwencha, E. 2003. “AGOA Address.” 16 décembre, Washington, D.C.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 1999. *Rapport sur le développement humain 1999: Une mondialisation à visage humain*. New York.
- Rosamund, B. 2000. *Theories of European Integration*. The European Union Series. New York: Palgrave.
- Shackleton, M. 1989. “The Budget of the European Community.” Dans Juliet Lodge, ed., *The European Community and the Challenge of the Future*. Londres: Pinter.
- Slocum, N., A.M. Mordonu, et P. De Lombaerde. 2003. “The Zambia-Malawi-Mozambique Growth Triangle: A Case Study of New Regionalism.” Dans H. van Ginkel, J. Court, et L. Van Langenhove, eds., *Integrating Africa: Perspectives on Regional Integration and Development*. Tokyo: United Nations University Press.
- Stevens, S. 2003. “Agricultural Trade in Sub-Saharan Africa: Main Trends, Existing Trade Agreements and Emerging Policy Issues.” Document établi pour un atelier de l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture sur l’intégration régionale, les politiques agricoles communes et la sécurité alimentaire, 6–9 mai, Pretoria.
- Stiglitz, J.E. 2002. *Globalisation and Its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Union africaine. 1991. le Traité d’Abuja, Abuja.

# Institutions et intégration régionale en Afrique

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les institutions contribuent de manière décisive au succès des stratégies de développement et jouent un rôle fondamental en offrant le cadre nécessaire à l'intégration régionale. Si la nécessité d'avoir une vision claire et des critères bien définis, s'agissant des institutions d'appui à l'intégration régionale ne souffre d'aucune contestation, il reste que la réalité du terrain en Afrique amène l'observateur à se demander si les institutions ont joué le rôle que l'on attendait d'elles. L'intégration en général et la contribution des communautés économiques régionales en tant que cadre institutionnel, en particulier, subissent des contraintes. À cet égard, on peut distinguer quatre problèmes:

- Les cadres juridiques de l'intégration africaine sont ambigus et imprécis;
- Les schémas continentaux ne correspondent pas à la réalité sur le terrain;
- Les communautés économiques régionales ont mené leurs propres processus d'intégration indépendamment des cadres continentaux; et
- Il n'existe pas de règles contraignantes qui lient les programmes d'intégration des communautés économiques régionales aux cadres prévus à cet effet à l'échelle du continent.

Le présent chapitre examine la documentation empirique sur les institutions, et analyse l'expérience de l'Union européenne pour montrer que les institutions jouent un rôle important dans le développement et l'intégration régionale. Les problèmes rencontrés dans le cadre de l'intégration au sein de l'Union européenne, problèmes qui peuvent se poser en Afrique, seront également mis en lumière. L'échec des institutions, notamment les institutions régionales, qui a joué un rôle essentiel dans l'état actuel de l'intégration en Afrique, sera également évoqué pour jeter un regard nouveau sur les cadres institutionnels nécessaires au processus d'intégration à venir.

Afin d'équilibrer l'évaluation du rôle des institutions, on tentera de déterminer dans ce chapitre quelles sont les institutions dont l'Afrique a besoin et comment elles pourraient fournir les instruments de stimulation nécessaires pour renforcer la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. On prétend que si les institutions ont leur importance, il n'existe pas un ensemble type d'institutions communes auquel devraient aspirer tous les pays africains. Ce qu'il y a de mieux à faire pour les africains, c'est de tirer les enseignements des expériences réussies et d'éviter les erreurs des autres initiatives d'intégration. Si la diversité institutionnelle est acceptée et appuyée au plan international, dans la pratique, les formes que peuvent prendre les institutions sont très limitées,

en raison essentiellement du climat sociopolitique et économique dominant. Ceci s'applique tout particulièrement aux institutions chargées de conduire ou de mettre en œuvre l'intégration régionale en Afrique.

***Après deux décennies d'ajustement structurel et de réformes des politiques en Afrique, nombre d'institutions ont été affaiblies ou tout simplement dissoutes.***

Compte tenu de l'expérience de l'Union européenne et des données historiques sur l'évolution d'autres instruments dans d'autres situations, les décideurs africains devraient garder à l'esprit cette observation de la Banque mondiale (2001, p.2) selon laquelle il n'y a pas de formule standard s'agissant du cadre institutionnel. La flexibilité doit être de rigueur dans le processus d'intégration en Afrique. Sans cela, on ne pourra pas élaborer des stratégies axées sur la croissance et les processus en cours seront compromis. Les pays africains doivent se familiariser avec la notion de flexibilité s'agissant du cadre institutionnel et adopter les éléments qui ont fait leurs preuves ailleurs, surtout s'ils correspondent à l'environnement sociopolitique et économique. La vision historique, selon laquelle les institutions sont souvent imparfaites et évoluent lentement, constitue également un facteur important.

On examinera également dans ce chapitre les déterminants juridiques de l'intégration en Afrique car ils sous-tendent les cadres institutionnels qui favoriseront ou entraveront l'intégration. On examinera également l'histoire récente de la reconfiguration institutionnelle de l'Afrique pour mettre en perspective la rationalisation dont ont besoin les institutions africaines en charge de l'intégration. Après deux décennies d'ajustement structurel et de réformes des politiques en Afrique, nombre d'institutions ont été affaiblies ou tout simplement dissoutes. Il y a un vide institutionnel dans certains domaines essentiels comme les politiques agricoles et industrielles et celles liées à la concurrence. La fourniture d'un appui institutionnel, lorsque les institutions nationales sont affaiblies ou inexistantes, est à la fois un défi et une opportunité pour les communautés économiques régionales. Si ces dernières fournissent un appui institutionnel, lorsque les gouvernements concernés ne sont pas en mesure de le faire, l'engagement des pays à l'égard de leurs communautés économiques régionales sera considérablement renforcé.

Dans le même temps, les programmes en matière d'institutions ne doivent pas être trop ambitieux. Le processus de mise en place des institutions européennes montre que l'on a d'abord mis l'accent sur un ou deux domaines seulement (coordination des industries du charbon et de l'acier et, plus tard, l'agriculture) avant d'aboutir progressivement à l'Union européenne. Simultanément, le domaine qui a le plus besoin d'un appui institutionnel en Afrique et qui offre d'innombrables opportunités à la coopération et au commerce entre les régions, se trouve être celui de l'agriculture.

## Perspectives institutionnelles et développement

La plupart des études sur le développement institutionnel commencent par définir le terme «institution» car cette notion peut prêter à confusion. On entend généralement par institutions à la fois les acteurs privés et publics, notamment les entreprises, les gouvernements, les organisations de la société civile et autres. North (1990, p.1) en donne l'une des définitions les plus claires et les plus succinctes:

«Les institutions incarnent les règles du jeu d'une société donnée ou, dit de manière plus formelle, les limites fixées par l'homme pour donner forme aux relations humaines, qu'elles soient politiques, sociales ou économiques.»

Si, en théorie, les institutions diffèrent des politiques, dans la pratique, la distinction est souvent floue (Islam 2004). Aussi, l'accent est mis ici sur l'environnement politique et les responsabilités du gouvernement dans la création d'un faisceau d'instruments de stimulation et d'un climat économique propice à une croissance économique générale et à une intégration régionale renforcée.

La prise de conscience de l'importance des institutions pour le développement économique est normalement associée aux importants travaux de Douglas North qui a fondé l'école des nouvelles économies institutionnelles. La théorie des institutions comprend trois niveaux d'analyse:

- Une théorie de la gestion et des droits de propriété qui traite des problèmes liés aux mesures incitatives et à l'information dans une économie de marché;
- Une théorie de l'État qui est déterminante pour la définition et la défense des droits de propriété; et
- Une théorie idéologique qui justifie et explique le comportement des acteurs, modèrent leurs actions individualistes et les rend plus sensibles à l'équilibre et à la stabilité sociale (Ben Hammouda 1999).

L'une des propositions générales des nouvelles économies institutionnelles veut que l'origine d'une institution donnée, et son mode de fonctionnement réel doivent être étudiés du point de vue des parties concernées pour déterminer si elle est utile et nécessaire ou superflue. Les critiques de cette approche prétendent que l'analyse de l'utilité des institutions masque l'importance de la structure du pouvoir (Martinussen 1997). En d'autres termes, la nouvelle théorie des économies institutionnelles développe une approche très fonctionnaliste du développement des institutions et tend à ignorer le fait que certaines institutions perdurent simplement grâce à un rapport de forces inégal.

***Rodrik, Subraminian et Trebbi concluent, dans une étude sur les déterminants de la croissance, que «la qualité des institutions prime sur tout***

*Si la qualité institutionnelle du Cameroun était hissée au niveau moyen des institutions de tous les pays du même niveau de développement, le revenu serait pratiquement multiplié par cinq*

## **La qualité prime sur tout**

L'analyse économétrique confirme que les institutions jouent un rôle de premier plan dans le développement. Contrairement aux auteurs qui mettent en relief l'importance de l'intégration géographique ou commerciale, Rodrik, Subraminian et Trebbi (2002, p.i) concluent, dans une étude sur les déterminants de la croissance, que «la qualité des institutions prime sur tout». Dans leur analyse, ils font appel à une approche fondée sur les variables instrumentales pour montrer que les institutions sont maîtrisées, ni l'intégration géographique, ni l'intégration commerciale n'ont un effet direct sur les revenus. Cependant, ils mettent en lumière les problèmes en mesurant avec précision les effets économiques des institutions: les institutions sont intimement liées à la croissance, de sorte que leur contribution est difficile à évaluer avec précision.

Dans le même ordre d'idées, le Fonds monétaire international (FMI 2003) conclut que la relation entre la qualité des institutions et les résultats économiques semble effectivement forte et étroite, mais les raisons qui sous-tendent cette relation, notamment le sens pertinent du lien de causalité et la relation avec les autres théories du développement économique, restent obscures. Ainsi, des résultats économiques plus conséquents peuvent, par eux-mêmes, favoriser la réforme des institutions. À mesure que les pays se développent et prospèrent, ils pourraient se rendre compte qu'ils doivent, et peuvent, renforcer les institutions en relation directe avec l'activité réelle et les marchés financiers, notamment leurs cadres juridiques et réglementaires.

Dans une analyse de régression transversale portant sur 94 pays, dont 69 pays en développement, le FMI est arrivé à la conclusion que pour aligner le niveau de développement institutionnel de l'Afrique subsaharienne sur celui des pays en développement d'Asie, il faudrait augmenter le revenu par habitant de 75%. Si la qualité institutionnelle du Cameroun était hissée au niveau moyen des institutions de tous les pays du même niveau de développement, le revenu serait pratiquement multiplié par cinq.

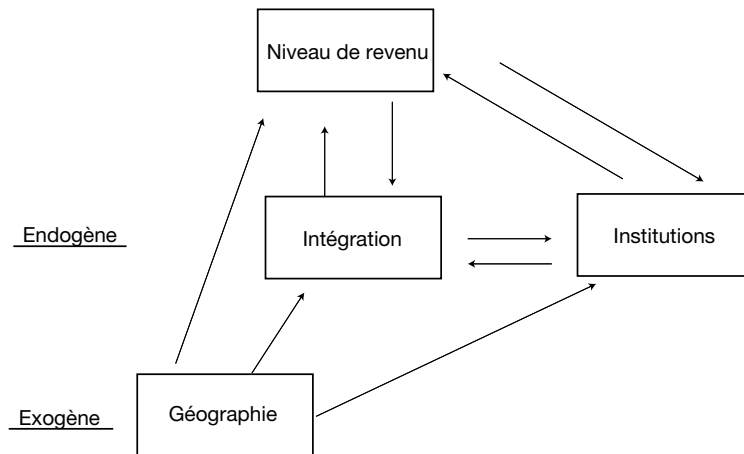
Toutefois, ces conclusions supposent une relation de cause à effet entre la qualité institutionnelle et les revenus, mais ne la démontrent pas. La dynamique du changement institutionnel n'est pas prise en compte. Comme l'a reconnu le FMI (2004, pp.105-11):

«Même si les institutions ont leur importance, comme cela semble être le cas, la possibilité d'un lien de causalité mutuel entre les institutions et les politiques est trop forte et trop de faits confirment que les effets sur les résultats économiques sont fonction de l'interdépendance entre les politiques et les institutions, de sorte que l'on ne peut nier le rôle central des politiques... On peut donc conclure, non pas que les politiques ne sont pas importantes, mais que notre cadre économétrique (qui souffre notamment de l'insuffisance des données chronologiques sur les institutions) n'est pas tout à fait indiqué pour



**Figure 2.1**

**Cadre relatif au rôle des institutions**



*Les pays doivent améliorer la qualité de leurs services en réduisant les comportements rentiers et la corruption et en renforçant le contrôle démocratique des institutions*

Source: Rodrik, Subraminian, et Trebbi 2002.

mettre en lumière une relation entre les politiques et la croissance qui pourrait très bien apparaître avec le temps.»

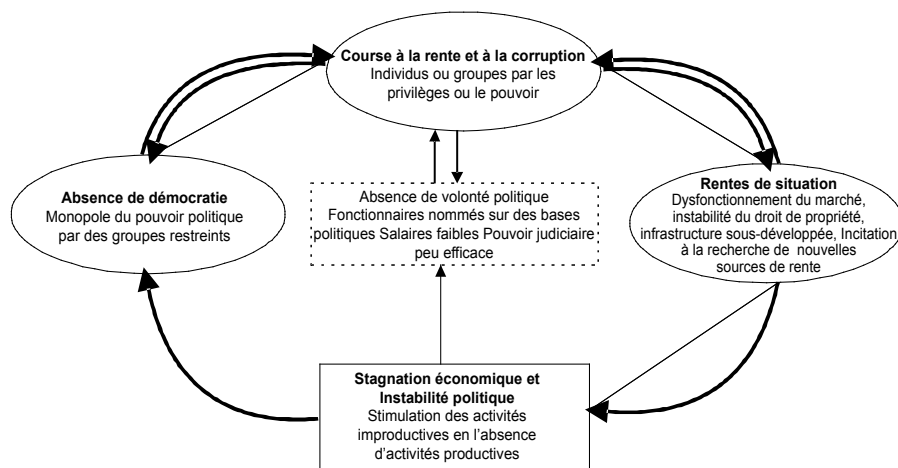
Ayant à l'esprit cette complexité, Rodrik, Subraminian et Trebbi (2002), proposent une image schématique utile des sens possibles de la causalité dans les relations entre la croissance économique, la géographie, le niveau d'intégration à l'économie mondiale et le développement institutionnel (figure 2.1).

### **Comment théoriser la relation entre les institutions et la croissance**

Certains chercheurs considèrent les institutions comme des prestataires de services, en particulier le maintien de l'ordre, les biens collectifs, la protection sociale et la régulation du marché (voir par exemple, Banque mondiale 2001). Cette vision suppose que les pays doivent améliorer la qualité de leurs services en réduisant les comportements rentiers et la corruption et en renforçant le contrôle démocratique des institutions (figure 2.2). Kahn (2002) note que la notion de l'État prestataire de services n'est pas tout à fait fautive, étant donné que l'État ne facilite pas la fourniture de services dans les pays en développement. Cependant, d'après Kahn et d'autres critiques (par exemple Chang 2002b), ce modèle ne donne pas une image complète des institutions. Au lieu de cela, il définit l'État comme un simple mécanisme dont la fonction consiste à appuyer et à faciliter les opérations de marché. Pour les pays en développement notamment, l'État est tout aussi important pour initier et gérer les transformations sociales. Les États dynamiques ont interféré dans les droits de propriété et mis au point des systèmes de gestion de la rente pour accélérer la transition capitaliste de l'économie et acquérir les technologies de pointe<sup>1</sup>.

**Figure 2.2**

**La vision libérale consensuelle de l'échec de l'État**



Source: Kahn 2002

Wade (2003) présente quatre raisons pour justifier la nécessité pour les institutions publiques de participer activement à la gestion du marché, au lieu de se contenter du rôle de simple prestataires de services: les économies d'échelle et d'apprentissage, les imperfections du marché des capitaux, les externalités et l'instabilité du marché. Il écrit notamment:

«L'idée très répandue qui veut que les gouvernements ne peuvent pas produire des gagnants repose sur une recherche empirique très limitée sur les résultats de différents gouvernements en matière de promotion de l'industrie. La recherche sur cette question doit comparer les échecs des gouvernements à ceux du secteur privé et examiner également ce qu'il advient des économies où les projets de transformation sont rares parce que les gouvernements refusent de prendre des initiatives et le secteur privé refuse de prendre des risques» (p. 356).

Les marchés sont eux-mêmes des institutions sociales et doivent, à ce titre, être configurés et régulés. L'argument empiriquement bien étayé selon lequel des marchés non contrôlés risquent d'avoir des conséquences perverses, créer des inégalités et susciter le découragement, est trop souvent sous-estimé ou ignoré dans les débats sur les institutions et le développement. C'est ce qui a donné lieu à l'idée très répandue qui veut que les institutions doivent se limiter à appuyer les processus fondés sur les marchés. Cependant, même la théorie institutionnelle néoclassique rejette cette interprétation et considère les institutions comme des substituts au marché lorsque le coût du recours au marché est supérieur aux avantages (Coase 1937; Williams 1975). La théorie de l'internalisation de l'entreprise transnationale trouve sa pertinence ici: loin d'être des créations du marché, ces sociétés repoussent les limites permises en

matière de planification et d'administration au sein de l'économie. Elles constituent la réaction logique et rationnelle à l'échec du marché.

Le texte classique de Polanyi (2001) fournit l'un des meilleurs exemples. Il montre comment l'existence d'un marché non contrôlé peut être tout aussi problématique que l'absence de marché. Il explique comment l'abrogation des lois conçues pour protéger les pauvres a considérablement accentué la vulnérabilité de cette catégorie de la population dans l'Angleterre du XIX<sup>e</sup> siècle. Les exemples plus récents ne manquent pas, à l'instar de la dérégulation du marché de l'électricité de la Californie, aux États-Unis, mesure considérée comme ayant contribué à l'effondrement du système énergétique étatique et de l'absence de régulation financière sur le marché dérivé, qui serait à l'origine de la faillite de la Banque Barings en Angleterre (Kay 2004). On a également avancé que l'absence de lois et d'institutions de régulation est la cause de certaines des crises financières récentes dans les pays en développement. La plus grave catastrophe écologique du monde, qui a été causée par une entreprise privée, la Bhopal en Inde, est également le résultat d'une régulation insuffisante de l'usine chimique de l'Union Carbide, qui s'est traduite par un bilan de 20 000 morts et 200 000 blessés.

*L'absence de lois et d'institutions de régulation est la cause de certaines des crises financières récentes dans les pays en développement*

L'absence d'une réglementation efficace peut être tout aussi dommageable qu'une réglementation excessive. À titre d'exemple, la Banque mondiale considère que la concurrence est importante, mais n'accorde pas toujours toute l'attention voulue au renforcement des contrôles réglementaires sur les monopoles et les oligopoles dans les marchés nationaux et internationaux. Ce constat s'applique particulièrement aux pays africains où les producteurs comptent beaucoup sur les marchés internationaux et s'approvisionnent par le biais des entreprises transnationales. Jusqu'aux années 90, seuls 14 pays africains avaient des instruments de régulation de la concurrence (Singh 2002). L'existence de mécanismes efficaces pour le contrôle des monopoles est tout à fait compatible avec la philosophie du marché.

Il en va globalement de même avec les marchés du travail. Dans les pays occidentaux, les conditions de travail se sont améliorées en grande partie grâce à l'intervention de l'État par le biais de la réglementation. Toutefois, certains observateurs, comme Standing (1999), mettent en garde contre le fait que l'assouplissement de la réglementation et la réémergence de la flexibilité de la main-d'œuvre risquent de compromettre ces acquis. Dans la plupart des pays africains, il n'y a pas d'institutions du marché du travail (Van der Geest et Van der Hoeven 1999), même si dans de nombreux secteurs, comme les textiles et l'agriculture, la réglementation est plus que nécessaire. Certains économistes voient d'un très mauvais œil l'idée même d'une intervention sur le marché du travail qui, selon eux, perturbe les mécanismes naturels d'équilibrage du marché pour éviter le chômage. La question n'est pas tant de savoir si le marché du travail doit faire l'objet d'une réglementation sociale et juridique, mais de déterminer la nature et la portée d'une telle réglementation. C'est une question de jugement moral, de valeurs sociales et de preuves empiriques».

*La question n'est pas tant de savoir si le marché du travail doit faire l'objet d'une réglementation sociale et juridique, mais de déterminer la nature et la portée d'une telle réglementation*

La recherche d'un juste équilibre entre la réglementation et l'appui nécessaire au secteur privé est donc un problème institutionnel majeur pour les pays africains et, par extension, pour les communautés économiques régionales. Dans la pratique, ce n'est pas une mince affaire. Prenons, par exemple, le rôle régulateur de la politique en matière de concurrence (domaine d'où sont généralement absentes les institutions africaines). Selon la théorie économique classique, la relation entre la concurrence et le développement économique est monotone, autrement dit, plus la concurrence est forte, plus les résultats économiques sont importants. Cependant, Singh (2002) souligne que l'analyse économique moderne remet sérieusement en question cette conclusion et indique qu'il existe un niveau optimal de concurrence et qu'un degré approprié de coopération et de concurrence est davantage susceptible d'améliorer le bien-être sociétal que la concurrence seule.

### **Quelques tendances positives**

La Commission économique pour l'Afrique (CEA 2005) montre qu'au cours de la décennie écoulée, l'Afrique a fait des progrès impressionnants dans l'édification d'États efficaces. Elle retient quatre tendances positives en matière de gouvernance en Afrique:

- Renforcement constant de la démocratie;
- Amélioration de l'intégration politique;
- Généralisation de l'obligation de rendre compte; et
- Meilleure gestion économique.

De nombreux pays africains ont abandonné les systèmes totalitaires ou militaires au profit de régimes plus démocratiques. Un nouveau pacte social commence à prendre forme là où les institutions et processus publics sont progressivement reconstitués pour favoriser la bonne gouvernance. Les élections sont désormais la seule voie pour l'accès et l'alternance au pouvoir; la compétition et le pluralisme constituent désormais la norme et non pas l'exception; de plus en plus de citoyens exercent leur droit électoral et les scrutins sont plus transparents.

L'amélioration de la gouvernance économique a également été bénéfique pour les pays africains dont beaucoup ont réduit le déficit budgétaire et respecté les échéances pour la mobilisation des revenus, tout en gérant plus efficacement le système fiscal dont la transparence a été améliorée et ont entrepris la mise en place d'institutions et de dispositifs pour mieux contrôler l'utilisation des fonds publics. Les pays sont à présent tout à fait convaincus de la nécessité d'encourager le développement du secteur privé. Ils ont également pris en charge la question du secteur non structuré pour l'intégrer au secteur structuré et ont commencé à développer et à améliorer l'infrastructure.

Cela étant, il faut cependant reconnaître que les réformes des années 80 et 90 ont considérablement affaibli les institutions africaines. Ainsi, les politiques visant à

réduire le déficit budgétaire ont pour effet de réduire les effectifs de l'administration. En 1996, le nombre de fonctionnaires en Afrique subsaharienne ne représentait que 1% de la population, soit beaucoup moins des 3% dans les autres pays en développement et des 7% dans les pays de l'OCDE (Sender 1999). Cette baisse de l'emploi dans la fonction publique s'est accompagnée d'une baisse des salaires réels des fonctionnaires, avec ce que cela comporte comme effets sur le moral et l'efficacité des institutions publiques<sup>2</sup>. Certaines institutions bilatérales et multilatérales qui appuient les réformes en Afrique commencent à se rendre compte que les choses sont peut-être allées trop loin dans certains pays et tentent de ramener les travailleurs vers le secteur public. Cependant, les institutions ont été affaiblies et la structure des avantages incitatifs entre les secteurs public et privé est telle qu'il est extrêmement difficile d'attirer le personnel hautement qualifié vers le secteur public.

*En 1996, le nombre de fonctionnaires en Afrique subsaharienne ne représentait que 1% de la population, soit beaucoup moins des 3% dans les autres pays en développement et des 7% dans les pays de l'OCDE*

En dépit de l'insuffisance du financement et du manque de personnel, certaines interventions de la part des institutions ont été couronnées de succès. Ainsi, Acemoglu, Johnson et Robinson (2003) attribuent le succès du Botswana en grande partie à l'efficacité de son système administratif fondé sur le mérite et ce en dépit des lourdes contraintes budgétaires et aux importants investissements publics dans l'éducation, la santé et les infrastructures; Rodrik (2003) ajoute que les politiques n'étaient pas toutes «bonnes» au sens classique du consensus de Washington; le Gouvernement du Botswana est intervenu massivement dans l'économie et la part du secteur public dans l'activité économique dépasse de loin la moyenne africaine.

Comment les autres pays africains devront-ils faire pour reproduire les expériences réussies en matière d'intervention de l'État? Chang et Grabel (2004) rejettent l'idée selon laquelle, aujourd'hui, les pays en développement ne sont pas en mesure d'atteindre le niveau des capacités institutionnelles dont disposaient les pays d'Asie de l'Est avant leur transition. Dans les années 50 et 60, les fonctionnaires de la République de Corée et de la province chinoise de Taiwan étaient généralement considérés comme particulièrement sous-qualifiés. En fait, jusqu'aux années 60, la Corée formait ses fonctionnaires au Pakistan et aux Philippines:

«Ainsi, le succès initial du modèle asiatique (tout au moins dans certains pays) n'était pas dû à la présence d'un secteur public extraordinairement compétent. Plus tard, ces pays ont effectivement bénéficié de l'apport de la compétence du secteur public, mais cette compétence (en Corée et à Taiwan, par exemple) a été le fruit d'une énergie politique et de ressources considérables. Ce n'était pas un héritage historique ou culturel» (Chang et Grabel 2004, p. 41).

Le renforcement de la compétence et du professionnalisme de la fonction publique est donc l'un des principaux problèmes qui se posent aux pays pauvres en développement. La dissémination de la culture du service public est une des conditions du succès, car comme le souligne Kay (2004, p.347):

***Le renforcement de la compétence et du professionnalisme de la fonction publique est donc l'un des principaux problèmes qui se posent aux pays pauvres en développement***

«L'intégrité d'une institution n'est pas le produit de la structure de sa gouvernance, mais plutôt celui de la valeur de ceux qui y travaillent. Plusieurs systèmes de valeurs différents peuvent être appuyés par un comportement souple qui se distingue par sa faculté d'adaptation. Si les institutions sont organisées autour de l'idée que les individus sont mus par l'intérêt personnel, elles susciteront un comportement dans ce sens. Si l'on considère que les gens ne sont pas dignes de confiance, la confiance disparaîtra».

La tâche n'est pas facile. On entend souvent dire que les pays d'Asie de l'Est sont sortis du colonialisme japonais dans un bien meilleur état que les pays colonisés par les puissances occidentales, mais cette théorie est contredite par les données disponibles. Ainsi, le taux d'alphabétisation en République de Corée à la fin de la colonisation japonaise, en 1945, était de 22%, ce qui n'est pas très loin de celui de nombreux pays africains au moment de l'indépendance. D'après Chang et Grabel (2004), la situation postcoloniale d'une douzaine de pays africains, au moins, était similaire, sinon meilleure que celle de la Corée. On peut donc dire que la vision défaitiste quant aux capacités des institutions africaines n'est pas nécessairement justifiée, même si beaucoup d'efforts restent à faire. Les communautés économiques régionales ont un rôle fondamental à jouer en fournissant l'appui institutionnel nécessaire.

## Enseignements du modèle européen en matière de renforcement des institutions

Depuis le Traité de Rome de 1957, l'Union européenne a fait des pas de géant en matière de cohérence et de stabilité des institutions. L'intégration européenne n'est pas toujours allée de soi et le parcours était parsemé d'embûches, de conflits et d'échecs. Compte tenu des buts et objectifs du Traité d'Abuja, les décideurs africains peuvent encore s'inspirer largement du modèle européen qui est l'exemple d'intégration régionale le plus abouti. Dans le même temps, les dirigeants africains ne doivent toutefois pas perdre de vue l'histoire complexe de l'intégration européenne qui est riche en enseignements fondamentaux.

Les motivations qui sous-tendent l'expérience européenne et les aspirations africaines présentent beaucoup de similitudes. Par exemple, on a souvent dit que de nombreux pays africains ne remplissaient pas l'une des conditions fondamentales du succès de l'intégration régionale, à savoir la paix. C'est ainsi que Mistry (2000) affirme que l'instabilité politique endémique exacerbée par des conflits dévastateurs dans chaque région de l'Afrique empêche l'intégration. Or, la Communauté économique européenne a été créée au lendemain de la guerre la plus sanglante de l'histoire, avec comme objectif premier non pas de favoriser les échanges commerciaux entre les États membres ou la convergence institutionnelle, mais de prévenir les conflits (Zecchini 2000). La Communauté économique européenne avait également pour objectif de renforcer le pouvoir de négociation de ses membres face aux États-Unis (Whalley

1996). Weeks (1996) fait remarquer, pour sa part, que les économies africaines sont trop faibles pour négocier efficacement avec les pays industrialisés, les autres pays en développement ou les sociétés transnationales. C'est ce qui les a incités à créer les communautés économiques régionales, en attendant la Communauté économique africaine.

## **L'évolution du projet européen**

En fait, l'origine de l'Union européenne est antérieure au Traité de Rome et remonte à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1952. À cette époque, des barrières entre la Belgique, la France, le Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne séparaient les usines sidérurgiques et les mines de charbon et empêchaient une production rationnelle. La suppression de ces barrières et la gestion collective du marché commun, qui en a résulté, ont été des succès au plan économique (Pinder 2001). Les fondateurs du projet européen ont ainsi été encouragés à voir dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier la première étape d'un processus d'unification politique et économique.

La Communauté économique européenne a par la suite été créée pour veiller à l'intégration de l'Europe occidentale et pour renforcer les institutions afin de réaliser l'objectif ultime de prévention des conflits. Le Traité de Rome, qui a été signé le 25 mars 1957, comporte en fait deux traités, l'un portant création du Marché commun européen, et l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique. En 1967, le Marché commun européen, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique ont fusionné pour former la Communauté européenne.

Le succès des politiques commerciales libéralisées de la Communauté économique européenne dans les années 60, 70 et 80 a encouragé les pays membres à approfondir l'intégration régionale à travers le continent. Les efforts déployés ultérieurement en vue d'une union économique et politique renforcée des membres des communautés européennes ont ouvert la voie au Traité portant création de l'Union européenne (Traité de Maastricht), qui a été conclu en décembre 1991. Son entrée en vigueur le 1er novembre 1993, a consacré la création de l'Union européenne à partir des communautés européennes. En outre, la Communauté économique européenne a changé de nom pour devenir la Communauté européenne et son Conseil des Ministres est devenu le Conseil des Ministres de l'Union européenne.

L'expérience européenne en matière de réforme institutionnelle a, de manière générale, été progressive, pragmatique et comme en Afrique, loin d'être parfaite. Les institutions de la Communauté économique européenne ont connu de graves conflits. L'un des premiers est né du refus du Gouvernement français de mettre son secteur atomique sous contrôle de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Un autre différend a surgi un peu plus tard au sujet du contrôle du budget par le Parlement

*La Communauté économique européenne a par la suite été créée pour renforcer les institutions afin de réaliser l'objectif ultime de prévention des conflits*

européen, que le Gouvernement français a rejeté, au même titre que les intentions fédéralistes de la Commission européenne (Pinder 2001).

### **Problèmes de mise en œuvre**

Le problème de la mise en œuvre constitue une autre similitude entre les processus d'intégration régionale européen et africain<sup>3</sup>. Entre 1971 et 2000, le nombre de textes législatifs et de décisions de justice a augmenté de 700%, mais, le plus souvent, les parlements des pays membres ne les appliquent pas. Ironie du sort, la Norvège, qui ne fait pas partie de l'Union européenne, figure parmi les pays qui affichent le meilleur score dans la mise en œuvre des lois et règlements européens. La mise en œuvre est en outre entravée par le fait que la part du PIB allouée au budget de l'UE demeure très faible par rapport à la part allouée aux budgets nationaux (Alesina et Spolaore 2003).

*L'expérience européenne en matière de réforme institutionnelle a, de manière générale, été progressive, pragmatique et comme en Afrique, loin d'être parfaite*

L'Union européenne a également été souvent critiquée à cause du gaspillage et de la corruption. Ainsi, d'après les estimations d'un rapport en 1994 à la Chambre des Lords britannique, 10% du budget de l'UE est gaspillé par la fraude et la mauvaise utilisation des fonds (Grant 1997)<sup>4</sup>. Le problème toucherait essentiellement le secteur agricole, en particulier le budget de la politique agricole commune. Les demandes de subventions pour des produits qui n'existent pas et le fait de faire passer un produit de moindre valeur pour un produit de valeur figurent au nombre des problèmes<sup>5</sup>. Les subventions à l'exportation sont également une importante source de fraude.

D'un point de vue institutionnel, l'importance des stabilisateurs régionaux pour compenser les inégalités régionales a été mise en exergue, mais les institutions chargées de la mise en œuvre ont été souvent critiquées parce qu'elles favoriseraient la corruption. Par ailleurs, les fonds structurels généralement utilisés pour l'intégration européenne ont également fait l'objet de critiques en tant que source de gaspillage et on a avancé qu'ils serviraient à apaiser les craintes des pays de la périphérie.

Enfin, à mesure de l'avancée du processus d'intégration en Europe, les tensions s'exacerbaient entre les trois piliers de la structure institutionnelle, à savoir la Commission, le Parlement et le Conseil des Ministres. Si l'on estime généralement que le système a bien fonctionné durant les phases initiales de l'intégration, les élargissements successifs de l'Union européenne ont soulevé des questions sur les rôles respectifs de ces institutions. D'après un membre du Parlement européen:

«Le système politique de la Communauté n'est pas le plus efficace qui soit. Il ne peut pas prendre de décisions rapides, simples et appropriées et s'empêtre dans des procédures de plus en plus complexes en suscitant des prises de position nationalistes égoïstes; le système n'est plus transparent. Les débats qui ont lieu au sein de la Commission, institution hybride et mal connue, sont pour le moins discrets. Les débats au sein du Conseil se tiennent secrètement, favorisant ainsi l'adoption de positions extrêmes moins ouvertes au compromis,



qui échappent au contrôle de l'opinion publique. Le Parlement européen est une institution déroutante qui...est parfois excessivement technocratique. En résumé, le système, dans son ensemble, n'est pas tout à fait légitime». (Mos-covici 2004, p. 110)

## L'Union européenne, un succès malgré tout

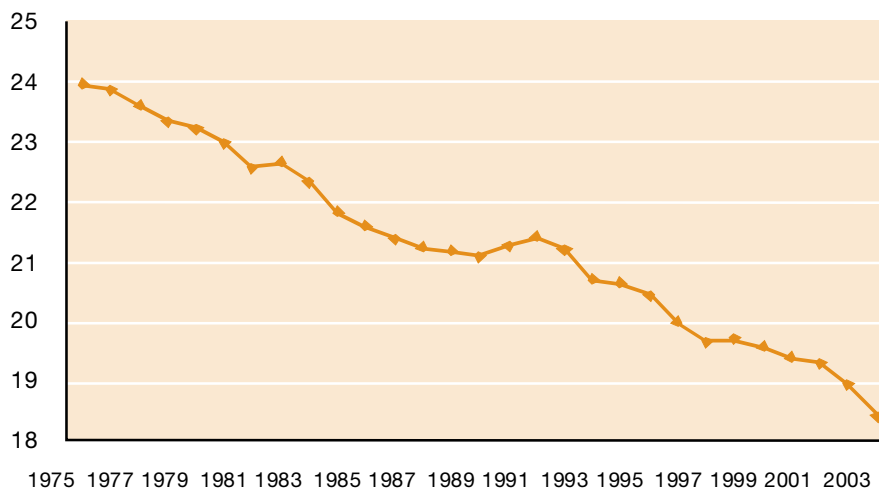
Compte tenu de ces aspects négatifs de l'intégration européenne, il pourrait sembler étrange que l'Union européenne soit encore citée en exemple de réussite de l'intégration régionale, surtout qu'il n'y a pas de preuve a priori d'un taux de croissance accéléré. Par ailleurs, certains observateurs européens parlent d'«euro sclérose» illustrée par la baisse historique de la part du revenu mondial des membres de l'UE (figure 2.3)<sup>6</sup>. Cela étant, l'Union européenne demeure probablement le meilleur exemple d'un accord qui a atteint les objectifs mêmes visés par l'intégration africaine. Ainsi, les perspectives africaines vont dans le sens de l'analyse de Todd (2002) et Hutton (2003) qui rejettent l'idée selon laquelle le modèle européen n'est plus valable pour la réforme économique et institutionnelle. En dépit des difficultés en matière de développement institutionnel, l'Union européenne a obtenu des acquis réels et tangibles dans le domaine du développement régional auquel l'Afrique aspire également.

En résumé, on peut tirer plusieurs enseignements du modèle européen. Premièrement, les institutions sont importantes pour l'intégration régionale, sous réserve d'adopter une approche stratégique avec un ordre de priorité des interventions. L'Union européenne a commencé par mettre l'accent sur certaines questions sectorielles, notamment la rationalisation des industries du charbon et de l'acier. En dépit du coût de la mise en œuvre, elle a décidé, peu de temps après, de mettre en place un marché

***L'Union européenne demeure probablement le meilleur exemple d'un accord qui a atteint les objectifs mêmes visés par l'intégration africaine***

**Figure 2.3**

**Part de l'UE dans le revenu mondial, 1975-2003 (%)**



Source: données de la Banque mondiale (2005)

***Il reste beaucoup à faire pour rationaliser la production agricole et développer les échanges intra-africains de produits agricoles***

régional des produits agricoles. Les pays africains devraient y réfléchir plus sérieusement. L'Afrique est beaucoup plus dépendante de l'agriculture que ne l'était l'Union européenne dans les années 50 et il reste beaucoup à faire pour rationaliser la production agricole et développer les échanges intra-africains de produits agricoles (Weeks 1996, CEA 2003). Certaines communautés économiques régionales sont à féliciter pour les progrès en matière d'intégration dans certains domaines, comme on le verra dans les chapitres suivants. Néanmoins, il reste que l'intégration en Afrique ne se distingue pas particulièrement par l'ordre de priorité de ses programmes.

L'autre enseignement fondamental de l'intégration de l'UE, c'est la nécessité de résoudre la question de la subsidiarité, doctrine selon laquelle une entité supranationale ne devrait s'occuper que des questions qui ne peuvent être traitées au niveau national ou régional. Certains membres de l'UE appuient cette idée plus que d'autres. D'après Alesina et Spolaore (2003), la subsidiarité aurait théoriquement dû inspirer la création d'institutions à l'échelle de l'Europe: les institutions supranationales ne devraient entrer en action que lorsque les économies d'échelle et les externalités font que les interventions isolées des gouvernements sont inefficaces, comme c'est le cas, par exemple, pour la défense contre les agressions extérieures, le libre-échange, l'environnement et l'action antitrust. Dans d'autres domaines, notamment l'éducation, la recherche, la culture et la protection du citoyen et de la société, la diversité des préférences est plus marquée et les économies d'échelle plus limitées.

Toutefois, dans la pratique, Alesina et Spolaore (2003) reconnaissent qu'il n'est pas facile d'évaluer les économies d'échelle, les externalités et la diversité des préférences. Par ailleurs, ils constatent que la subsidiarité suscite de moins en moins d'enthousiasme: à mesure que l'Europe progressait sur la voie de l'intégration, «le processus était freiné par les hésitations de la Grande-Bretagne, les rejets répétés des traités européens par le Danemark, le rejet récent du Traité de Nice par l'Irlande et le sentiment général que les citoyens européens sont moins favorables que leurs dirigeants au renforcement de la coordination et de l'uniformisation des politiques» (p. 206).

Enfin, l'expérience européenne nous apprend que les processus d'intégration régionale doivent prévoir un degré élevé de diversité institutionnelle. Ce constat est affirmé avec force dans les récents travaux de recherche sur l'importance du développement institutionnel. Ainsi, Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004, p.9) affirment que:

«Ce qui importe, c'est que la nature des institutions ne soit pas figée. Étant donné qu'il n'y a pas un modèle unique, compte tenu de la fonction et de la forme, il est inutile de rechercher des régularités empiriques non aléatoires entre des règles juridiques spécifiques et les résultats économiques. Le bon choix dépend des contraintes et des opportunités locales.»

Les pays africains doivent s'inspirer de l'Union européenne quant à la manière dont les institutions conditionnent les résultats de l'intégration. Cependant, compte tenu

des conditions sociopolitiques et économiques particulières des différentes sous-régions de l'Afrique, le modèle de l'UE pour la configuration des institutions ne peut pas être suivi à la lettre. Si le Traité d'Abuja demeure la référence pour l'intégration africaine avec les communautés économiques régionales comme piliers, on devrait peut-être permettre à certaines régions d'expérimenter différents modèles d'institutions. À mesure que le rôle des institutions dans l'intégration africaine se renforcera, certaines d'entre elles failliront probablement dans leur tâche, comme ce fut le cas en Europe, alors que d'autres réussiront. L'expérience européenne devrait inspirer certaines innovations et expérimentations dans des domaines où les pays africains ont besoin d'un appui renforcé en matière institutionnelle.

*La création de courants d'échanges permettra à l'Union douanière de devenir un exportateur net vers les marchés extérieurs.*

## Déterminants juridiques de l'intégration africaine: fondement des institutions d'intégration de l'Afrique.

Après avoir examiné le cas de l'UE et tiré les enseignements de cette expérience qui pourraient servir à l'Afrique, il serait utile d'analyser les déterminants juridiques de l'intégration africaine qui constituent la base de tout l'édifice. L'intégration africaine dépend largement des institutions créées par ces mêmes déterminants. Une brève présentation des déterminants juridiques de l'Afrique permettra d'étayer l'argumentation en faveur de la rationalisation des communautés économiques régionales qui est abordée dans le reste du présent rapport.

### **Le modèle d'intégration de la Communauté économique africaine**

La Communauté économique africaine a adopté un modèle d'intégration économique fondé sur les échanges commerciaux, suivant plusieurs étapes devant conduire à une union économique totale. La première étape consiste à mettre en place une zone de libre-échange où les droits de douane, les taxes ainsi que les barrières non tarifaires imposées aux produits des pays membres seront supprimés. Chaque membre maintiendra ses propres barrières tarifaires et non tarifaires imposées aux produits des pays non membres. Les préférences tarifaires avantagent les producteurs de la zone de libre-échange par rapport aux producteurs des pays non membres et leur permettent de proposer des prix plus compétitifs. Ainsi, la concurrence sera renforcée dans la zone de libre-échange, la production sera rationalisée et les économies d'échelle permettront d'améliorer l'efficacité.

La deuxième étape vise l'établissement d'une union douanière où l'application d'un tarif unique aux produits des pays non membres intégrera davantage le marché dans le cadre d'un régime douanier unique. Les avantages inhérents à la zone de libre-échange seront renforcés grâce à la concurrence qui fera baisser les prix des différents produits. La création de courants d'échanges permettra à l'Union douanière de devenir un exportateur net vers les marchés extérieurs.

*L'objectif du Traité d'Abuja vise la création d'une communauté économique continentale à travers la coordination, l'harmonisation et l'intégration progressive des communautés économiques régionales*

La troisième étape verra la transformation de l'union douanière en un marché commun, ou espace économique unique, où la circulation des facteurs de production, comme la main-d'œuvre, les capitaux et l'entrepreneuriat, sera totalement libre. Les forces du marché détermineront la production sur la base des avantages comparatifs qui renforcent le bien-être marginal de la population à l'intérieur du marché commun.

Une fois qu'il aura fait ses preuves, le marché commun deviendra une union économique et monétaire, quatrième étape du processus, dans laquelle les autorités centrales élaboreront les politiques économiques des États membres et mettront en circulation une monnaie unique. Le traité portant création de la Communauté économique africaine inscrit ce modèle dans un cadre juridique adopté par tous les États membres.

## L'Organisation de l'unité africaine, une organisation essentiellement politique

L'Organisation de l'unité africaine a été créée en 1963 en tant qu'organisation politique pour accélérer la libération du continent. Ses organes, notamment le Secrétariat général, ont été conçus pour entreprendre des activités politiques, notamment les activités de plaidoyer. Même si sa Charte reconnaît la nécessité de la coopération économique et invite ses membres à renforcer l'intégration économique, son objectif premier est de traiter des questions politiques.

### **La Communauté économique africaine, vers la prise en charge des questions économiques.**

Le Traité d'Abuja, qui porte création de la Communauté économique africaine, qui a été adopté, le 3 juin 1991, par les chefs d'États et de Gouvernements de l'Organisation de l'unité africaine, est entré en vigueur en 1994. Son objectif vise la création d'une communauté économique continentale à travers la coordination, l'harmonisation et l'intégration progressive des communautés économiques régionales, élargissant ainsi la portée de l'Organisation de l'unité africaine. L'article 6 fixe un calendrier en six étapes qui s'étale sur 34, ou au plus, 40 ans. La stratégie de base consiste à encourager les pays à prendre des mesures cohérentes pour aligner les activités de leurs communautés économiques régionales respectives sur celles de la Communauté économique africaine pour faciliter la transition vers une communauté économique à l'échelle du continent. Le traité prévoit également 19 protocoles qui constituent les instruments juridiques nécessaires pour orienter les pays membres en matière de respect des dispositions.

Le Traité reconnaît que l'Afrique compte un grand nombre de petits pays avec des économies désarticulées, que la coopération et l'intégration économiques leur offrent les meilleures perspectives d'élargir les possibilités de production et les opportunités commerciales, que la coopération et l'intégration économiques constituent les bases

sur lesquelles les pays africains pourraient s'appuyer pour échanger un grand nombre de leurs abondantes ressources dans un espace commercial élargi.

Cependant, la libre circulation des biens et services entre les pays membres, l'application d'un tarif extérieur commun et l'adoption d'une formule universelle pour les droits sur les importations constituent une tâche titanesque qui n'est toutefois que le début du processus menant au marché commun. Les membres doivent coordonner leurs politiques fiscales, monétaires, agricoles et autres, ainsi que les programmes de protection sociale et la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre. En accordant à l'Organisation de l'unité africaine la primauté en matière de coopération et d'intégration économiques, le Traité d'Abuja précise que le Secrétariat général de l'Organisation de l'unité africaine servira également de secrétariat pour la Communauté économique africaine.

Le Traité d'Abuja considère que la coordination et l'harmonisation des politiques et des activités des communautés économiques régionales sont indispensables, mais les ressources et l'appui technique nécessaires à cet effet ne sont pas disponibles. L'échec de l'Organisation de l'unité africaine dans le domaine de l'intégration économique est dû essentiellement à une inertie historique. Le Protocole relatif aux relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales, qui est entré en vigueur en juin 1997, constitue un cadre de gestion aux fins de coopération et de coordination des activités qui confirme le rôle dirigeant de la Communauté économique africaine et de l'Organisation de l'unité africaine ainsi que la fonction indispensable des communautés économiques régionales en tant qu'organes techniques dans la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja.

## **L'Acte constitutif de l'Union africaine**

L'Organisation de l'unité africaine est devenue Union africaine lorsque l'Acte constitutif de cette dernière a été adopté le 11 juillet 2000. Cet Acte annule et remplace les dispositions contraires du Traité d'Abuja et définit des objectifs similaires en matière d'intégration.

## **La réalité des communautés économiques régionales**

Presque toutes les communautés économiques régionales d'Afrique, qui sont au nombre de 14, visent l'union économique totale. La plupart d'entre elles ont été créées en réaction à la stagnation du développement économique des pays africains consécutive à l'étroitesse des marchés nationaux et à la faiblesse des structures de production, le tout aggravé par l'instabilité politique et les multiples conflits. L'intégration est censée favoriser la création et la réorientation des courants d'échanges, les économies d'échelle découlant de la concurrence bénéfique, l'investissement, la libre circulation des ressources, la coopération tout azimut, la paix et la sécurité et l'amélioration du pouvoir de négociations.

*L'intégration est censée favoriser la création et la réorientation des courants d'échanges, et les économies d'échelle*

*Les motivations essentielles de l'intégration régionale en Afrique remontent à la fin des années 50 et au début des années 60, lorsque les pays en développement ont vu les termes de l'échange se détériorer*

Le modèle standard, qui a été adopté dans la plupart des cas, se présente sous la forme d'un accord commercial préférentiel qui se transformera en accord de libre-échange, puis en union douanière, ensuite en marché commun et enfin en union économique. Il semble que les pays concernés n'aient pas bien analysé la logique économique de l'appartenance à un groupe donné. Meier (1989) affirme qu'une intégration économique profitable peut être réalisée par les pays dont le commerce international est limité par rapport à la production intérieure et dont les relations commerciales sont plus développées avec les membres potentiels de la communauté envisagée. Il n'y a pas de preuves suffisantes pour démontrer que ces conditions économiques préalables ont été remplies lors de la création de la plupart des communautés économiques régionales. Par contre, les principales motivations des initiatives en matière d'intégration régionale semblent inspirées de l'extérieur.

Les motivations essentielles de l'intégration régionale en Afrique remontent à la fin des années 50 et au début des années 60, lorsque les pays en développement ont vu les termes de l'échange avec les pays développés se détériorer. La création, en 1964, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a permis aux pays en développement de demander une réforme des mécanismes du commerce international pour exiger des pays développés qu'ils importent davantage de produits à valeur ajoutée et de produits industriels des pays en développement, jetant ainsi les bases d'un nouvel ordre économique international. Suite à l'échec de cette démarche, l'appel en faveur de la coopération entre les pays en développement a pris le relais. C'est ainsi qu'a commencé la campagne en faveur de la coopération entre les pays africains. Cependant, le travail préparatoire nécessaire n'a pas été fait pour s'assurer que les conditions préalables à une intégration effective étaient réunies, que les économies des membres potentiels des programmes d'intégration étaient compatibles, que la capacité de mobiliser les ressources nécessaires existait et que les avantages attendus étaient réels. La volonté politique, déjà forte au lendemain de l'indépendance, a dominé l'environnement de l'intégration comme moyen d'émancipation économique du continent.

## **Incohérences des cadres institutionnels de l'intégration**

Chaque communauté économique régionale a son historique et ses propres critères d'adhésion. La plupart d'entre elles sont l'émanation d'institutions créées spécialement pour prendre en charge certaines questions précises ou en réponse à certains événements historiques négatifs. Selon leurs origines, l'expérience sous-régionale a déterminé leur composition. Prenons, par exemple, le cas du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA).

Le COMESA est le prolongement d'un accord commercial préférentiel pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, lui-même le fruit des efforts de la Commission économique pour l'Afrique et de l'Organisation de l'Unité africaine. En 1978, la Déclaration d'intention et d'engagement de Lusaka sur l'accord commercial préfé-

rentiel a été signée et une équipe de négociation intergouvernementale a été mise en place. L'adoption, en 1980, du Plan d'action et de l'Acte final de Lagos a accéléré le processus, de sorte que l'accord commercial préférentiel est entré en vigueur le 21 décembre 1981 (Murinde 2001). La CEA a aidé l'organisation à faire ses premiers pas, avant de devenir opérationnelle en 1984. Conformément au traité de l'accord commercial préférentiel, le COMESA a été créé en 1994 pour hisser le processus d'intégration à un niveau supérieur. C'est ainsi qu'en octobre 2000, le COMESA a mis en place une zone de libre-échange (COMESA 2001). De manière générale, il semble que ce sont les échéances fixées par le traité et non pas les résultats économiques, qui motivent la décision de passer à l'étape suivante de l'intégration.

Toutefois, même pour atteindre cette étape de l'intégration, il a fallu accepter de nombreux compromis. C'est ainsi qu'un protocole a dû être établi sur le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland pour faciliter leur adhésion à l'Union douanière d'Afrique australe et à la Zone monétaire commune. Alors que les négociations se poursuivaient entre 1965 et 1977, les progrès ont marqué le pas à cause de l'intensification de la lutte de libération en Angola, au Mozambique, en Namibie et au Zimbabwe (avec le soutien de la Tanzanie et de la Zambie). L'échec de la Communauté d'Afrique de l'Est, en 1977, n'a pas non plus contribué à améliorer l'atmosphère et l'esprit des négociations. Certains pays, comme les Comores et Djibouti, ont bénéficié de dérogations pour faciliter leur adhésion, compte tenu de la faiblesse relative de leur développement économique et de leur forte dépendance des recettes douanières. Il semble que les pays de la région aient décidé de se joindre au groupe sans avoir évalué correctement les coûts et les avantages de leur adhésion.

Dans le cas du COMESA, on a opté pour la mise en place d'un cadre institutionnel ouvert à tous les pays intéressés qui semblent avoir joué un rôle passif. Cette démarche fondée sur l'offre et non pas sur la demande motivée par la disponibilité économique au niveau national, a également prévalu lors de la création d'autres communautés économiques régionales, comme la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Commission de l'Océan Indien, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et d'autres. Ainsi, même si la plupart des communautés économiques régionales ont adopté des modèles d'intégration standard tout à fait valables et fondé leurs cadres juridiques sur des principes rationnels et des pratiques saines, la justification économique des groupes ne reflète pas nécessairement la disponibilité et la compatibilité.

La Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe a été créée en réaction à la déstabilisation économique et politique continue du Botswana, du Lesotho, du Malawi, du Mozambique, du Swaziland, de la Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe par l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid. Des dispositions ont été prises pour intégrer le Botswana, le Lesotho et le Swaziland, qui sont également membres de l'Union douanière de l'Afrique australe et de la Zone monétaire commune. Le gouvernement par la majorité a encouragé la Conférence de coordination

***Même si la plupart des communautés économiques régionales ont adopté des modèles d'intégration standard tout à fait valables et fondé leurs cadres juridiques sur des principes rationnels et des pratiques saines, la justification économique des groupes ne reflète pas nécessairement la disponibilité et la compatibilité***

*Le chevauchement des arrangements en matière d'intégration est le signe évident d'un manque de cohérence du processus*

du développement de l'Afrique australe à modifier son mandat et sa composition pour se transformer en Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). L'Afrique du Sud, l'Angola, Maurice, la République démocratique du Congo et les Seychelles y ont été intégrés et l'intégration économique est désormais son objectif principal. Toutefois, en dépit de la détermination de l'Union douanière d'Afrique australe et des mandats de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe, il n'a pas été possible de rationaliser ces deux entités car l'inertie historique a préservé leurs normes de composition.

### **Pourquoi rationaliser: un nouveau cadre institutionnel**

Jusqu'à présent, l'analyse a porté sur les déterminants juridiques des cadres institutionnels sur lesquels repose le processus d'intégration en Afrique. On a également mis en lumière le cadre et les normes d'intégration mais, comme on l'a souligné dans le présent chapitre et dans CEA (2004), peu de progrès ont été enregistrés à cet égard. La question de savoir si les communautés économiques régionales ont entravé l'intégration est toujours d'actualité, 15 ans après la signature du Traité d'Abuja.

Les communautés économiques régionales étaient censées être les centres nerveux du processus d'intégration du continent avec des missions bien précises, parmi lesquelles:

- La conception et le suivi de la mise en œuvre des politiques et programmes en matière d'intégration;
- La mobilisation des ressources nécessaires à ces politiques et programmes; et
- L'établissement de rapports périodiques sur les progrès accomplis.

Si ces objectifs clairs avaient fait l'objet de toute l'attention voulue, on aurait aujourd'hui un cadre d'intégration qui renforcerait les idéaux du continent dans ce domaine. Le chevauchement des arrangements en matière d'intégration est le signe évident d'un manque de cohérence du processus. Le cadre institutionnel de l'architecture actuelle en matière d'intégration n'augure pas bien de l'avenir de l'intégration en Afrique. En outre, le problème des adhésions multiples concerne presque tous les pays africains. Le chapitre 3 porte sur le coût et la nature dispendieuse du chevauchement des processus d'intégration et explique l'évolution de l'intégration en Afrique par des raisons théoriques, notamment la géométrie variable, tout en soulignant que le coût des chevauchements dépasse de loin les gains éventuels.

Toutes choses étant égales par ailleurs, la géométrie variable pourrait autoriser certains progrès, mais tout n'est pas égal en Afrique. Un processus d'intégration entravé par des contraintes de financement incite à se poser la question de savoir si un système fondé sur les chevauchements est le plus efficace qui soit. Les faits mettent en évidence la nécessité de la rationalisation. Le coût du dédoublement des efforts, compte tenu en particulier des contraintes financières de la plupart des communautés économiques régionales, impose une révision du cadre institutionnel de l'intégration.



Les adhésions croisées influent également sur l'efficacité et l'efficience des politiques et programmes d'intégration.

Toutefois, compte tenu de l'état actuel de l'intégration dans le continent, la rationalisation doit nécessairement précéder la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel. Le Traité d'Abuja, dont les idéaux et les objectifs ont été réaffirmés par l'Acte constitutif de l'Union africaine, évoque également la rationalisation du processus d'intégration. Les chevauchements actuels compromettent les efforts déployés collectivement pour atteindre l'objectif commun de la Communauté économique africaine. Par ailleurs, la coordination et l'harmonisation des activités des communautés économiques régionales sont indispensables si l'on veut assurer le succès de l'intégration régionale. Les communautés économiques régionales ont déjà commencé à mettre en place des mécanismes de coordination et d'harmonisation, ce qui ne manquera pas de contribuer à éliminer certaines incohérences, mais une action plus résolue est nécessaire.

Les succès et les échecs de l'intégration africaine dépendent largement des mesures prises au niveau national, car la conception même des institutions nationales en charge de l'intégration économique influe directement sur l'application des accords sur l'intégration économique régionale. Outre l'incapacité de mobiliser des ressources suffisantes au niveau national pour financer l'adhésion à plusieurs communautés économiques régionales, les gouvernements n'ont pas été en mesure de concrétiser les engagements au titre des traités régionaux par des plans et des budgets et de déléguer les pouvoirs nécessaires aux secrétariats des communautés économiques régionales. Si l'environnement de l'intégration était rationalisé, les effets négatifs de certaines de ces lacunes seraient atténués. Le fait qu'un pays ne serait plus tenu de trouver des ressources pour exécuter des programmes en double emploi permettrait de hâter les résultats positifs attendus de l'intégration. Dans un système rationalisé avec un minimum d'adhésions croisées, les gouvernements pourront se conformer plus facilement aux dispositions de la Communauté économique africaine et participer davantage aux activités de leur communauté économique régionale.

Comme le montre l'expérience européenne, les programmes et politiques en matière d'intégration doivent bénéficier d'un financement suffisant. La politique agricole commune a été sévèrement critiquée à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne parce qu'elle déstabilise les marchés nationaux et internationaux, mais elle démontre que l'élimination du double emploi permet d'améliorer, dans une grande mesure, la situation financière des pays qui tentent de s'intégrer, ce que l'Afrique n'a pas été capable de faire. La rationalisation permettra aux communautés économiques régionales et à leurs pays membres de rechercher des mécanismes d'autofinancement fiables et prévisibles.

Le cadre institutionnel de l'intégration de l'Afrique concerne également les relations entre les communautés économiques régionales et les organismes continentaux. Les

***Dans un système rationalisé avec un minimum d'adhésions croisées, les gouvernements pourront participer davantage aux activités de leur communauté économique régionale***

carences des protocoles adoptés par les communautés économiques régionales ont été reconnues. Ces protocoles ne sont pas complémentaires, le processus de négociation est trop lent et ils ne sont pas signés, ratifiés et appliqués par tous. La multiplicité des communautés économiques régionales risque de compromettre l'efficacité du futur mécanisme de coordination continental. Ces problèmes de coordination existent à la fois au sein des communautés et entre elles et les organismes continentaux chargés d'assurer la bonne marche du processus d'intégration.

En somme, les questions qui avaient été identifiées par le passé continuent d'entraver le processus d'intégration du continent. L'intégration demeure confrontée à des problèmes d'ordre institutionnel, d'où la nécessité de mettre en place des mécanismes efficaces et des capacités renforcées pour en assurer le succès. Les coûts induits par les différences dans la vitesse du processus d'intégration et les adhésions croisées aux communautés économiques régionales contribuent probablement à réduire l'efficacité et l'efficience de l'intégration régionale. Certains éléments de preuve militent en faveur d'une rationalisation radicale des communautés économiques régionales et de leurs États membres pour élaborer et mettre en place des mécanismes et des capacités institutionnels efficaces, susceptibles d'assurer l'intégration en attendant l'avènement de la Communauté économique africaine. Seul un cadre d'intégration rationalisé permettra de garantir la coordination et l'harmonisation au sein des communautés économiques régionales et entre ces dernières et les organismes continentaux.

## Conclusion

Les principales conclusions de ce chapitre sont de deux ordres. Premièrement, les institutions sont importantes pour le développement et la croissance économique. L'expérience montre également qu'elles permettent à l'intégration régionale de jouer un rôle dans le développement, en particulier en Europe. Deuxièmement, l'Afrique doit mettre en place et renforcer ses institutions, notamment celles qui sont en relation avec l'intégration régionale, pour appuyer le développement.

On a également vu dans ce chapitre les déterminants juridiques qui définissent l'architecture de l'intégration en Afrique. Cependant, les résultats de l'intégration en Afrique ne sont pas satisfaisants. Les institutions en charge de l'intégration n'ont pas vraiment réussi à faire avancer le processus d'intégration comme le préconise le Traité d'Abuja. Compte tenu des enseignements de l'expérience européenne et des limites du processus d'intégration de l'Union européenne, l'Afrique doit revoir les institutions qui conduisent son processus d'intégration. Si l'intégration doit favoriser le développement de l'Afrique, la rationalisation des communautés économiques régionales, telles qu'elles existent actuellement, est plus que justifiée.

La rationalisation offre au continent l'occasion de repenser ses institutions en charge de l'intégration pour hâter l'avènement de la Communauté économique africaine.

Le processus de rationalisation proposé au chapitre 3 couvre plusieurs questions institutionnelles. Premièrement, les incohérences des cadres juridiques africains seront éliminées, notamment dans le cas des adhésions croisées et des relations entre les communautés économiques régionales de la même région. Deuxièmement, la rationalisation permettra d'analyser l'incohérence entre les objectifs continentaux et ceux des communautés économiques régionales. Un cadre institutionnel dénué de toute ambiguïté sera envisagé pour gérer la relation entre les traités et protocoles des communautés économiques régionales et le Traité d'Abuja. Troisièmement, la restructuration des institutions permettra aux communautés économiques régionales d'adapter leurs programmes d'activités aux plans d'intégration continentaux qui doivent prévaloir dans tous les cas. Quatrièmement, la reconfiguration institutionnelle permettra d'adopter des règles immuables qui lient les agendas des communautés économiques régionales aux cadres continentaux. L'application de disciplines et de sanctions aux communautés économiques régionales qui dévierait de l'objectif continental sera possible, suivant l'exemple de l'Union européenne qui a réussi à utiliser des cadres juridiquement contraignants en dépit de la popularité du principe de subsidiarité.

*Compte tenu des enseignements de l'expérience européenne l'Afrique doit revoir les institutions qui conduisent son processus d'intégration*

À la lumière de l'expérience de l'Union européenne qui a mis en place des institutions solides pour conduire l'intégration, les communautés économiques régionales africaines devront également définir les domaines d'intervention prioritaires et en tenir compte lors de la réorganisation. La définition des priorités peut être fructueuse. Elle permettra aux communautés économiques régionales de poursuivre la réalisation des objectifs du traité d'Abuja, car chaque région à ses propres avantages comparatifs, ce qui permet d'exécuter une large gamme de programmes au niveau continental. Enfin, elle permettra également aux communautés économiques régionales d'accumuler des compétences au sein des institutions pertinentes pour réaliser leurs objectifs. En d'autres termes, l'Afrique doit adopter un agenda beaucoup plus ambitieux que celui du Traité d'Abuja et les communautés économiques régionales doivent se montrer plus sélectives. L'histoire nous apprend qu'en voulant trop en faire trop rapidement, on ne fera qu'accumuler les frustrations, les échecs et les résultats décevants.

## Notes

1. Voir par exemple Landes (1998), notamment le chapitre 18 dans lequel il explique comment les pays européens ont encouragé le renforcement des capacités industrielles intérieures par la législation et les interdictions
2. Sender (1999) note également que les pays qui ont connu les plus fortes baisses des salaires réels moyens dans la fonction publique ont également connu une hémorragie de personnel hautement qualifié.

3. Voir Banque mondiale (2004) et EU (2005), qui montrent que les six membres originels de l'Union européenne plus la Grèce sont les plus défaillants en matière de mise en œuvre. L'Espagne, la France et l'Italie, ont accumulé le plus d'affaires devant la Commission européenne (plus de 100 en tout).
4. La Commission européenne a remis en question trois estimations mais accepte que son taux de détection (1,2 % du budget en 1994) sous-estime l'étendue du problème (Grant 1997).
5. On peut citer à cet égard le scandale Lino, en Espagne, où des subventions ont apparemment été réclamées entre 1996 et 2000 pour des produits agricoles fictifs. Après enquête, la Commission européenne a demandé une réparation de 134 millions d'euros au gouvernement espagnol (El Pais 2005)
6. L'Union européenne s'est développée par élargissement et non pas par une amélioration notable des résultats économiques. Étant donné que les perspectives d'élargissements futurs sont très restreintes, cette stratégie commence à montrer ses limites.

## Références

- Acemoglu Daron, Simon Johnson, et James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5): 1369–1401.
- . 2003. "An African Success Story: Botswana." Dans Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Alesina, Alberto, et Enrico Spolaore. 2003. *The Size of Nations*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Banque mondiale. 2001 *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, D.C.
- . 2004. *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*. Washington, D.C.
- . 2005. *World Development Indicators Online*. Washington, D.C. [<http://publications.world-bank.org/WDI/>]
- Ben Hammouda, Hakim. 1999. *L'économie politique du post-ajustement*. Paris: Éditions Karthala.
- Boas, Morten, Marianne H. Marchand, et Timothy M. Shaw. 1999. "The Weave-World: Regionalisms in the South in the New Millennium." *Third World Quarterly* 20(5): 1061–70.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2003. "Investing in Agriculture for Sustainable Food Security in Africa." Addis-Abeba.
- . 2004. *État de l'intégration régionale en Afrique*. Policy Research Report. Addis-Abéba.
- . 2005. *Governance for a Progressive Africa*. Addis-Abéba.
- Chang, Ha-Joon. 2002a, "Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State." *Cambridge Journal of Economics* 26(5): 539–59.
- . 2002b. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon et Ilene Grabel. 2004. *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. New York: Zed Books.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386–405.

- COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). 2001. "A Guide to Commonly Asked Questions about the Free Trade Area." Lusaka.
- Commission européenne. 2005. "Internal Market Scorecard." Bruxelles. [<http://europa.eu.int/comm/internalmarket/score/indexen.htm#score>].
- Dorward, Andrew, Jonathan Kydd, Jamie Morrison, et Ian Urey. 2004. "A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth." *World Development* 32(1): 73–89.
- El País*. 2005. "Bruselas exigirá man\_ana a Espana la devolución de 134 millones por ayudas al lino." April 28. [[www.elpais.es/articulo/elpporeco/20050428elpepueco\\_14/Tes](http://www.elpais.es/articulo/elpporeco/20050428elpepueco_14/Tes)].
- Fiess, Norbert et Marco Fugazza. 2002. "European Integration: A Review of the Literature and Lessons for NAFTA." Banque mondiale, Washington, D.C.
- FMI (Fonds monétaire international). 2003. *World Economic Outlook April 2003: Growth and Institutions*. Washington, D.C.
- Grant, Wyn. 1997. *The Common Agricultural Policy*. Basingstoke, U.K.: Macmillan Press Ltd.
- Hutton, Will. 2003. *The World We're In*. Londres: Abacus.
- Islam, Roumeen. 2004. "What Are the Right Institutions in a Globalizing World?" Document de travail et de recherche en politique 3448. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Kaldor, Nicholas. 1970. "Europe's Agricultural Disarray." Dans *Further Essays on Applied Economics*. Londres: Duckworth.
- Kay, John. 2004. "The Truth about Markets: Why Some Nations Are Rich But Most Remain Poor." Londres: Penguin Books.
- Khan, Mushtaq H. 2002. "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform." Document de travail pour Conférence annuelle de la Banque mondiale sur le développement économique, 24–26 juin, Oslo.
- Landes, David. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. Londres: Abacus.
- Martinussen, John. 1997. *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. Londres: Atlantic Highlands.
- Matthews, Alan. 2003. "Regional Integration and Food Security in Developing Countries." Document présenté à un atelier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture sur l'intégration régionale, les politiques agricoles communes et la sécurité alimentaire, Intégration régionale, 6–9 mai, Pretoria.
- Meagher, Kate. 2001. "Throwing Out the Baby to Keep the Bathwater: Informal Cross-Border Trade and Regional Integration in West Africa." Discussion paper 11. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala
- Meier, Gerald. 1989. *Leading Issues in Economic Development*. 5ème édition. New York: Oxford University Press.
- Mistry, Percy S. 2000. "Africa's Record of Regional Co-Operation and Integration." *African Affairs* 99(397): 553–74.
- Mkandawire, Thandika. 2004. "The Spread of Economic Doctrines in Postcolonial Africa." Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève.
- Moscovici, Pierre. 2004. *Les 10 questions qui fâchent les Européens*. Paris: Perrin.
- Murinde, Victor, ed. 2001. *The Free Trade Area of the Common Market for Eastern and Southern Africa*. Aldershot, (Royaume Uni): Ashgate.
- North, Douglas. 1990. *Instituciones, cambio institucional y desempeño economico*. Mexico City: Fondo de Cultura Economica.
- Pinder, John. 2001. *The European Union: A Very Short Introduction*. Oxford, (Royaume Uni): Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Rodrik, Dani. 2003. *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, A. Subramanian, et F. Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." CID Document de travail 97. Harvard University, Center for International Development, Cambridge, Mass.

- . 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9(2): 131–65.
- Sender, John. 1999. "Analysis of Sub-Saharan Africa's Economic Performance: Limitations of the Current Consensus." *Journal of Economic Perspectives* 13(3): 89–114.
- Singh, Ajit. 2002. "Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions." Document présenté à la réunion du Groupe technique du G-24, les 1er et 2 mars, Beyrouth.
- Standing, Guy. 1999. *Global Labour Flexibility: Seeking Redistributive Justice*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Tan, Celine. 2001. "At Whose Disposal? Institutionalising the Market." *Bretton Woods Update* 25. [[www.brettonwoodsproject.org/update/25/index.shtml](http://www.brettonwoodsproject.org/update/25/index.shtml)].
- Todd, Emmanuel. 1998. *L'illusion économique: Essai sur la stagnation des sociétés développées*. Paris: Éditions Gallimard.
- . 2002. "Après l'empire: essai sur la décomposition du système américain." Paris: Éditions Gallimard.
- van Der Geest, Willem, et Rolph Van der Hoeven, eds. 1999. *Adjustment Employment and Missing Institutions in Africa: The Experience in Eastern and Southern Africa*. Oxford: James Currey.
- Wade, Robert. 2004. "Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization." 2eme édition. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Weeks, John. 1996. "Regional Cooperation and Southern African Development." *Journal of Southern African Studies* 22(1): 99–117.
- Whalley, John. 1996. "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?" Dans J. Frankel, ed., *The Regionalization of the World Economy*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Zecchini, Laurent. 2000. "Aux origines de l'Union européenne." Dans Yves-Man Ajchenbaum, ed., *L'Europe: 25 pays, une histoire*. Paris: Librio.

# Inefficiency and ineffectiveness of regional economic communities: two good reasons to rationalise them

La rationalisation des communautés économiques régionales doit être envisagée dans le contexte de l'objectif du Traité d'Abuja concernant la création d'une Communauté économique africaine. Le Traité divise le continent en cinq régions: l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. Les communautés économiques régionales qui couvrent ces régions devraient jouer le rôle de pôles fédérateurs du futur marché commun continental. Ce choix est justifié et légitimé par une combinaison de facteurs:

- La difficulté d'intégrer plus de 50 pays à la fois;
- La diversité des situations économiques et politiques et des écosystèmes qui justifie l'approche régionale; et
- L'antériorité juridique et opérationnelle de plusieurs institutions régionales et sous régionales en relation avec la Communauté économique africaine.

La multiplication du nombre des acteurs est devenue problématique. Au lieu de cinq communautés économiques régionales, il en existe quatorze. Chaque région compte entre trois et quatre organisations en moyenne. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO coexiste avec l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), l'Union du fleuve Mano et la Communauté des États sahélo sahariens (CEN-SAD). En Afrique centrale, la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) côtoie la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL). En Afrique australe, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), l'Union douanière d'Afrique australe et la Commission de l'Océan indien (COI) partagent l'espace avec le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) qui couvre également l'Afrique de l'Est et certaines parties de l'Afrique du Nord et de l'Afrique centrale. Chaque communauté a pour mission de réaliser l'intégration économique de ses pays membres.

La rationalisation des communautés économiques régionales impose de prendre en charge les problèmes du morcellement des espaces régionaux, du dédoublement des

### Encadré 3.1

#### Le processus de rationalisation

Pour des raisons pratiques, on définira la rationalisation comme une progression avec les formes fortes et les formes faibles comme points terminaux. La forme forte de la rationalisation concerne l'absorption et la fusion des communautés économiques régionales existantes pour les adapter aux cinq communautés régionales prévues par le traité d'Abuja. Pour ce faire, des décisions et des interventions politiques importantes doivent être prises aux niveaux continental, régional, sous régional et national. La forme faible consiste à laisser les communautés économiques régionales en l'état tout en harmonisant leurs programmes. Pour cela, chaque organisation en charge de la coopération et de l'intégration doit garder ses mandats et ses objectifs tout en normalisant les stratégies, les programmes, les projets sectoriels et les instruments de coopération. Les scénarios de rationalisation issus de cette progression sont examinés plus avant dans le chapitre 6.

*Source: Commission économique pour l'Afrique*

**Entre autres avantages, la rationalisation permettra de renforcer les communautés économiques régionales en éliminant les fonctions redondantes et de réorienter les ressources vers l'intégration du continent en mettant fin aux adhésions multiples**

institutions, de la déperdition des efforts et des ressources et des conflits de légitimité nés de la multitude des traités (encadré 3.1). Ainsi, la rationalisation impose de lever les énormes contraintes qui limitent la capacité des communautés économiques régionales.

Entre autres avantages, la rationalisation permettra de renforcer les communautés économiques régionales en éliminant les fonctions redondantes et de réorienter les ressources vers l'intégration du continent en mettant fin aux adhésions multiples. D'autres effets positifs sont également attendus, parmi lesquels:

- **Le renforcement des échanges entre les pays membres et les pays en dehors de la région.** Des blocs commerciaux plus larges offrent davantage d'opportunités d'échanges et des marchés élargis favoriseront la concurrence.
- **Les économies d'échelle.** Certaines communautés économiques régionales composées de petits pays africains sont trop petites pour réaliser les importantes économies d'échelle nécessaires pour améliorer l'efficacité. Des communautés économiques régionales rationalisées seraient en mesure de dépasser cet inconvénient en mettant en commun leurs ressources et en intégrant les marchés.
- **Renforcement du pouvoir de négociations.** Grâce à la rationalisation, l'Afrique sera en meilleure posture dans les négociations internationales.
- **Gains de bien-être.** Les ressources économisées par la création de nouveaux courants d'échanges se traduiront par des gains en matière de bien-être. Des communautés économiques régionales rationalisées débarrassées des barrières commerciales et dotées d'accords de libre-échange enregistrent un maximum de gains en matière de bien-être.
- **Amélioration de la productivité.** La rationalisation renforcera la concurrence entre les entreprises, ce qui permettra d'éliminer les déficiences internes. Une



efficacité accrue aura pour effet d'augmenter la productivité des travailleurs et, partant, la productivité générale.

- **Augmentation des salaires.** La rationalisation aura aussi pour effet de réduire le coût des transactions des biens exportables et non exportables, en orientant l'offre et la demande vers les produits exportables. Étant donné qu'en Afrique, les biens exportables nécessitent une main-d'œuvre abondante, l'accroissement de la demande aurait pour effet d'augmenter les salaires en dépit de l'abondance de la main-d'œuvre.
- **Crédibilité des politiques.** Des communautés économiques régionales rationalisées couvrant des marchés plus larges auront l'avantage d'avoir une politique fixe étant donné que les politiques «anti-investissement» ou le laxisme budgétaire deviennent coûteux en raison de la concurrence pour les investissements. La rationalisation permettrait également de renforcer la crédibilité des promesses concernant les bonnes politiques.
- **Meilleure disponibilité des biens collectifs.** Les pays membres des communautés économiques régionales rationalisées bénéficieront d'une amélioration considérable de la qualité et de la quantité des biens collectifs disponibles au niveau régional, notamment l'éducation et l'infrastructure.
- **Réduction du nombre des conflits régionaux.** Des communautés économiques régionales rationalisées regroupant un grand nombre de pays socialement et économiquement intégrés rendraient les conflits encore plus coûteux et favoriseraient les solutions pacifiques.

*La nécessité de la rationalisation a été évoquée pour la première fois en Afrique de l'Ouest où trois communautés économiques et 30 autres organisations intergouvernementales coexistaient*

## Les efforts déployés pour rationaliser les communautés économiques régionales

Tous les débats et toutes les résolutions des organes continentaux, notamment le Conseil des Ministres de l'Union africaine et de l'ex-organisation de l'unité africaine ainsi que les Conférences ministérielles de la CEA soulignent presque à l'unisson la nécessité de rationaliser le processus d'intégration du continent. Si tout le monde est d'accord sur les objectifs de la rationalisation, la manière de les réaliser reste controversée. La présente section rappelle les efforts déployés à ce jour en la matière, afin de pouvoir évaluer les forces et les faiblesses des différents scénarios de rationalisation.

### **Première phase: tentatives de regroupement**

La première phase de la rationalisation, qui s'est étalée entre 1983 et 1994, a été marquée par plusieurs tentatives de regroupement des communautés économiques régionales et des organisations intergouvernementales qui y sont directement ou indirectement liées dans chaque région. La nécessité de la rationalisation a été évoquée pour la première fois en Afrique de l'Ouest où trois communautés économiques et 30 autres organisations intergouvernementales coexistaient. La CEA a effectué plusieurs études sur la CEDEAO en 1983, 1986 et 1987, dans lesquelles elle préconise de garder la CEDEAO comme seule communauté économique régionale pour

l'Afrique de l'Ouest et de transformer toutes les autres organisations en institutions spécialisées. En 1994, l'Institut africain de développement et de planification de la CEA a proposé un calendrier pour l'absorption et la fusion des différentes organisations dans le cadre institutionnel de la CEDEAO.

L'Afrique centrale est la deuxième région à avoir tenté de rationaliser les Communautés. Une évaluation de l'organisation et des structures ordonnée par la CEEAC a proposé deux solutions. La première était similaire à celle de la CEDEAO: la CEEAC renforcée absorbera progressivement les autres organisations intergouvernementales de la région. À l'instar de la CEDEAO, la CEEAC remplirait des missions qui lui ont été dévolues par son traité. La seconde solution consisterait à alléger la structure de la CEEAC, en déléguant l'essentiel de ses programmes et projets à l'Union économique et monétaire d'Afrique centrale et à la CEPGL.

Ces deux premières tentatives de rationalisation en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale ont une importante caractéristique commune: elles visent exclusivement l'objectif d'unification formelle du cadre institutionnel de la coopération régionale, qui a été conçu comme un moyen et une fin du processus de rationalisation. Cependant, la forme forte de la rationalisation n'a pas atteint ses objectifs. En dépit du fait que la CEDEAO ait été désignée comme «la seule communauté régionale de l'Afrique de l'Ouest» aucune institution d'Afrique de l'Ouest, notamment la Communauté économique ouest africaine et l'Union économique et monétaire ouest africaine, n'a amendé son traité ou son accord constitutif pour se conformer à cette décision. En conséquence, les stratégies, politiques et programmes des organisations intergouvernementales existantes de la région n'ont pas été vraiment révisés, consacrant ainsi l'échec de la rationalisation autour d'une communauté régionale unique. La formule «la seule communauté régionale d'Afrique de l'Ouest» a été édulcorée par l'expression «à terme» dans le traité révisé de la CEDEAO, à la demande des chefs d'États des pays membres de la Communauté économique ouest africaine et de l'Union monétaire ouest africaine.

Tous ces faits montrent que les pays africains n'étaient pas encore prêts à rationaliser par le biais des fusions et des absorptions. Cette conclusion est étayée par le fait que quelques uns des pays appartenant aux six communautés économiques régionales créées après le Traité d'Abuja étaient déjà membres des huit communautés économiques régionales antérieures au Traité.

L'autre importante caractéristique des premières tentatives de rationalisation, qui pourraient influencer sur les entreprises actuelles et à venir, est que les mesures prises avant 1994 s'inscrivaient dans le cadre d'une entreprise mondiale impliquant toutes les organisations intergouvernementales de toutes les régions quelles que soient leurs missions ou leurs vocations. Bien que le nombre élevé des organisations intergouvernementales, leurs budgets et les effets de leurs programmes constituent des préoccupations communes à la plupart des pays africains, la déperdition des efforts

***En dépit du fait que la CEDEAO ait été désignée comme «la seule communauté régionale de l'Afrique de l'Ouest» aucune institution d'Afrique de l'Ouest, n'a amendé son traité ou son accord constitutif pour se conformer à cette décision***

et le chevauchement des activités n'ont pas pu être vérifiés ou n'ont soulevé aucune objection. On peut citer à cet égard des exemples marquants en Afrique de l'Ouest, notamment l'Organisation commune de lutte antiacridienne et de lutte anti-aviaire (OCLALAV) qui mène des campagnes antiacridiennes et anti-aviaires, l'Union monétaire ouest africaine qui gère le franc CFA, l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ARDA) qui développe la culture du riz, l'Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies (OCCGE) en Afrique qui s'occupe des grandes endémies et l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) qui s'occupe de l'aviation civile. Ces institutions étaient spécialisées dans des domaines bien précis et auraient pu facilement coexister dans le même espace régional.

Ainsi, la tentative d'unifier les cadres institutionnels existants, même si elle aurait pu sembler idéale, n'était pas urgente et l'approche mondiale de la rationalisation n'a pas mis l'accent sur l'ordre de priorité des problèmes. Elle a également abouti à des solutions complexes, longues et difficiles à mettre en œuvre. Enfin, elle a privilégié l'absorption de toutes les organisations intergouvernementales par l'institution désignée en tant que seule communauté économique régionale. Ce faisant, les défauts conceptuels du plan d'intégration de la communauté économique régionale désignée ont été camouflés, de sorte que l'ensemble de la région risque de perdre les avantages inhérents aux instruments plus efficaces qui sont déjà opérationnels.

L'ampleur de ces difficultés et l'absence quasi-totale de résultats ont jeté le doute sur la pertinence des mesures prises et sur la volonté des pays africains de participer réellement au processus de rationalisation mondiale. Ces difficultés ont également mis en lumière la nécessité de chercher d'autres moyens de résoudre les problèmes que pose la multiplicité des communautés économiques régionales ou, tout au moins, d'en réduire les effets.

## **Deuxième phase: adoption de nouvelles approches**

La deuxième phase de la rationalisation, qui correspond à la période 1995-2002, a été marquée par l'adoption de nouvelles approches de la rationalisation qui visaient à éviter les obstacles antérieurs. En 1995, la CEA a mis au point une autre stratégie de rationalisation fondée sur un ordre de priorité, des principes directeurs en matière d'efficacité et des approches moins rigides de la rationalisation des organisations intergouvernementales. Les enseignements tirés de la première phase ont permis de recentrer les débats sur des domaines où les chevauchements étaient évidents, notamment dans le cas des communautés économiques régionales où les systèmes de marché étaient devenus exclusifs, quand ils n'étaient pas identiques. A titre d'exemple, le commerce des produits du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire ne pouvait se faire que dans le cadre de l'UEMOA ou dans celui de la CEDEAO, mais pas dans les deux. En effet, quand un pays donné choisit un régime, les autres sont systématiquement exclus car chaque régime a ses propres instruments, notamment

*En 1995, la CEA a mis au point une autre stratégie de rationalisation fondée sur un ordre de priorité, des principes directeurs en matière d'efficacité et des approches moins rigides*

les règles d'origine, les taux des tarifs préférentiels, les modèles de déclaration en douane et la nomenclature tarifaire et statistique.

Dans la deuxième phase, la première meilleure option a du céder la place à une deuxième meilleure option pour des raisons pratiques. La régionalisation des règles du marché dans chaque région est donc devenue la première priorité pour éliminer les principaux blocages découlant du chevauchement des mandats des institutions et rétablir, de fait, les principales communautés économiques régionales, à savoir la CEEAC, la CEDEAO et le COMESA, avec leurs missions et leurs mandats originels. Cette approche progressive de la rationalisation a été adoptée dans le cadre de l'Agenda du Caire et des résolutions 794 et 825 de la Conférence des Ministres de la CEA. Les institutions continentales, telles que l'Organisation de l'unité africaine, la CEA et la Banque africaine de développement, étaient censées aider les communautés économiques régionales à élaborer et mettre en œuvre un nouveau plan de rationalisation intégrant les nouvelles approches. Toutefois, ces décisions et recommandations n'ont pas été appuyées par un programme de mise en œuvre.

Contrairement à la première phase, la deuxième a permis de faire quelques progrès, mais le problème principal persiste et pourrait même s'aggraver, à mesure que l'Afrique

### **Encadré 3.2**

#### ***Les tentatives de rationalisation en Afrique centrale***

En Afrique centrale, le processus de réactivation de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) a commencé en 1998 avec le concours technique de la Commission économique pour l'Afrique. Il s'agissait d'établir un mécanisme financier autonome et une zone de libre-échange. Pour ce faire, on a opté pour une stratégie qui a renforcé les intérêts établis et les acquis des autres institutions de la région, notamment la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et le Marché commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. Cette stratégie devait toutefois éviter d'entrer en conflit avec les institutions existantes, compte tenu de l'incapacité de la CEEAC à respecter les échéances fixées par son traité et ses protocoles annexes. Elle prévoit la création d'une zone de libre-échange dans un délai de quatre ans (2004-2007) au lieu des 12 ans initialement envisagés dans le cadre d'une territorialité partagée. Si cette stratégie était menée à bien, l'Afrique centrale aura un marché régional unique en 2008.

La CEMAC a déjà atteint le stade d'union douanière et le commerce entre ses six pays membres est régi par un régime spécifique. Le régime de la CEEAC s'appliquera aux pays non membres de la CEMAC et, à la fin de la période intérimaire de quatre ans, il devrait se situer au même niveau que celui de la CEMAC. Sur la base de mandats officiels de leurs organes délibérants respectifs, les secrétariats des deux communautés harmoniseront les normes résiduelles, à savoir les règles d'origine et les taux d'indemnisation pour les pertes de revenus tarifaires.

**Source:** *Commission économique pour l'Afrique*

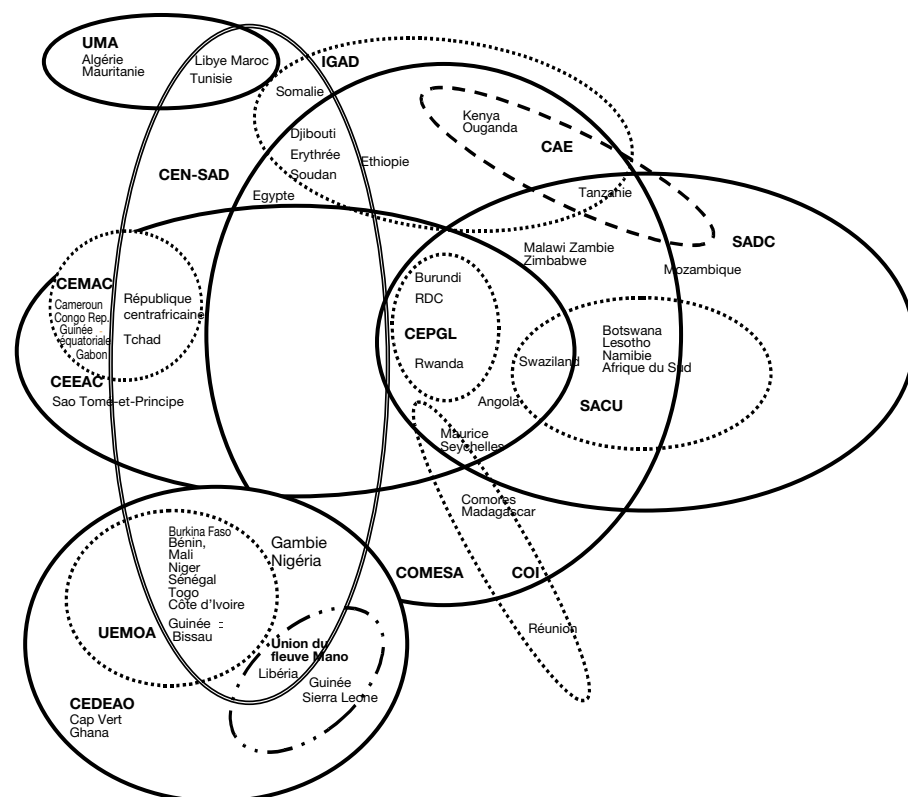
s'intégrera au processus de mondialisation et qu'apparaîtront les nouvelles contraintes et échéances imposées par certaines initiatives, notamment l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il faut donc trouver une nouvelle dynamique et relancer les initiatives de rationalisation dans un cadre continental mieux structuré avec un meilleur suivi. On examinera dans le chapitre 6 les avantages et les inconvénients et, partant la faisabilité des différents scénarios de rationalisation.

## Adhésions multiples

Dans la présente section, on mettra en lumière la réalité des nombreuses communautés économiques régionales en Afrique et on présentera les résultats d'une enquête effectuée récemment sur l'intégration régionale en Afrique.

**Figure 3.1.**

*Le bol de spaghetti des adhésions croisées aux communautés économiques régionales.*



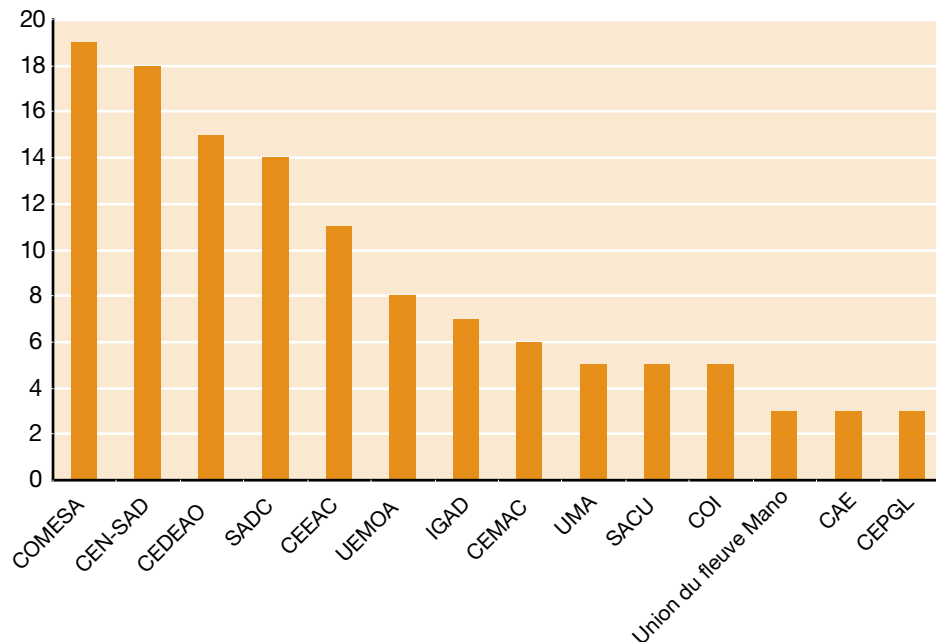
Source: Commission économique pour l'Afrique

## Le bol de spaghettis: adhésions croisées en 2004

Le bol de spaghettis est une métaphore destinée à illustrer les nombreuses adhésions croisées aux communautés économiques régionales (figure 3.1). Ce phénomène est bien documenté (CEA 2004; Banque mondiale 2005) mais une représentation visuelle est le meilleur moyen de saisir la complexité du réseau des communautés économiques régionales en Afrique. Par exemple, l'Afrique de l'Ouest, dispose de trois institutions d'intégration, à savoir la CEDEAO, l'UEMOA et l'Union du fleuve Mano. En outre, la CEN-SAD couvre une partie de cette sous-région. À l'exception du Cap Vert et du Ghana, qui ne sont membres que de la CEDEAO, tous les pays d'Afrique de l'Ouest sont membres de deux ou trois communautés économiques régionales. Les 15 pays de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest sont tous membres de la CEDEAO, et huit d'entre eux, soit les pays de la zone CFA, constituent l'UEMOA. Cette communauté est plus intégrée étant donné que c'est une union monétaire avec une monnaie unique et une union douanière avec un tarif extérieur commun, précédé d'une zone de libre-échange. Les pays qui sont membres de la CEDEAO mais pas de l'UEMOA ont lancé un programme «accélééré» pour mettre en place une union monétaire qui rejoindra l'UEMOA et dotera l'ensemble de la région d'une monnaie unique. Huit pays de la CEDEAO sont également membres de la CEN-SAD (figure 3.2).

**Figure 3.2**

*Nombre de pays dans chaque communauté économique régionale, 2004*



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*.

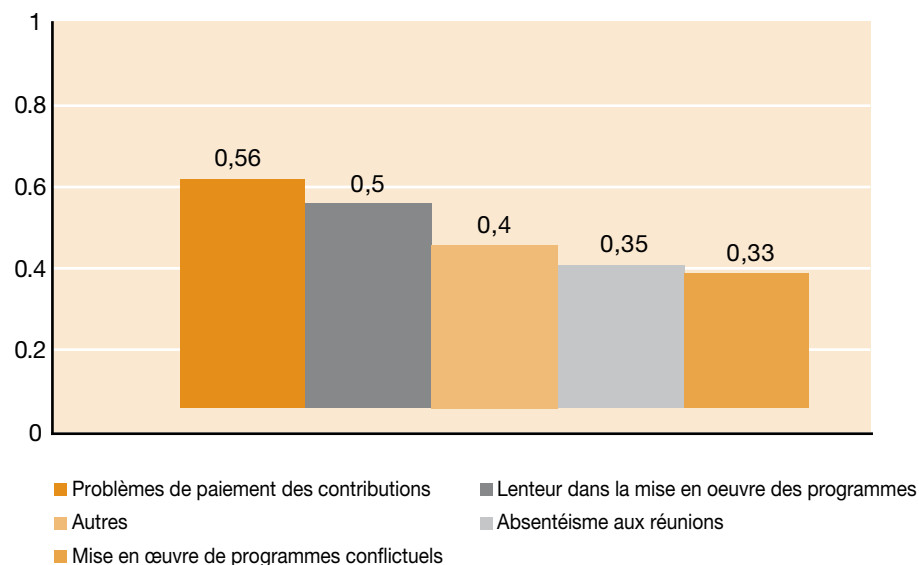
La question des adhésions croisées en Afrique pose problème et nécessite une solution urgente. En moyenne, 95% des membres d'une communauté économique régionale donnée adhèrent également à une autre communauté. La question qui vient tout de suite à l'esprit est de se demander si les décideurs et leurs conseillers sont conscients des conséquences des adhésions multiples et croisées et la présente étude indique qu'ils le sont (figure 3.3). Un peu plus de 25% des pays qui sont membres de plus d'une communauté déclarent qu'en raison des adhésions multiples, ils éprouvent des difficultés à s'acquitter de leurs obligations financières. Un autre groupe de pays (23%), indique que les adhésions multiples entravent la mise en œuvre des programmes. Les pays font également état de deux autres problèmes, en l'occurrence l'absentéisme aux réunions (16%) et le dédoublement des programmes ou les conflits dans leur mise en œuvre (16%). La figure 3.3 présente une échelle d'évaluation de 0 à 1 des conséquences des adhésions croisées et reproduit la fréquence avec laquelle les problèmes sont évoqués. Avec une note de 0,56 sur une échelle de 0 à 1, les problèmes liés au paiement des contributions viennent en tête, suivis des problèmes liés à la lenteur de la mise en œuvre avec un score de 0,5.

### Les causes des adhésions multiples

Étant conscients de ces problèmes, pourquoi les pays continuent-ils d'adhérer à plus d'une communauté économique régionale? La moitié des pays mettent en avant

**Figure 3.3.**

*Conséquences des adhésions multiples au niveau national (inverse des classements moyens)*



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

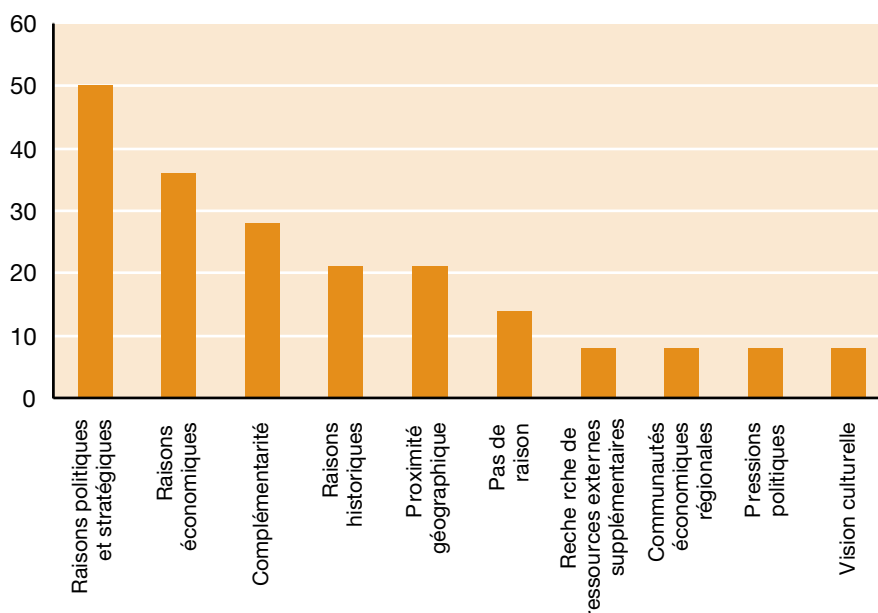
des raisons politiques et stratégiques comme principale motivation de l'adhésion aux communautés économiques régionales. Les intérêts économiques viennent loin derrière, avec seulement 35% des réponses. Enfin, la géographie, paramètre essentiel du Traité d'Abuja, n'est citée que par 21% des pays (figure 3.4).

**La moitié des pays mettent en avant des raisons politiques et stratégiques comme principale motivation de l'adhésion aux communautés économiques régionales.**

Ces raisons correspondent-elles à la théorie économique? La Banque mondiale (2004) propose des raisons et des justifications théoriques pour la création de zones commerciales préférentielles mais n'explique pas pourquoi les pays appartiennent à plus d'un groupement régional. Cela étant, la géométrie variable est une explication qui pourrait fournir quelques éléments de réponse.

La géométrie variable permet aux pays d'assurer l'intégration sur plusieurs fronts à la fois, sachant que certains fronts avancent plus vite que les autres. Prenons, par exemple, le cas de la SADC. La géométrie accélère les programmes de cette communauté tout en préservant les acquis et les avantages de l'Union douanière d'Afrique australe. Le raisonnement qui sous-tend la géométrie variable veut que l'existence de sous-ensembles au sein de blocs plus larges permet à certains membres de hâter l'intégration. Cette notion est également illustrée au sein du COMESA où un accord de libre-échange n'a été adopté que par 9 des 20 membres. Alors même que le COMESA s'achemine vers la mise en place d'une union douanière, certains pays

**Figure 3.4**  
*Raisons qui poussent les pays africains à adhérer à plus d'une communauté économique régionale.*



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique



sont très en retard dans le démantèlement tarifaire pour pouvoir signer l'accord de libre-échange.

Une deuxième école de pensée en matière de géométrie variable prétend que les pays adhèrent à plus d'une communauté économique régionale pour optimiser les avantages de l'intégration tout en se prémunissant contre les inconvénients liés à l'appartenance à un seul groupement. C'est le cas en particulier en Afrique centrale où, depuis 1993, la CEEAC et la CEPGL semblent avoir cessé leurs activités à la suite de la crise dans la région des Grands Lacs. Si la CEMAC et le COMESA n'existaient pas, les pays de cette région n'auraient pas enregistré les progrès dont ils sont crédités.

Un autre argument veut que la prolifération de blocs économiques régionaux s'explique par la volonté de créer des espaces économiques les plus larges possibles pour coordonner et harmoniser les politiques et stratégies nationales dans la sous-région et, à terme, dans l'ensemble de la région. Les pays membres pourraient bénéficier, individuellement et collectivement, d'une amélioration du taux de croissance économique. Cet argument semble avoir incité les petits pays à adhérer à plusieurs communautés économiques régionales à la fois pour profiter des avantages perceptibles ou non de chacune d'elles.

### **Observations complémentaires sur les adhésions croisées**

À part l'Égypte et le Soudan, tous les pays d'Afrique du Nord sont membres de l'UMA, mais seules l'Algérie et la Mauritanie n'appartiennent pas à d'autres communautés. Les autres pays sont membres de la CEN-SAD, du COMESA ou de l'IGAD. Le Soudan est un cas particulier car c'est le seul pays de la région qui est membre de trois communautés économiques régionales, à savoir la CEN-SAD, le COMESA et l'IGAD.

L'Afrique centrale se caractérise également par les adhésions croisées et la déperdition des efforts. Cette région compte trois communautés économiques régionales, en l'occurrence la CEMAC, la CEEAC et la CEPGL. À l'exception de Sao Tomé-et-Principe, qui n'est membre que d'une communauté économique régionale, tous les pays d'Afrique centrale appartiennent à au moins deux communautés, alors que la République démocratique du Congo adhère à quatre groupements. La CEEAC comprend tous les pays d'Afrique centrale. La CEMAC, qui regroupe six pays membres de la zone CFA d'Afrique centrale, est la plus intégrée bien qu'elle soit en retard dans plusieurs domaines à cet égard.

Les institutions en charge de l'intégration de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe sont la Communauté économique d'Afrique de l'Est, l'IGAD, le COMESA, la SADC, l'Union douanière d'Afrique australe et la Commission de l'Océan indien. Ces régions comptent le plus grand nombre d'initiatives et, à l'exception du Mozambique, tous les pays sont membres d'au moins deux communautés économiques

*À l'exception de Sao Tomé-et-Principe, qui n'est membre que d'une communauté économique régionale, tous les pays d'Afrique centrale appartiennent à au moins deux communautés*

***Les plus petites communautés économiques régionales d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, à savoir la CEPGL, L'IGAD et la Commission de l'Océan indien, n'ont guère progressé dans la réalisation de leurs objectifs***

régionales. Le COMESA et la SADC sont les deux principales communautés avec des chevauchements considérables des mandats et des objectifs. Six pays, le Malawi, Maurice, la République démocratique du Congo, les Seychelles, la Zambie et le Zimbabwe, sont membres de ces deux groupements en dépit de la similitude de leurs programmes. Cette situation est compliquée par le fait que cinq de ces pays sont signataires de l'accord de libre-échange du COMESA qui fonctionne selon des règles d'origine différentes des arrangements commerciaux préférentiels consentis aux membres de la SADC. La Communauté d'Afrique de l'Est, dont les objectifs sont similaires à ceux de la SADC et du COMESA, en particulier en matière d'intégration des échanges et des marchés, recouvre les deux communautés et son intégration est encore plus avancée étant donné qu'elle a lancé l'Union douanière de l'Afrique de l'Est le 1er janvier 2005. La Tanzanie est membre de la SADC dont le processus d'intégration est en retard par rapport à celui du COMESA auquel appartiennent le Kenya et l'Ouganda, les deux autres pays membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

L'Union douanière d'Afrique australe est l'une des communautés économiques régionales les plus intégrées et tous ses membres appartiennent également à la SADC. C'est un bon exemple de géométrie variable. Alors que la SADC n'a pas encore mis en place une zone de libre-échange, les systèmes et processus de l'Union douanière de l'Afrique australe progressent indépendamment des problèmes auxquels sont confrontés les accords de libre-échange, comme le COMESA et les unions douanières, comme la Communauté de l'Afrique de l'Est. Les plus petites communautés économiques régionales d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, à savoir la CEPGL, L'IGAD et la Commission de l'Océan indien, n'ont guère progressé dans la réalisation de leurs objectifs. Cependant, l'IGAD a contribué au règlement pacifique des conflits dans la région, supervisé le processus de paix au Sud du Soudan, fourni des ressources considérables et déployé des efforts conséquents pour participer au processus de paix en Somalie.

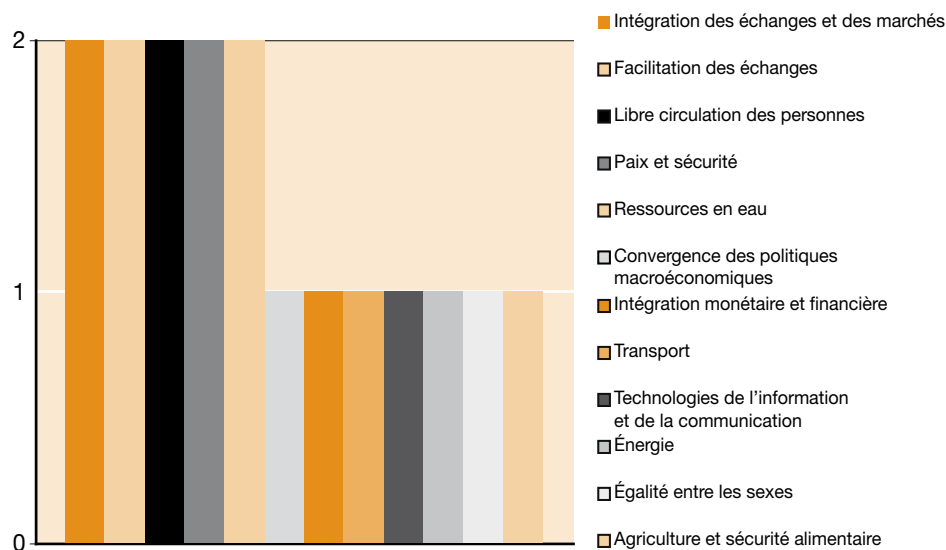
## Dédoublement des programmes

Le dédoublement des programmes en Afrique centrale est surtout visible dans l'intégration des échanges et des marchés, la facilitation des échanges, la libre circulation des personnes, la paix et la sécurité et les ressources en eau (figure 3.5). Si ce problème était pris en charge, les résultats apparaîtraient très rapidement, mais il ne faut pas sous-estimer les conflits cycliques. Le dédoublement pourrait se justifier si les pays veulent limiter les risques parce qu'ils ne savent pas quelle communauté économique régionale défendra le mieux et de manière rapide leurs intérêts.

Huit des quatorze communautés économiques régionales ont reconnu que le dédoublement des activités liées à l'intégration posait problème, notamment en ce qui concerne les programmes de facilitation des échanges et d'intégration du commerce et des marchés

**Figure 3.5**

**Dédoubllement des programmes des communautés économiques régionales en Afrique centrale**

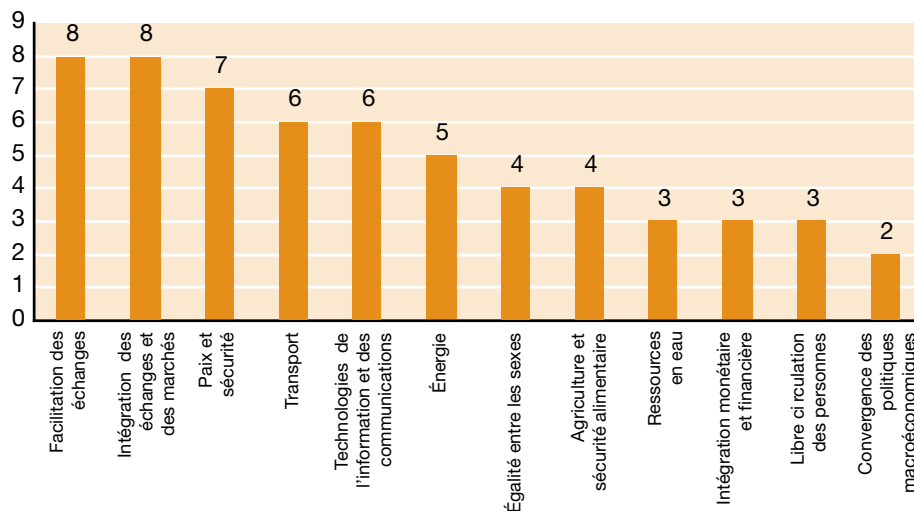


Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

(figure 3.6). En l'absence de coordination, il est peu probable que les communautés économiques régionales puissent faire avancer l'intégration continentale.

**Figure 3.6**

**Dédoubllement des programmes des communautés économiques régionales**

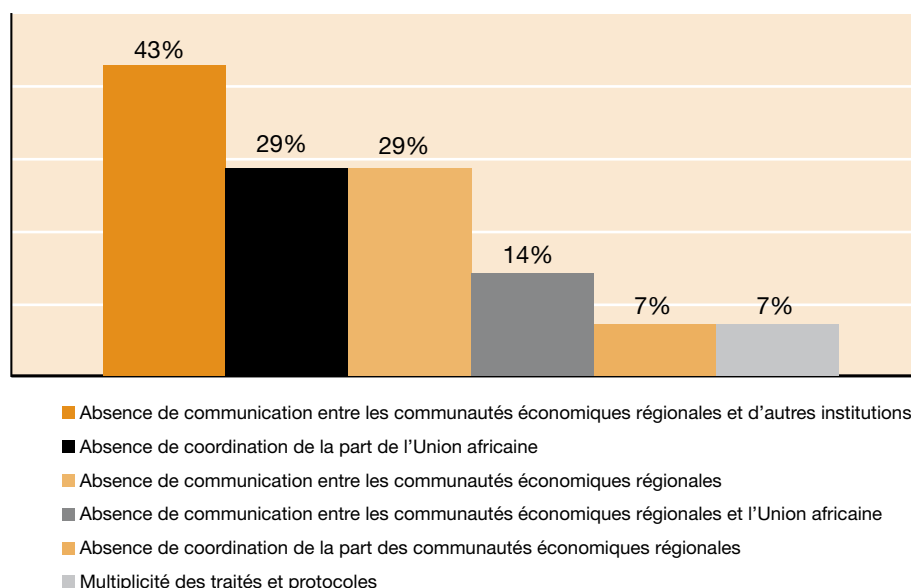


Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

Le faible volume des échanges au sein des communautés économiques régionales est un problème de taille à l'échelle du continent. En dépit du fait que plus de la moitié des communautés économiques régionales reconnaissent l'existence d'un dédoublement des programmes dans le domaine de l'intégration des échanges et des marchés, le volume des échanges intra-africains reste scandaleusement faible. L'absence d'instruments harmonisés pour la gestion des programmes d'intégration des échanges et des marchés, signifie que chaque communauté économique régionale a ses propres règles d'origine et procédures de certification, ce qui limite les échanges entre les différents groupements. L'ironie de cette situation, c'est que même si les structures de production sont diversifiées et que le continent bénéficie de compétences et d'avantages comparatifs certains, il est beaucoup plus facile pour les pays d'importer des biens d'autres parties du monde que de l'Afrique. Le paradoxe d'un continent soucieux d'intégration qui affiche de si modiques résultats en matière d'échanges intracontinentaux demeure embarrassant pour les promoteurs de la Communauté économique africaine. La réalité en matière de dédoublement, qui est mise en exergue ici, devrait faire bouger les choses.

Les communautés économiques régionales reconnaissent que leurs efforts sont dispersés et cela s'explique. Si les problèmes à l'origine des adhésions multiples et croisées sont pris en charge, la rationalisation serait facilitée, quel que soit le coût politique, étant donné que les coûts des chevauchements et du dédoublement dans la réalisation de

**Figure 3.7**  
*Raisons pour lesquelles les activités des communautés économiques régionales africaines sont dédoublées(%)*



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

l'objectif du Traité d'Abuja sont beaucoup plus élevés. C'est pourquoi il est utile de comprendre pourquoi les communautés persistent dans cette attitude.

La raison la plus frappante tient au fait que les communautés économiques régionales estiment que c'est à elles et non pas à l'Union africaine, qu'incombe la mission de coordonner les activités pour prévenir les dédoublements (43%) (figure 3.7). Par ailleurs, 28% évoquent l'absence de coordination de la part de l'Union africaine. La question se pose donc de savoir s'il existe un mécanisme de coordination efficace au niveau continental. De toute évidence, les communautés économiques régionales ont échoué dans leur mission de coordination. Dans leurs réponses, elles laissent entendre implicitement que l'absence de rationalisation est au cœur du problème.

### **Mauvaise coordination**

L'un des problèmes attendus de la multiplicité des communautés économiques régionales est celui de la coordination aux niveaux national, régional et continental. Au niveau national, il s'agit de faire en sorte qu'il y ait une harmonie entre les nombreux engagements régionaux et les politiques nationales; au niveau régional, il faut éviter de juxtaposer les méthodes essentiellement individuelles et risquer ainsi le dédoublement ou l'exclusion mutuelle, lesquels bloquent la convergence et la synergie dynamiques nécessaires au modèle d'intégration africain. Au niveau du continent, le défi consiste à mettre en œuvre le Traité d'Abuja avec la pléthore d'interlocuteurs potentiels dans chaque région (voir chapitre 5).

L'enquête de la CEA sur les communautés économiques régionales offre une image contrastée de la coordination. Les réunions périodiques de coordination et les mémorandums d'accord sont devenus des instruments privilégiés en Afrique de l'Ouest. L'IGAD et la Commission de l'Océan indien ont des mémorandums d'accord avec le COMESA, tout comme l'UEMOA en a un avec la CEDEAO. Les communautés économiques régionales font également état des séances de travail techniques comme autre instrument de coordination. La plupart des activités de coordination concernent la politique en matière de technologies de l'information et des communications, l'élargissement des unions douanières, les négociations commerciales et les questions institutionnelles sectorielles.

Le COMESA ne signale aucun problème de coordination lié aux programmes et activités en relation avec les autres communautés économiques régionales en Afrique orientale et australe. La SADC et l'Union douanière d'Afrique australe n'en signalent pas non plus, bien que cette dernière en soit encore à la phase d'installation de son secrétariat. Le COMESA et la SADC tiennent jusqu'à quatre réunions de coordination bilatérale tous les ans et la Communauté de l'Afrique de l'Est et le COMESA en organisent au moins deux par an.

Le COMESA et la SADC indiquent que les mécanismes de coordination existants ont contribué à harmoniser un grand nombre de programmes et d'activités. Ainsi, la

*À l'exception de la CEMAC, de l'UEMOA et de la Commission de l'Océan indien, aucune communauté économique régionale ne perçoit la totalité des contributions de tous ses membres*

Commission de l'Océan indien et l'IGAD ont entrepris d'appliquer intégralement le programme de libéralisation du commerce du COMESA. Ce dernier utilise le tarif extérieur commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est dans la perspective d'une union douanière harmonisée. La SADC et le COMESA travaillent également ensemble sur les règles d'origine d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre des négociations de l'accord de partenariat économique. Enfin, la SADC, le COMESA et la Communauté de l'Afrique de l'Est coordonnent la libéralisation du transport aérien, la politique en matière de technologies de l'information et des communications ainsi que les programmes de sécurité routière.

En Afrique du Nord, l'UMA a engagé des actions de coordination avec d'autres communautés économiques régionales, mais elle ne dispose pas d'un mécanisme structuré pour ce faire.

Qu'est-ce qui gêne les efforts de coordination? La CEDEAO, l'Union du fleuve Mano et l'UMA citent l'absence de communication, tandis qu'en Afrique centrale on évoque l'absence de direction, l'incapacité à intégrer les objectifs des communautés économiques régionales dans des programmes nationaux, la mauvaise communication entre les communautés économiques régionales et l'inefficacité des mécanismes de suivi. De toute évidence, tout processus de rationalisation qui sera engagé à l'avenir devra prendre en charge toutes ces questions.

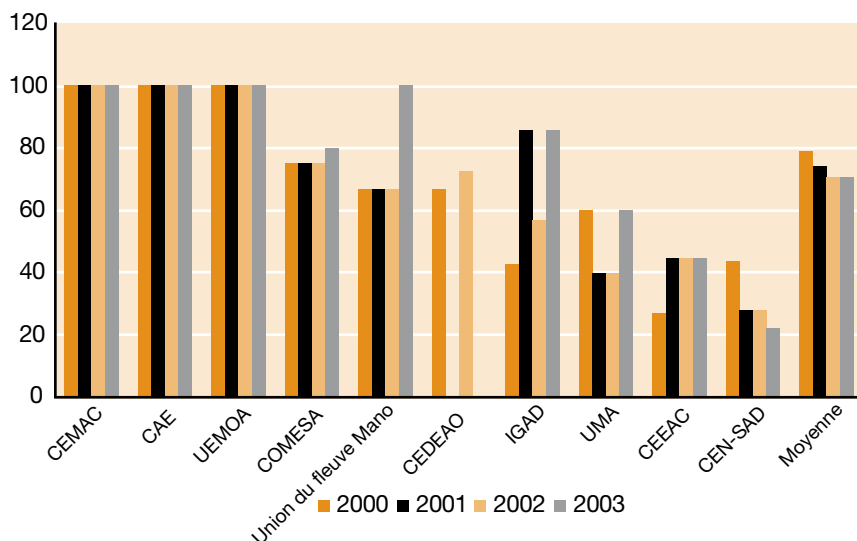
## Inefficacité

La déperdition des efforts des différentes communautés économiques régionales a nécessairement un prix, d'autant que les ressources constituent une vraie contrainte. En prenant comme indicateur la capacité des pays à s'acquitter de leurs obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales, on constate que, dans certains cas, la contrainte financière est rédhitoire. À l'exception de la CEMAC, de l'UEMOA et de la Commission de l'Océan indien, aucune communauté économique régionale ne perçoit la totalité des contributions de tous ses membres. En moyenne, un tiers des membres ne remplissent pas leurs obligations et, dans certains cas, (CEN-SAD, CEEAC et IGAD), plus de la moitié ne s'acquittent pas de ses contributions. Cette situation pourrait s'expliquer par trois raisons (figure 3.8):

- Les pays adhèrent à un trop grand nombre de communautés économiques régionales;
- Les pays ne sont peut-être pas convaincus des avantages potentiels des communautés économiques régionales sous-financées ou n'en ont retiré aucun bénéfice depuis leur création. Si gains il y a, ils n'ont pas encore été confirmés; et
- Les pays ont peut-être adhéré aux communautés économiques régionales sans vision stratégique réelle, d'où l'inexistence d'engagement politique et, donc d'appui budgétaire.

**Figure 3.8**

*Pays à jour de leurs obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales (%).*



*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

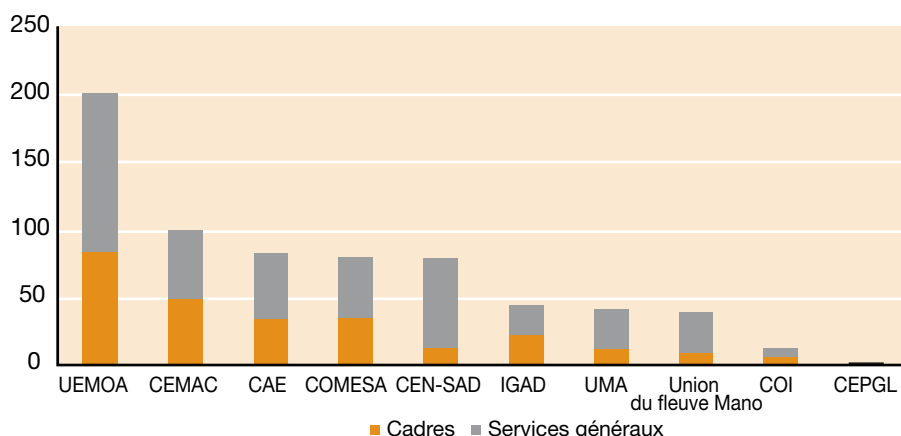
Compte tenu de la nature aléatoire des mécanismes de financement, certaines communautés économiques régionales, notamment la CEMAC, le COMESA, la CEDEAO, l'IGAD et l'UEMOA, ont mis en place des mécanismes internes. En 2004, une seule communauté estimait que ses mécanismes internes de financement étaient excellents, les autres communautés les considérant comme bons ou assez bons.

Les ressources humaines, cadres et personnel des services généraux, constituent un autre domaine où les difficultés financières sont vraiment contraignantes. Le personnel est le facteur le plus important dont dépend le succès des programmes des communautés économiques régionales. À l'exception de l'UEMOA, dont les effectifs comptent un peu plus de 200 employés, la plupart des communautés économiques régionales ont des secrétariats réduits (figure 3.9). La disponibilité du capital humain a peut être aidé l'UEMOA à accélérer l'intégration. En dehors de la CEPGL et de l'IGAD, les effectifs des services généraux sont supérieurs à ceux des cadres. En moyenne, les services généraux constituent 55% du personnel total. Ce déséquilibre en faveur des services généraux a peut-être influé sur les résultats des communautés économiques régionales en matière d'exécution des programmes qui sont en général très techniques.

Cette concentration du personnel des services généraux pourrait s'expliquer par les niveaux de rémunération qui sont supérieurs à ceux de la fonction publique au niveau national. Le salaire moyen est très motivant pour cette catégorie de personnel. En

**Figure 3.9**

*Effectifs des secrétariats de certaines communautés économiques régionales, par catégorie, 2004*



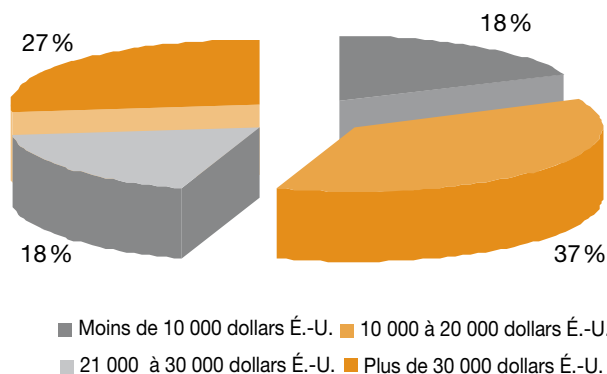
*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

ce qui concerne les cadres, les salaires des communautés économiques régionales sont conséquents pour les 40% qui touchent plus de 20 000 dollars É.-U. par an (figure 3.10).

La perspective de devoir verser des salaires élevés dissuade peut être les communautés économiques régionales de recruter davantage de cadres, et ce en dépit du nombre important de programmes techniques dont elles ont la charge. L'enquête n'a pas pu établir un lien significatif entre le niveau de rémunération et la rotation du personnel des communautés. En fait, 87% d'entre elles citent les nominations politiques

**Figure 3.10**

*Rémunération annuelle moyenne des cadres dans les différentes communautés économiques régionales*



*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*



comme cause principale de la rotation de leurs cadres, et 25% seulement évoquent la rémunération. La rotation rapide du personnel peut avoir de graves conséquences, surtout pour leurs petites communautés économiques régionales. Parmi les problèmes potentiels, on peut citer la faiblesse de la mémoire institutionnelle, la difficulté à assurer la continuité des projets et une collaboration limitée avec les autres communautés économiques régionales.

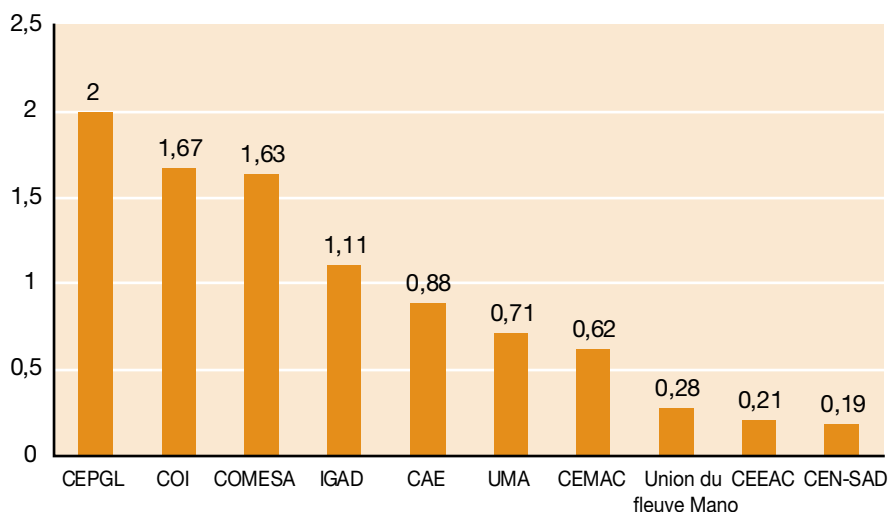
Comparées à la grille des salaires de la fonction publique internationale, celles des communautés économiques régionales ne sont pas aussi motivantes. Les cadres désireux de s'expatrier sont davantage attirés par les institutions internationales et le secteur privé que par les communautés économiques régionales. Ces dernières doivent donc améliorer leurs conditions de recrutement si elles veulent attirer des cadres hautement qualifiés. L'un des moyens d'atteindre cet objectif serait de régler la question des adhésions croisées pour permettre aux États membres de s'acquitter de leurs obligations financières.

L'amélioration des conditions de travail, notamment par l'achat d'ordinateurs, permettrait d'augmenter le rendement du personnel. Dans six communautés économiques régionales, le nombre d'ordinateurs par rapport à celui du personnel est inférieur à un, ce qui n'est pas de nature à améliorer la productivité (figure 3.11).

Les contraintes liées à l'efficacité fonctionnelle associées à la pénurie de personnel d'encadrement viennent immédiatement à l'esprit lorsque l'on analyse les lacunes

*Comparées à la grille des salaires de la fonction publique internationale, celles des communautés économiques régionales ne sont pas aussi motivantes*

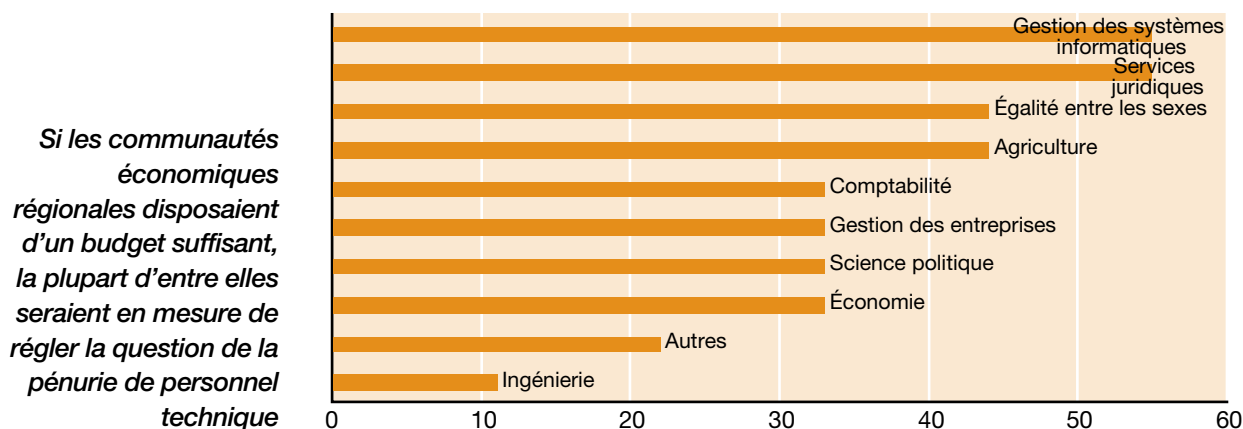
**Figure 3.11**  
**Nombre d'ordinateurs par rapport à celui des employés, par communauté économique régionale**



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

**Figure 3.12**

*Domaines dans lesquels les communautés économiques régionales connaissent une pénurie de personnel (%)*



*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

techniques dont souffrent les communautés économiques régionales. Plus de 55% d'entre elles font état de graves lacunes dans la gestion des systèmes informatiques, les services juridiques et la comptabilité (figure 3.12). Plus surprenant, les programmes sectoriels relevant de l'agriculture, qui constituent un élément essentiel de la plupart des communautés économiques régionales, souffrent également du manque d'encadrement. Même l'économie et la science politique, domaines qui sont en rapport direct avec la planification et la recherche d'un consensus politique, sont en sous-effectifs.

Les contraintes de personnel et, par extension, les limites dans l'exécution des programmes, sont davantage liées aux contraintes financières qu'à la disponibilité de personnel qualifié. Si les communautés économiques régionales disposaient d'un budget suffisant, la plupart d'entre elles seraient en mesure de régler la question de la pénurie de personnel technique. À l'évidence, cette lacune est liée à l'incapacité des pays membres à s'acquitter intégralement de leurs obligations financières, justement parce qu'ils sont membres de plusieurs communautés économiques régionales qui se chevauchent.

## Inefficacité globale des communautés économiques régionales

La multiplicité des communautés économiques régionales et la dispersion des ressources des pays membres compromettent l'efficacité de ces groupements. En outre, leur incapacité à mobiliser les moyens dont elles ont besoin par le biais de mécanismes

internes, influe négativement sur leur efficacité en tant qu'agents de l'intégration africaine.

Augmenter au maximum le volume des échanges intra-africains est un objectif commun à l'Union africaine et aux communautés économiques régionales. Cependant, 40% des communautés économiques régionales visent une augmentation de 5 à 10% seulement du commerce intra communautaire. Sur les communautés restantes, 40% seulement ont un objectif ambitieux de plus de 20% d'augmentation du volume des échanges. Pire encore, 22% seulement des communautés ont atteint leur objectif en 2004. Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'objectifs limités, mais bien de l'incapacité à les réaliser. Dans les deux cas, la progression sur la voie du Traité d'Abuja et du renforcement du commerce intra-africain, comme facteur d'intégration, est ralentie.

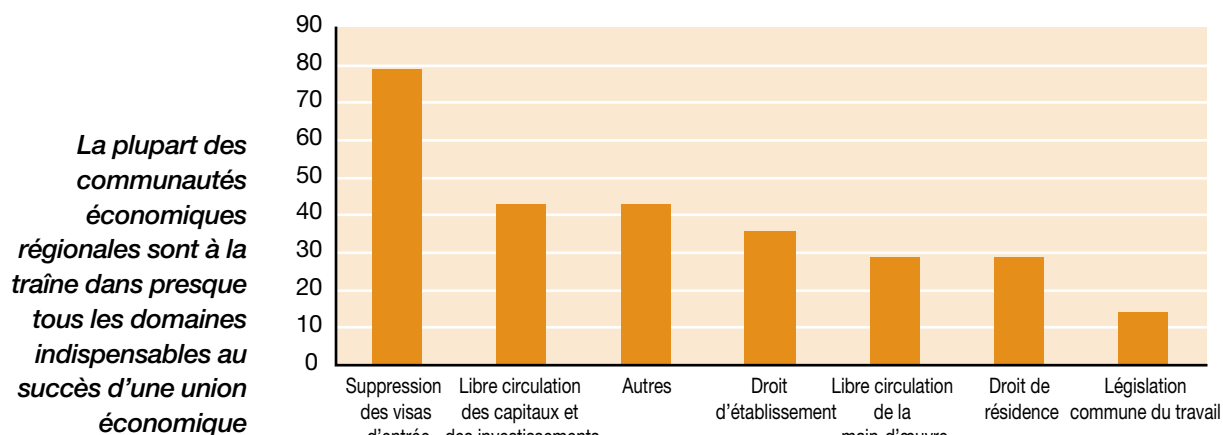
Par ailleurs, les progrès vers l'avènement de la Communauté économique africaine sont tout aussi limités. Les méthodes d'intégration de la plupart des communautés économiques régionales suivent le cheminement classique qui passe par la zone d'échanges préférentiels, la zone de libre-échange, l'union douanière, le marché commun, et enfin, l'union économique. Les communautés économiques régionales en sont à différents stades d'avancement et même au sein des communautés, les pays n'ont pas progressé de la même façon. Compte tenu des méthodes adoptées par les principales communautés économiques régionales des sous-régions orientale, occidentale et australe du continent, l'objectif d'intégration de l'Union africaine devra être réalisé de manière accélérée entre 2010 et 2025. Cela étant, l'expérience des plans d'intégration incite à se poser la question de savoir si un tel élan sera possible, ou si l'échéance sera reportée à une date ultérieure, comme ce fut le cas pour la zone de libre-échange et l'union douanière.

Les partisans des cheminements parallèles vers l'avènement de la Communauté économique africaine, par le biais de plusieurs communautés économiques régionales et des adhésions multiples, prétendent que les petites mesures prises de manière indépendante finiront par aboutir à la concrétisation de l'objectif continental. Cependant, on ne sait pas si les communautés économiques régionales ont été efficaces et ont évolué dans la bonne direction. Il se peut très bien qu'elles n'aient pas pris les mesures voulues pour assurer l'intégration.

Alors que la plupart des communautés économiques régionales ont supprimé les visas d'entrée pour les ressortissants de leurs pays membres, trop peu de progrès ont été enregistrés dans des domaines plus concrets et plus contraignants pour faire du marché commun une réalité (figure 3.13). Les législations du travail communes, la libre circulation de la main - d'œuvre et le droit de résidence et d'établissement n'existent toujours pas dans la plupart des communautés économiques régionales. Ces politiques restent toutefois le meilleur indicateur de l'engagement en faveur d'une intégration totale et, même dans le domaine de la libre circulation des capitaux et

**Figure 3.13**

*Proportion des communautés économiques régionales qui ont pris des mesures en faveur de la libre circulation des personnes (%)*



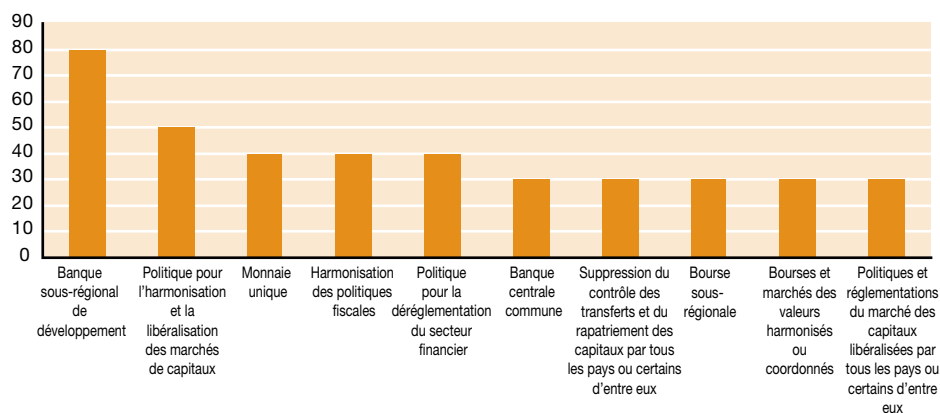
*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

des investissements, un tiers seulement des communautés économiques régionales a pris des mesures en ce sens.

Les progrès vers l'union économique sont également limités. La disponibilité d'une communauté économique régionale, donnée, à lancer une union économique se vérifie, entre autres, par l'existence de systèmes monétaires et financiers harmonisés et bien intégrés. Or, la plupart des communautés économiques régionales sont à la traîne dans presque tous les domaines indispensables au succès d'une union économique (figure 3.14). À part la création de banques de développement, ce que 70% des communa-

**Figure 3.14**

*Proportion des communautés économiques régionales qui ont pris des mesures dans le sens de l'intégration monétaire et financière (%)*



*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

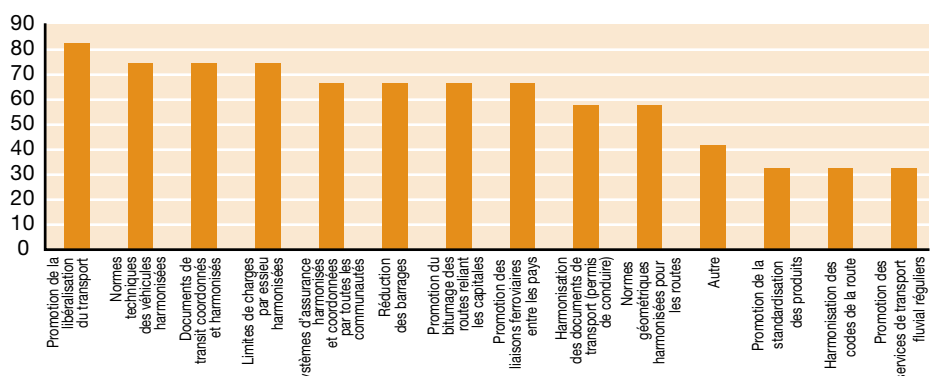
tés économiques régionales ont fait, les progrès ont été insuffisants dans les autres domaines, notamment l'harmonisation des politiques fiscales, la déréglementation du secteur des finances et la libéralisation des comptes de capitaux.

Une grande partie de la littérature sur le commerce intra africain impute les mauvais résultats du continent à l'inefficacité des mécanismes de facilitation des échanges. De manière générale, les tarifs ont été réduits, mais remplacés par des barrières non tarifaires. En Afrique, les mécanismes de facilitation du commerce et du transport comportent la plus grande part des barrières non tarifaires. Les communautés économiques régionales ont manifestement déployé des efforts concertés en matière de facilitation de transport et du commerce. Elles sont plus de 70% à avoir fait des progrès sensibles dans l'harmonisation des normes techniques des véhicules, des documents de transit, des limites de charge à l'essieu et dans la libéralisation du transport aérien (figure 3.15).

Cependant, l'absence de progrès dans l'harmonisation des codes de la route, mesure devant compléter celle relative aux limites de charge à l'essieu, est significative. La plupart des communautés économiques régionales n'ont pas non plus entrepris de normaliser les produits. L'absence de convergence des normes provoque des goulets d'étranglement dans les échanges au sein et entre les communautés. En général, d'autres progrès restent à faire. La multiplicité des communautés économiques régionales et des normes entrave les progrès dans l'harmonisation des procédures de facilitation du transport, du commerce et, par voie de conséquence, du processus d'intégration.

Les questions sectorielles et intersectorielles influent également sur l'intégration. Entre un tiers et la moitié des communautés économiques régionales font état d'un

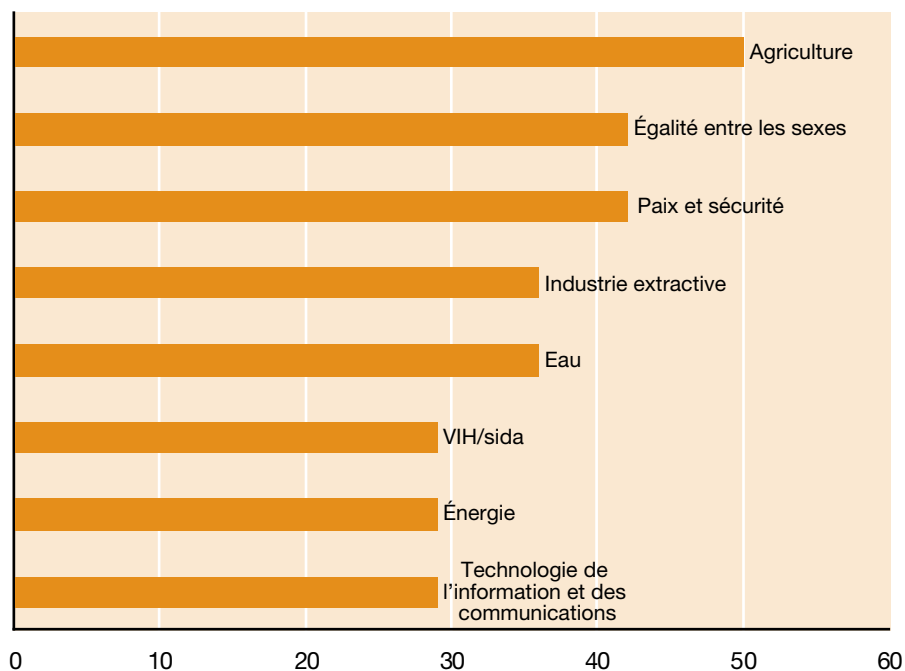
**Figure 3.15**  
*Proportion des communautés économiques régionales ayant pris des mesures pour traiter les questions liées à la facilitation du transport et du commerce (%)*



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

**Figure 3.16**

*Proportion des communautés économiques régionales faisant état d'un manque de progrès dans les domaines sectoriels et intersectoriels (%)*



*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'intégration régionale en Afrique*

manque d'efficacité de leurs initiatives sectorielles et intersectorielles dans le cadre des objectifs d'intégration (figure 3.16). Cependant, plus de la moitié estime avoir fait des progrès. Les progrès seraient encore plus importants si l'on concentrait les efforts sur un petit nombre de communautés économiques régionales. Même si, pour certains domaines, le nombre des communautés importe peu, étant donné que les interventions d'une communauté donnée dans le domaine de l'agriculture, par exemple, n'ont aucune incidence sur les actions menées par une autre communauté et ne constituent pas un double emploi; les difficultés peuvent surgir lorsque les capacités nationales ne permettent pas de mener à bien les programmes exigés par différentes communautés économiques régionales. Dans ce cas, la faiblesse des ressources nationales risque fort de réduire l'efficacité dans les domaines sectoriels et intersectoriels, et donc de ralentir davantage l'intégration.

## Mesures de rationalisation prises par les communautés économiques régionales

À peine plus de la moitié des communautés économiques régionales ont pris des mesures de rationalisation, autrement dit, 46% d'entre elles n'ont rien fait (figure 3.17).

On pourrait raisonnablement en déduire que la nécessité de la rationalisation ne fait pas l'unanimité étant donné l'absence d'actions concrètes. Cela pourrait également signifier que les communautés économiques régionales n'ont pas tout à fait conscience des avantages de la rationalisation. Enfin, il se pourrait aussi que les problèmes que pose la rationalisation se soient avérés insurmontables pour les pays africains.

Les études sur la rationalisation effectuées par le COMESA font ressortir trois grandes options:

- Maintien du statu quo tout en œuvrant à harmoniser, rationaliser et coordonner les activités entre le COMESA et la SADC;
- Retrait des membres de la SADC du COMESA; et
- Intégration du COMESA au secrétariat de la Communauté économique africaine pour chapeauter la CAE, la CEEAC, la CEDEAO la SADC et l'UMA.

Il est difficile de dire si ces options font l'unanimité au sein du COMESA même si les deux premières semblent avoir influé sur certains changements en cours.

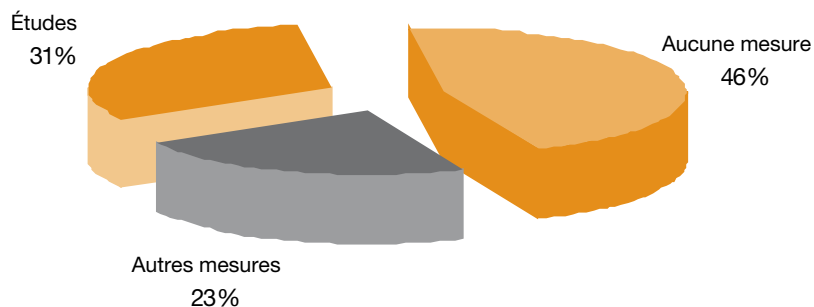
Les études de la CEDEAO dégagent deux recommandations essentielles:

- Fusion ou dissolution des organisations intergouvernementales sectorielles et fonctionnelles;
- Rationalisation ou harmonisation des organisations intergouvernementales et des communautés économiques régionales en charge de l'intégration économique.

Les communautés économiques régionales sont confrontées à plusieurs problèmes en matière de rationalisation:

**Figure 3.17**

*Proportion des communautés économiques régionales ayant pris des mesures de rationalisation*



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

*La conclusion qui s'impose devant l'image affligeante de l'intégration africaine est que la seule issue consiste à rationaliser les communautés économiques régionales*

- **Volonté politique.** En dépit des bonnes intentions affichées dans le Traité d'Abuja, la question qui se pose est de savoir si les dirigeants africains ont la volonté et l'engagement politique nécessaires pour faire avancer le processus d'intégration régionale;
- **Souveraineté.** La crainte de perdre de sa souveraineté pourrait l'emporter sur les avantages d'une intégration régionale rationalisée. Il convient de prendre en charge la question liée à la peur de déléguer des pouvoirs à des organismes supra nationaux et à la perte d'indépendance et de souveraineté qui en découlerait, si l'on veut assurer le succès de la rationalisation.
- **Mécanismes d'indemnisation.** L'intégration régionale totale fera des gagnants et des perdants à court terme, mais elle sera bénéfique pour tous dans le long terme. L'une des raisons de la lenteur de la rationalisation pourrait être liée à l'absence de mécanismes d'indemnisation des perdants.
- **Mécanismes de facilitation du commerce.** La mauvaise qualité des infrastructures justifie également l'incapacité à rationaliser les communautés économiques régionales. En outre, l'existence de barrières par delà les frontières fait que la facilitation du commerce demeure coûteuse. Ainsi, les tentatives de rationalisation n'ont pas donné les résultats escomptés car les frais de commercialisation érodent les gains de l'intégration régionale.

## Conclusion

On a passé en revue dans le présent chapitre la situation des communautés économiques régionales, en relation notamment avec le Traité d'Abuja. On a relevé le problème des adhésions croisées et analysé la question du dédoublement par rapport à l'ensemble des programmes des communautés économiques régionales de l'Afrique. Ce dédoublement, dont les conséquences sont désastreuses, surtout au niveau sous régional, ignore les contraintes financières qui limitent la capacité des communautés économiques régionales à faire avancer leurs objectifs. Aussi, la plupart d'entre elles n'ont pas encore entamé les six étapes du processus de mise en place de la Communauté économique africaine prévues par le Traité d'Abuja.

La conclusion qui s'impose devant l'image affligeante de l'intégration africaine est que la seule issue consiste à rationaliser les communautés économiques régionales. On a présenté les différentes tentatives de rationalisation antérieures ainsi que les causes de leur échec afin de définir une nouvelle approche de la rationalisation considérée comme une avancée. Cette approche suppose que les options en la matière ne sont pas considérées comme incompatibles, mais comme facilement adaptables, afin de tenir compte des différents objectifs et des intérêts établis.

En l'absence de rationalisation, les adhésions croisées continueront à réduire l'efficacité et l'efficacité des communautés économiques régionales et éloigneront la perspective de l'avènement de la Communauté économique africaine. Sans rationalisation, la



déperdition des efforts persistera aux niveaux régional et continental. Compte tenu des conséquences du dédoublement sur l'efficacité et l'efficience dans tous les domaines, l'intégration de l'Afrique restera un rêve bien au-delà de l'horizon 2027.

## Références

Banque mondiale. 2004. *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*. Washington.

CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2004. *État de l'intégration régionale en Afrique. Étude de la CEA*. Addis-Abéba.



# Inertie et absence de consensus au niveau national

Le manque de dynamisme des communautés économiques régionales est fonction des actions, ou de l'inaction, de leurs membres. Pour bien comprendre la situation des communautés économiques régionales et les défis de la rationalisation, il faut d'abord savoir comment les processus d'intégration régionale sont appréhendés et mis en œuvre au niveau national. Les objectifs d'intégration retenus ne sont pas suffisamment assimilés. Les retards dans la ratification des protocoles des communautés économiques régionales entravent l'application des décisions au moment voulu. L'intégration ne bénéficie pas de l'appui nécessaire, alors que la société civile et le secteur privé se contentent du rôle de spectateurs. Les pouvoirs publics doivent revoir leurs dispositifs de mise en œuvre des accords régionaux.

## Cadre institutionnel et gestion de l'intégration régionale au niveau national

La coordination est très importante, que ce soit entre les communautés économiques régionales et leurs différents programmes qui se chevauchent, ou entre les ministères et services publics nationaux en charge de l'intégration. Le succès de l'intégration régionale en Afrique dépend des capacités nationales et sous-régionales. Si les institutions nationales ne sont pas efficaces, la coopération et l'intégration en subiront le contrecoup. Les mécanismes nationaux de coopération et d'intégration économiques doivent donc être bien structurés et dotés des moyens nécessaires pour faire en sorte que les mesures d'intégration soient effectivement appliquées. Afin d'harmoniser les activités des pays membres et les politiques des communautés économiques régionales, il convient de réorganiser les dispositifs nationaux de participation aux initiatives d'intégration sous-régionales.

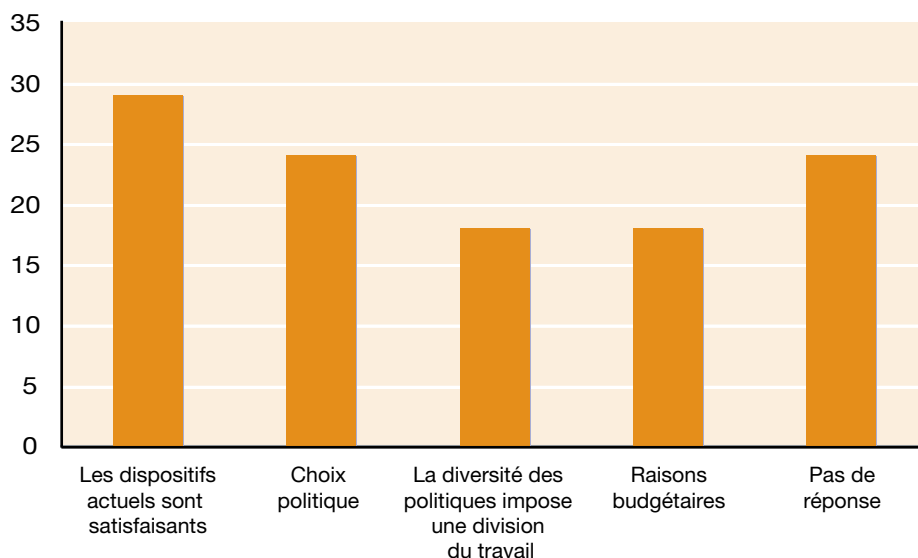
D'après la Commission économique pour l'Afrique (CEA 2004), même si la plupart des pays sont membres de plus d'une communauté économique régionale, seuls 32% d'entre eux disposent d'un ministère consacré exclusivement à l'intégration régionale. Une telle option présente un avantage certain en ce sens que le personnel technique peut mettre ses compétences au service de l'intégration, d'autant que les effectifs des ministères en charge de l'intégration sont généralement hautement qualifiés (72% ont une formation spécialisée).

Les pays avancent toute une série de raisons pour justifier l'absence de ministère consacré à l'intégration. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, ce n'est pas le manque de ressources qui empêche la mise en place d'un tel ministère, car seulement 18% des pays ont évoqué un tel argument (figure 4.1). Pour la plupart des pays, les mécanismes en place sont tout à fait suffisants.

Dans 53% des pays, deux ministères ou plus coordonnent l'intégration régionale. La plupart des pays expliquent ce fait par la diversité des activités liées à l'intégration. Cependant, les ministères des affaires étrangères sont souvent submergés par les questions d'intégration et sont cités comme centres de liaison par 70% des pays (figure 4.2). Ainsi, la dimension politique de l'intégration régionale en Afrique apparaît clairement et le constat selon lequel l'adhésion aux communautés économiques régionales est motivée par des raisons politico-stratégiques, et non pas économiques, se trouve confirmé. Toutefois, l'économie a également son importance, sachant que 47% des pays qui ne disposent pas d'un ministère de l'intégration citent le ministère du commerce comme centre de liaison.

Compte tenu du manque d'efficacité et d'efficience des communautés économiques régionales, les pays doivent prévoir un mécanisme pour diffuser l'information auprès des ministères concernés par l'intégration régionale. Un tel mécanisme permettrait d'avoir une image précise des domaines dans lesquels les pays coopèrent avec leurs voisins.

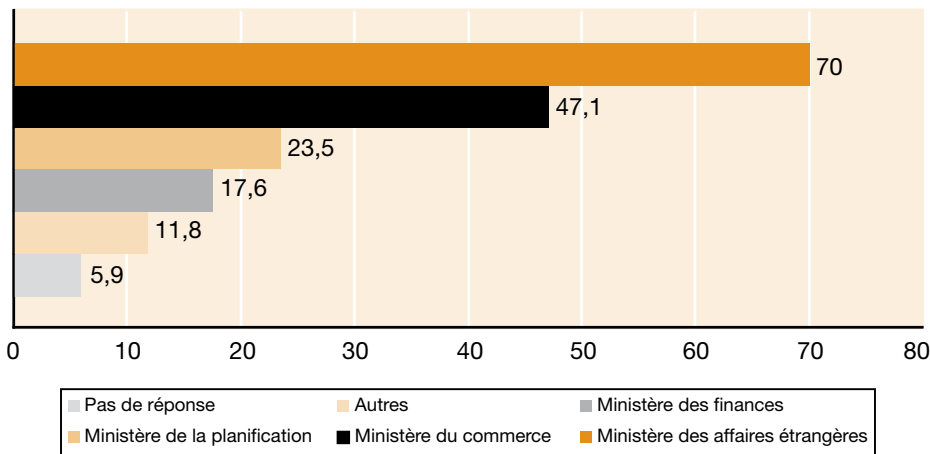
**Figure 4.1**  
*Raisons avancées par les pays africains pour justifier l'absence d'un ministère chargé de coordonner l'intégration (%)*



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

**Figure 4.2**

*Ministères cités comme centres de liaison pour les questions intéressant l'intégration régionale en l'absence de ministère en charge de l'intégration régionale (%)*



*Lorsque différents ministères assurent la coordination des différents éléments de l'intégration, les difficultés ne tardent pas à surgir et sont souvent aggravées par les adhésions croisées*

*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

Lorsque différents ministères assurent la coordination des différents éléments de l'intégration, les difficultés ne tardent pas à surgir et sont souvent aggravées par les adhésions croisées. Dans ces cas là, on a souvent recours à des comités de coordination interministériels. Cependant, la mise en place d'un mécanisme institutionnel plus efficace pour coordonner les activités d'intégration se justifie amplement. Un ministère chargé de la coordination permettrait d'améliorer l'exécution afin de mettre l'accent sur différents aspects de l'intégration et serait supervisé par une autorité commune. C'est en effet le point de vue des pays déjà dotés d'un ministère de l'intégration régionale.

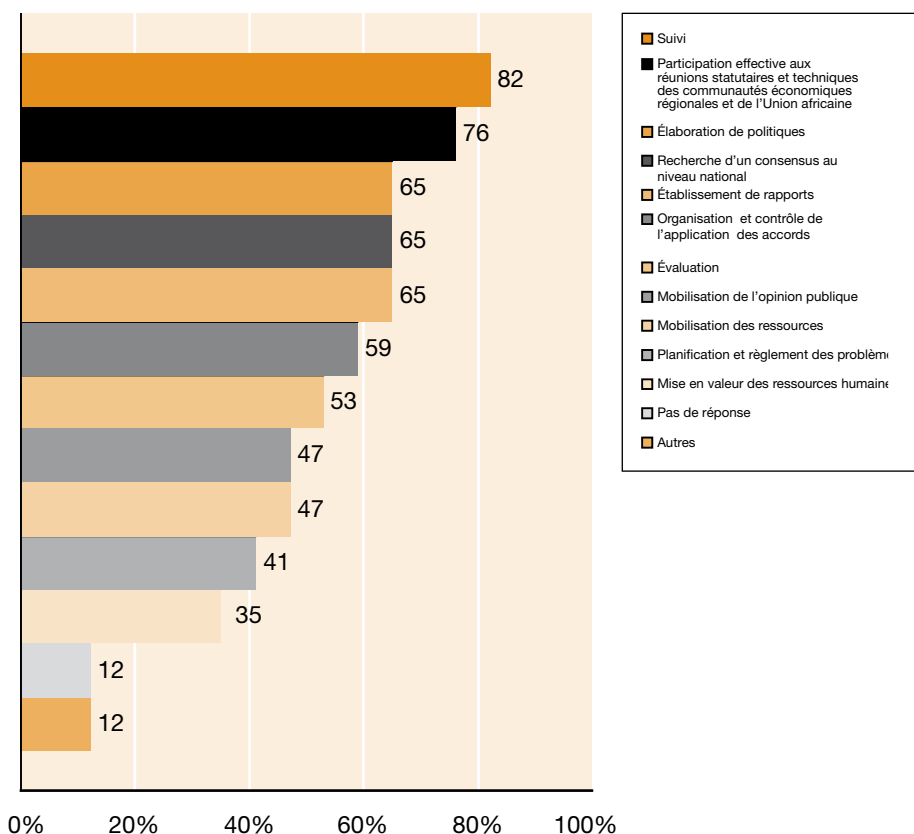
Le ministère de l'intégration régionale joue le rôle d'une institution technique et administrative. Il assure une participation effective aux réunions statutaires et techniques des communautés économiques régionales et de l'Union africaine, évalue les progrès accomplis dans le domaine de l'intégration et en rend compte. Plus de 80% des pays citent l'élaboration des politiques comme l'une des fonctions d'un tel ministère (figure 4.3). La recherche du consensus et la sensibilisation de l'opinion publique sont également des fonctions importantes, d'autant que la participation du secteur privé et de la société civile doit être encouragée pour renforcer l'engagement à l'égard des initiatives dans le domaine de l'intégration.

Un ministère de l'intégration régionale ne peut être efficace que s'il bénéficie de l'appui voulu. Il doit disposer d'un personnel qualifié et correctement rémunéré ainsi que d'un budget stable. En fait, dans de nombreux pays africains, le ministère de

**Figure 4.3**

**Principales fonctions du ministère de l'intégration régionale dans les pays africains (%)**

*Dans de nombreux pays africains, le ministère de l'intégration régionale a un budget inférieur à celui des autres ministères (57% des pays)*



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

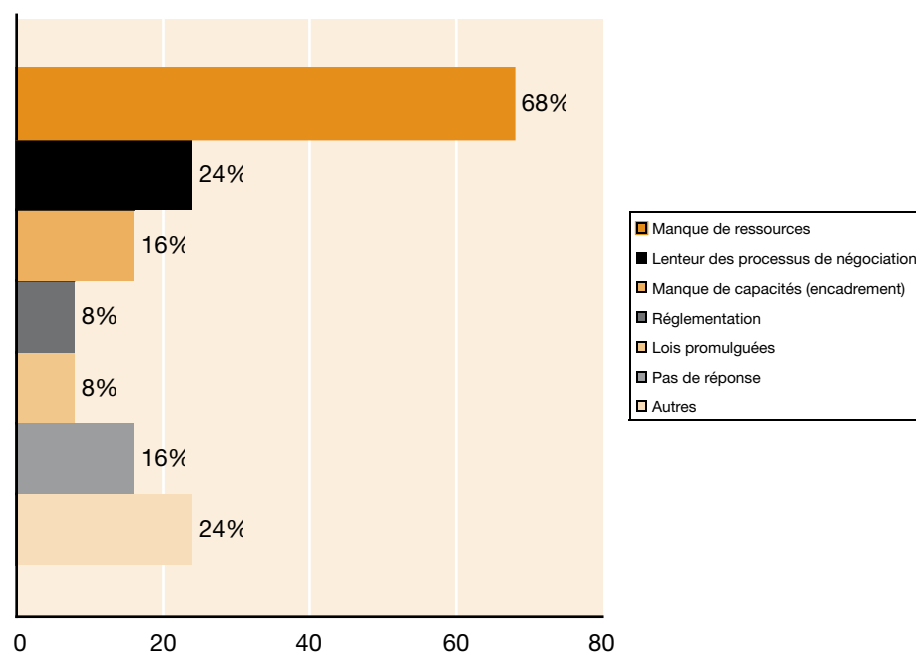
l'intégration régionale a un budget inférieur à celui des autres ministères (57% des pays) et dispose rarement de moyens financiers plus importants (17% des pays).

## Inscrire les objectifs en matière d'intégration dans les plans nationaux

Les plans nationaux de développement et leurs budgets peuvent jouer un rôle important dans l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales au niveau national. Les pays pêchent souvent par la déficience de leurs mécanismes nationaux dont la fonction consiste à intégrer les obligations et engagements au titre des traités aux plans et budgets nationaux.

**Figure 4.4**

**Facteurs entravant l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux budgets nationaux (%)**



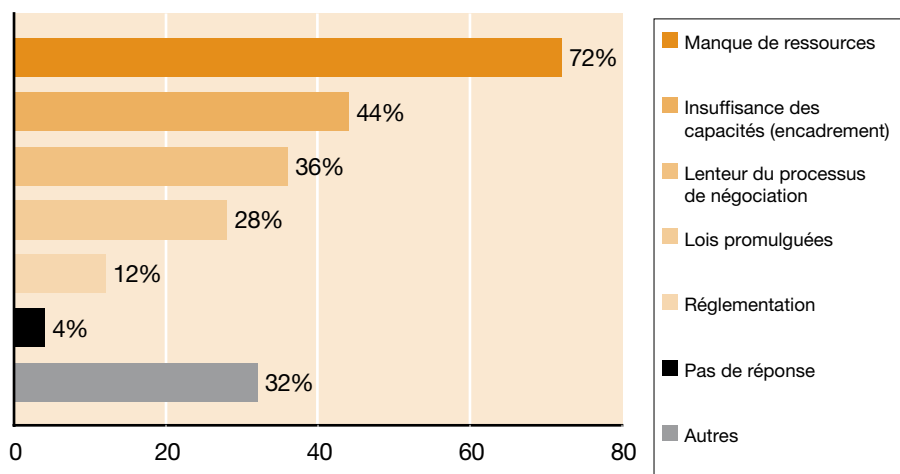
*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

Le manque de ressources est cité par 68% des pays comme étant le principal obstacle à l'intégration des programmes des communautés économiques régionales au budget national (figure 4.4). Les adhésions croisées, qui ont pour effet de multiplier les demandes de mise en œuvre au même moment, est peut-être l'explication de cet état de fait. La lenteur des négociations constitue également une contrainte. Étant donné que les négociations des protocoles commerciaux dominent l'ordre du jour des communautés économiques régionales en Afrique, les adhésions croisées et le dédoublement des programmes pourraient, encore une fois, être à l'origine de ce problème. Des contraintes similaires sont constatées dans l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux programmes nationaux (figure 4.5).

Près de 75% des pays estiment qu'il leur est difficile d'intégrer les objectifs des communautés économiques régionales à leurs programmes en raison du manque de ressources. Parmi les autres contraintes, les pays citent l'insuffisance des capacités et l'absence d'une législation appropriée pour exécuter les programmes des communautés économiques régionales. Ces contraintes sont directement proportionnelles au nombre des communautés économiques régionales auxquelles adhère le pays concerné.

**Figure 4.5**

**Facteurs entravant l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux programmes et plans nationaux (%)**



**Source:** Economic Commission for Africa, *Assessing Regional Integration in Africa Survey*

Dans la plupart des pays africains, la coopération régionale ne dépasse guère la signature de traités et de protocoles. Les objectifs des traités ne sont pas intégrés en temps voulu aux plans nationaux de développement ou aux programmes sectoriels des ministères techniques concernés, ou, lorsqu'ils le sont, l'engagement nécessaire n'est pas au rendez-vous. L'incapacité à intégrer les objectifs des communautés économiques régionales aux budgets et plans nationaux peut également s'expliquer par le manque d'engagement à l'égard de l'intégration. Lorsque la volonté politique existe, il est plus facile pour le pays concerné d'élaborer ses plans, stratégies et programmes de développement nationaux en tenant compte des considérations régionales et en prenant le marché régional comme norme de référence.

## État de l'exécution des programmes retenus

La rationalisation du cadre institutionnel est certes importante si l'on veut assurer le succès de l'intégration régionale, mais les pays membres sont les principales parties concernées et ont un rôle important à jouer en veillant à ce que les politiques retenues d'un commun accord soient effectivement mises en œuvre au niveau national. Jusqu'à présent, ils ne se sont guère montrés entreprenants et doivent donc agir pour faire en sorte que les actions correspondent aux engagements et que les résultats soient conformes aux plans.



L'un des projets auquel participent presque toutes les communautés économiques régionales est celui de la route transafricaine. Les pays sont censés intégrer la construction des tronçons à l'intérieur de leurs frontières à leurs programmes d'investissement nationaux. Cette route est donc un indicateur utile de la capacité des pays à réaliser les objectifs des communautés économiques régionales et, par extension, l'objectif de la Communauté économique africaine concernant la mise en place d'un couloir de transport intra-africain d'un seul tenant.

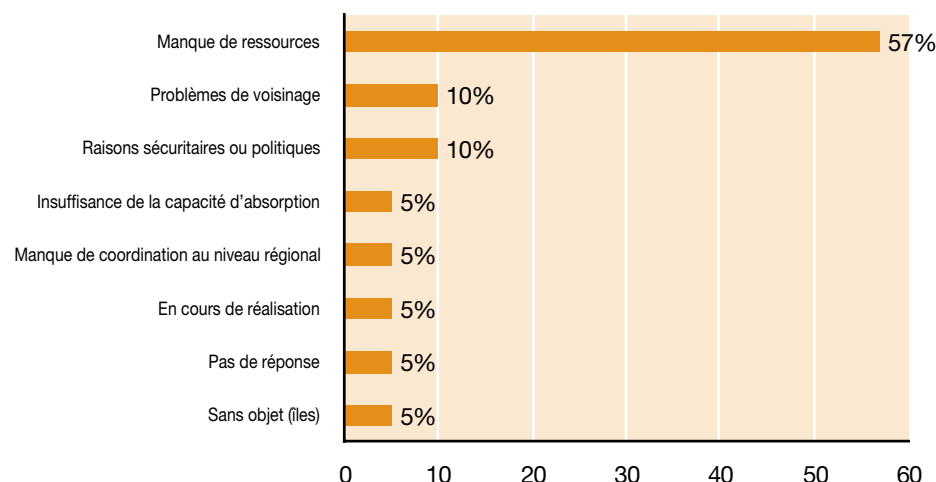
Malgré l'importance de cette route, 16% seulement des pays africains ont achevé la construction des tronçons dont ils ont la charge. Sans surprise, le manque de ressources est la principale explication mise en avant, en plus des problèmes de voisinage, des questions de sécurité et des considérations politiques (figure 4.6).

L'application des accords au titre des protocoles commerciaux est également un bon indicateur de la situation actuelle des communautés économiques régionales. Si la rationalisation du cadre institutionnel des organes d'intégration est importante, il est tout aussi nécessaire d'examiner la relation entre les accords régionaux et les politiques nationales, étant donné que l'engagement et l'action au niveau national sont indispensables au succès de l'intégration.

L'état de la mise en œuvre au niveau national des éléments des politiques commerciales retenues varie selon les pays, mais, de manière générale, il reste beaucoup à faire. Si l'on examine, par exemple, la question de la réduction des tarifs, qui est un élément important des régimes commerciaux préférentiels, on constate que seulement 28%

**Figure 4.6**

**Facteurs empêchant les pays de construire la partie de la route transafricaine dont ils ont la charge (%)**



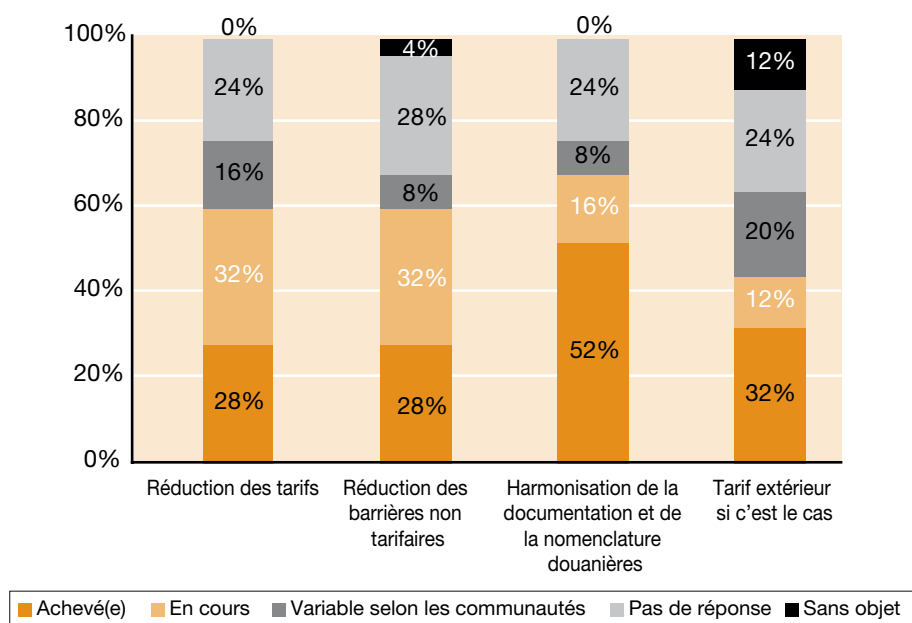
Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

des pays déclarent avoir ramené les tarifs au niveau requis par leur communauté économique régionale (figure 4.7). Ce résultat médiocre ne présage rien de bon pour les progrès de l'intégration africaine. Un autre groupe de pays (32%), en est encore à appliquer les réductions qui sont supposées être déjà en vigueur, signe évident du retard pris par le processus d'intégration en raison d'une inertie au niveau national. Cette inertie se manifeste également en ce qui concerne la suppression des barrières non tarifaires, ce qui constitue un obstacle majeur au renforcement du commerce intra-africain. Un peu moins d'un tiers des pays disent avoir démantelé les barrières non tarifaires qui gênent les échanges au sein de leurs communautés économiques régionales respectives.

Par contre, les progrès dans l'harmonisation de la documentation et de la nomenclature douanières sont plus tangibles. La moitié des pays a mené à bien le processus d'harmonisation. Si la question des autres barrières non tarifaires pouvait être réglée rapidement, le commerce au sein des communautés économiques régionales serait sans aucun doute facilité. L'application des tarifs extérieurs communs est également encourageante.

Le projet de la route transafricaine et les politiques commerciales ont une influence certaine sur les besoins en ressources et la souveraineté sur la politique budgétaire, en particulier en ce qui concerne la mobilisation des recettes. L'état de l'application

**Figure 4.7**  
*État de l'application des politiques commerciales au niveau national (%)*



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

des traités qui n'ont pas d'incidences budgétaires ni d'effets immédiats sur la souveraineté, est plus satisfaisant. Ainsi, 80% des pays travaillent à la réalisation des objectifs régionaux en matière d'inflation et de déficit budgétaire, et 45% d'entre eux, au moins, s'appuient sur les décisions prises par les communautés économiques régionales pour définir leur politique en matière d'adaptation du niveau d'endettement au PIB et de taux d'intérêts.

La question des obstacles à la libre circulation des personnes au sein des communautés économiques régionales bénéficie également d'une meilleure prise en charge. La plupart des pays (90%) ont supprimé les visas d'entrée pour tout ou partie des membres des communautés économiques régionales, et 85% accordent des visas de même durée aux ressortissants des pays membres. Cependant, peu de progrès ont été faits dans l'octroi du droit de résidence aux ressortissants des pays membres des communautés économiques régionales. En effet, seuls 65% des pays l'ont fait et 55% à peine ont adopté un passeport commun à une communauté économique régionale qui est également reconnu au niveau national. Par ailleurs, les pays ont adopté une démarche sélective et discriminatoire au niveau national s'agissant de l'application du droit d'établissement, une réalité qui n'est guère visible dans les statistiques citées ici.

***L'état de l'application des traités qui n'ont pas d'incidences budgétaires ni d'effets immédiats sur la souveraineté, est plus satisfaisant.***

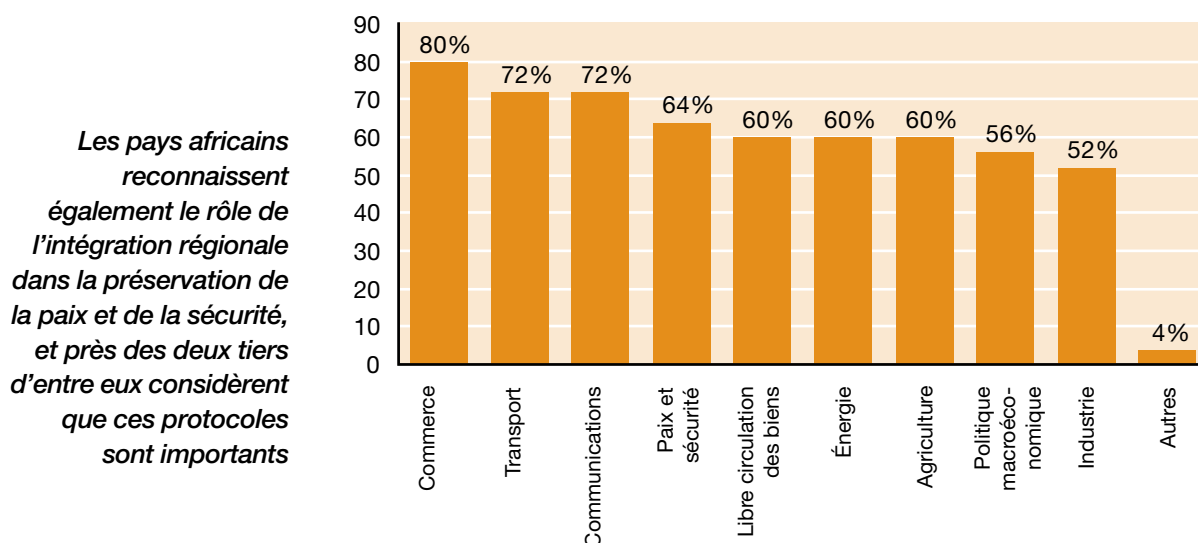
## Les processus législatifs liés aux questions d'intégration

Toutes les communautés économiques régionales ont des protocoles qui définissent les mesures pratiques à prendre pour mettre en œuvre leurs traités. Étant donné que les traités se limitent à définir les grandes lignes de l'accord ainsi que les objectifs, principes et engagements généraux, les textes d'application sont indispensables. Il est donc évident que la mise en œuvre des programmes est ralentie lorsque les membres d'une communauté économique régionale tardent à signer ou à ratifier un traité donné ou de soumettre en temps voulu les traités ratifiés. En règle générale, la lenteur du processus de négociation aura pour effet de retarder la conclusion des protocoles. Les retards dans la signature et la ratification font qu'il sera plus difficile aux communautés économiques régionales de se conformer aux dispositions de leurs traités. Ainsi, il peut arriver qu'un traité donné fixe une échéance précise pour l'entrée en vigueur d'un accord de libre-échange au sein d'une communauté économique régionale, mais les négociations pourraient durer si longtemps que le traité ne sera peut-être pas encore signé à l'expiration de l'échéance. Un grand nombre de programmes de libéralisation du commerce africain, sinon tous, ont vu leurs échéances reportées<sup>1</sup>.

Pour 80% des pays, les protocoles sur le commerce sont les plus importants (figure 4.8). Une proportion presque aussi importante cite les protocoles sur le transport et les communications.

**Figure 4.8**

**Protocoles importants pour les traités des communautés économiques régionales (%)**



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

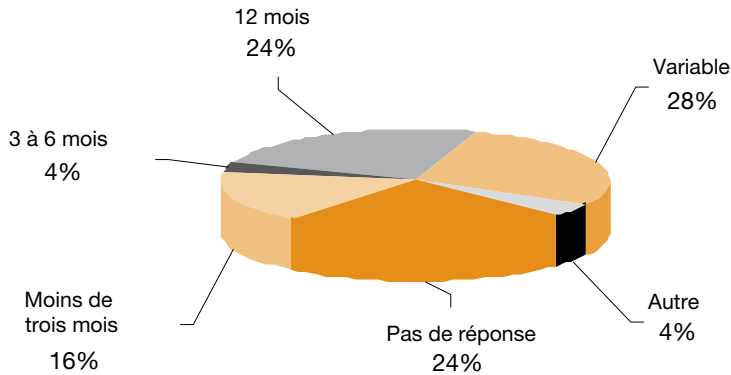
Les pays africains s'accordent généralement à reconnaître l'importance de l'intégration régionale et de l'appui aux programmes menés au niveau régional. Ils reconnaissent également le rôle de l'intégration régionale dans la préservation de la paix et de la sécurité, et près des deux tiers d'entre eux considèrent que ces protocoles sont importants. L'échec des initiatives antérieures à concrétiser en temps voulu les gains attendus de ces protocoles pourrait expliquer les adhésions croisées et les dédoublements, surtout lorsque les pays adhèrent à plusieurs communautés économiques régionales parce que certaines d'entre elles sont plus compétentes et plus ambitieuses dans certains domaines, sachant qu'aucune n'est parfaite. La rationalisation est donc plus que nécessaire car elle permettra de réorganiser et d'affiner les objectifs des institutions en charge de l'intégration.

Même si les adhésions multiples sont considérées comme une précaution contre le risque d'échec d'une communauté économique régionale donnée, la lenteur de la ratification des protocoles continue de poser problème. Peu de pays (16%) ratifient les traités et protocoles en moins de trois mois (figure 4.9). Dans la plupart des pays, cette opération peut prendre jusqu'à un an.

Les pays ont recours à différents mécanismes pour ratifier les accords internationaux, ce qui pourrait contribuer à ralentir davantage le processus. Dans plus de la moitié des pays africains, c'est le Parlement qui ratifie les traités et les protocoles. Étant donné que les calendriers et les programmes de travail des Parlements varient d'un pays à l'autre, la ratification des différents traités en cas d'adhésions multiples, risque

**Figure 4.9**

**Délai nécessaire pour la ratification des traités et protocoles des communautés économiques régionales (%)**



*Peu de pays (16%) ratifient les traités et protocoles en moins de trois mois. Dans la plupart des pays, cette opération peut prendre jusqu'à un an.*

**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

d'être impossible à coordonner par les pays concernés. Dans les autres pays, c'est le Parlement et le chef de l'État qui ratifient les traités et les protocoles, ou alors la ratification des protocoles incombe à l'exécutif. Dans les pays où les Parlements sont chargés de cette tâche, le processus de ratification risque de traîner en longueur à moins qu'un mécanisme ne soit prévu pour donner la priorité aux traités et protocoles dans l'ordre du jour des travaux.

Conséquence: il est difficile de coordonner l'application des protocoles. L'harmonisation de la ratification des protocoles contribuerait à mettre un terme aux retards qui freinent la dynamique de l'intégration.

Le manque de personnel qualifié est un autre problème, notamment pour l'intégration des dispositions des traités et des protocoles à la législation nationale (cité par 20% des pays).

La variabilité des coûts et des avantages d'un protocole donné pour les pays membres peut également influencer sur le délai de ratification. Ainsi, les petits pays insulaires n'ont guère intérêt à signer et appliquer des protocoles sur les voies ferrées ou le transport intérieur par voie navigable. Enfin, lorsque l'adhésion est motivée par des considérations politiques plutôt qu'économiques, les pays peuvent signer des protocoles pour montrer leur engagement, mais s'abstenir de les ratifier parce qu'ils n'en tireraient aucun avantage. Aussi, à moins que les protocoles ne prennent en compte les préoccupations et les intérêts de toutes les parties, les programmes d'intégration peuvent être retardés par les pays qui s'estimeraient perdants.

## Respect des obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales

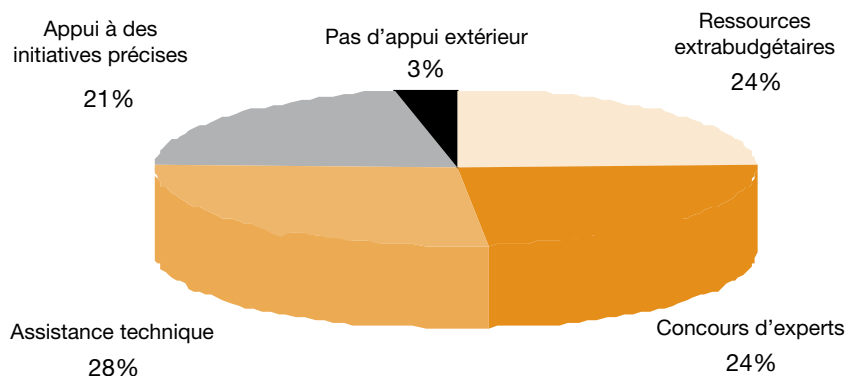
*Si les communautés économiques régionales étaient correctement financées, et donc efficaces et efficientes, la Communauté économique africaine pourrait voir le jour bien plus rapidement que prévu*

Le financement de l'intégration régionale en Afrique continue d'entraver les efforts du continent en vue de l'avènement de la Communauté économique africaine. Si l'Union africaine veut vraiment faire la différence, il faut que les institutions essentielles prévues par son Acte constitutif, notamment le Conseil de la paix et de la sécurité, la Banque africaine d'investissement et le Parlement africain, soient opérationnelles, efficaces et durables. Pour ce faire, il faut élaborer une stratégie de financement globale qui prenne en compte les besoins de l'Union africaine, des communautés économiques régionales et des entités techniques connexes à court, moyen et long terme. Si les communautés économiques régionales étaient correctement financées, et donc efficaces et efficientes, la Communauté économique africaine pourrait voir le jour bien plus rapidement que prévu.

Étant donné que l'écart entre les besoins des communautés économiques régionales et les contributions de leurs membres est énorme (voir chapitre 3), la plupart des groupements ont dû se rabattre sur des sources de financement extérieures (figure 4.10). L'écart est encore plus large pour les pays qui sont membres de plus d'une communauté économique régionale. Aussi, à moins de rationaliser les institutions et programmes d'intégration, les communautés économiques régionales resteront aux prises avec les difficultés liées aux mandats ambitieux de leurs traités et protocoles qui conduisent fatalement à une situation financière malsaine.

La plupart des pays évoquent le manque de ressources comme principale cause des arriérés de contributions (figure 4.11). Cela pourrait signifier que les programmes des

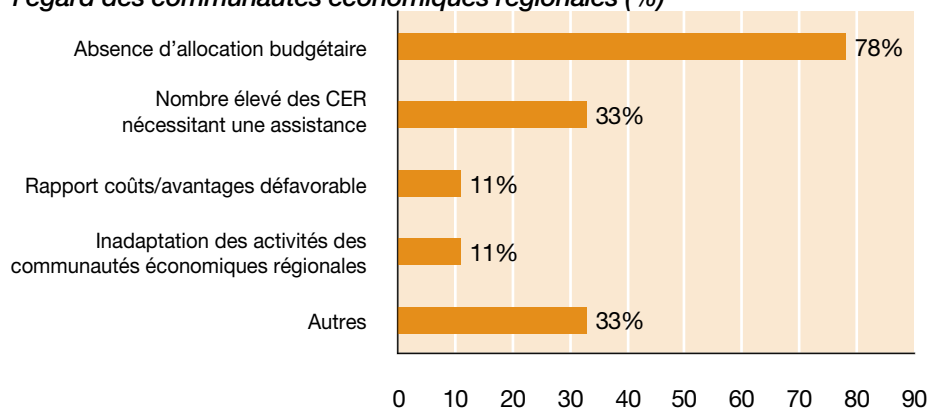
**Figure 4.10**  
*Appui extérieur aux communautés économiques régionales*



**Source :** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

**Figure 4.11**

**Facteurs évoqués pour justifier le non respect des obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales (%)**



*Afin de stabiliser leur situation financière, certaines communautés économiques régionales, explorent la possibilité d'alimenter leur budget par une taxe sur les importations de pays tiers*

**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

communautés économiques régionales ne sont pas considérées comme une priorité dans les budgets nationaux. Cette explication est liée au constat selon lequel la plupart des communautés économiques régionales éprouvent des difficultés à programmer des activités dans les plans et budgets nationaux. Les adhésions croisées constituent un facteur aggravant cité par 33% des pays.

D'après l'enquête réalisée dans le cadre de la présente étude sur les préférences des pays en matière de financement des communautés économiques régionales, la formule de l'égalité des contributions est celle qui suscite le moins d'enthousiasme, avec 8% seulement de réponses favorables. Par contre, les deux tiers des pays sont en faveur de la formule consistant à fixer le montant des contributions en fonction du PIB.

Afin de stabiliser leur situation financière, certaines communautés économiques régionales, en l'occurrence le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), explorent la possibilité d'alimenter leur budget par une taxe sur les importations de pays tiers. L'Union économique et monétaire ouest-africaine et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ont déjà mis en application cette formule alors que la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest et la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) l'appliquent partiellement. Le but recherché est de renforcer la solidité financière du processus d'intégration en même temps que l'indépendance des communautés économiques régionales à l'égard des pays membres et des sources extérieures. Ce type de formule de financement vise à mobiliser davantage de ressources sur une base régulière, notamment pour alimenter les budgets des secrétariats, financer les mécanismes

d'indemnisation, les projets régionaux, les programmes et les études connexes et renflouer les fonds de développement régionaux.

## Avantages de l'intégration

***Les groupements régionaux qui ont des unions douanières encouragent les investisseurs étrangers à pratiquer le contournement tarifaire, ce qui aura pour effet d'augmenter les investissements***

Les avantages de l'intégration régionale en Afrique découlent des économies d'échelle et de la concurrence. L'étroitesse des marchés africains limite le nombre et l'envergure des entreprises et des projets durables, réduisant ainsi la concurrence et les économies d'échelle. L'intégration régionale permettrait d'associer les marchés africains et d'encourager le développement des entreprises et la compétitivité des marchés. La concurrence inciterait les entreprises à éliminer les déficiences internes et à augmenter leur productivité.

L'intégration régionale peut également favoriser l'investissement, étant donné que les rendements sont plus élevés sur des marchés élargis. Enfin, les groupements régionaux qui ont des unions douanières encouragent les investisseurs étrangers à pratiquer le contournement tarifaire, c'est-à-dire à investir dans l'un des pays membres pour pouvoir commercer librement avec tous les autres membres, ce qui aura pour effet d'augmenter les investissements. Ces investissements peuvent favoriser le transfert du savoir et de la technologie, en plus des effets d'entraînement, et améliorer ainsi la productivité

En 2004, peu de pays africains (28%) avaient réalisé des études analytiques sur les coûts et les avantages de leurs plans d'intégration. Les résultats de ces études pourraient permettre de recentrer le débat et les politiques au niveau national. Parmi ces pays, 42% affirment que l'intégration régionale comporte des avantages nets à long terme, et 8% seulement s'attendent à assumer des coûts dans le long terme (figure 4.12). Les conclusions sont donc largement en faveur de l'intégration pour l'Afrique et peuvent influencer sur les décisions nationales concernant les communautés économiques régionales.

Le fait que les conclusions des études sur les coûts et les avantages peuvent influencer sur les résultats de l'intégration régionale, confirme la nécessité pour les nombreux pays (72%) qui ne l'ont pas encore fait, de réaliser ce type d'études. Le manque de moyens financiers et de ressources humaines est le principal argument avancé par ces pays pour justifier cette carence. Cela étant, beaucoup d'autres pays estiment qu'ils ne sont pas mandatés pour le faire. Les organes directeurs de la communauté économique régionale concernée pourraient très bien prendre l'initiative en conférant les mandats nécessaires.

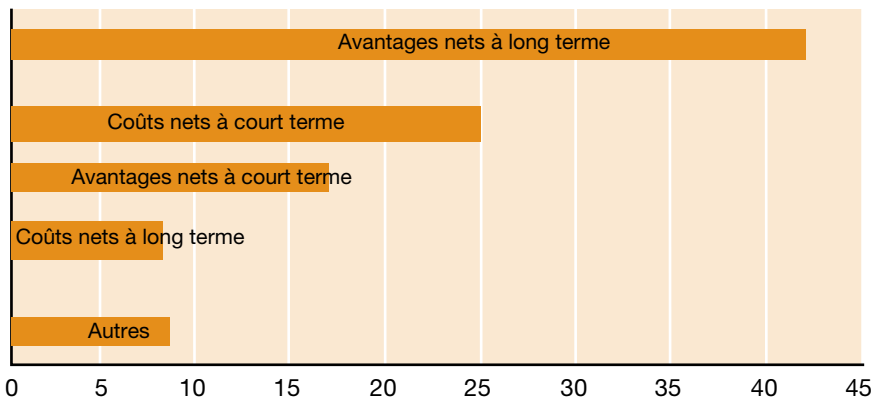
D'autres avantages de l'intégration régionale ne sont pas nécessairement visibles. Elle peut notamment renforcer la crédibilité et la continuité des réformes économiques et



**Figure 4.12**

**Résultats des études analytiques nationales sur les coûts et les avantages (%)**

Principales conclusions tirées par les pays qui ont réalisé des analyses coûts/avantages de l'adhésion aux Communautés économiques régionales (%)

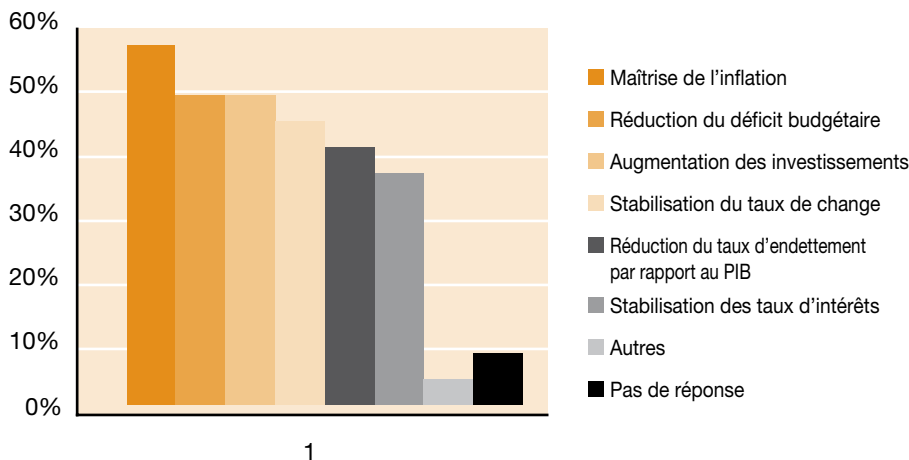


Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

politiques dans les pays membres, étant donné que les organismes régionaux fonctionnent comme des instruments de régulation en offrant les cadres nécessaires pour la coordination des politiques et la réglementation. Dans le cadre de l'intégration, les pays sont souvent invités à mettre à jour et à améliorer leurs cadres législatifs et réglementaires. Des critères de convergence macroéconomique précis obligent les pays à créer un climat propice à la concurrence internationale, ce qui favorise les

**Figure 4.13**

**Avantages pour les pays de l'adoption des politiques macroéconomiques préconisées par les communautés économiques régionales (%)**



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

bons résultats économiques, notamment une inflation réduite, de faibles déficits et des taux de change stables. Ainsi, la participation à l'intégration régionale renforce la crédibilité de l'engagement des gouvernements à assurer la stabilité macroéconomique et favorise la croissance.

Les pays africains indiquent que les politiques macroéconomiques coordonnées au niveau régional présentent de nombreux avantages. Plus de la moitié affirment que la coordination régionale a contribué à maîtriser l'inflation (figure 4.13). D'autres, presque aussi nombreux, font état de déficits budgétaires raisonnables et de taux de change stables. Enfin, 44% signalent une augmentation des investissements.

La plupart des pays indiquent que les programmes d'intégration du commerce et des marchés et les programmes de transport présentent des avantages (tableau 4.1). Cependant, dans certains domaines, tous les pays ne profitent pas des avantages potentiels. Ainsi, dans le cas des programmes énergétiques, à part l'amélioration de

**Tableau 4.1**

*Avantages pour les pays de l'application des programmes des communautés économiques régionales*

Avantages	Proportion des pays (%)
<b>Intégration du commerce et des marchés</b>	
Augmentation des exportations	60
Augmentation des importations	56
Amélioration des procédures douanières	64
Autres	20
<b>Programmes de transport</b>	
Amélioration du trafic	60
Réduction des coûts des transactions	40
Amélioration de la connectivité physique avec les autres pays	56
Amélioration de la circulation transfrontière	76
<b>Programmes énergétiques</b>	
Amélioration de l'approvisionnement	44
Amélioration de la consommation	24
Meilleure fiabilité	28
Autres	4
<b>Programmes dans l'alimentation et l'agriculture</b>	
Amélioration de la sécurité alimentaire	36
Amélioration du commerce des produits alimentaires	48
Amélioration des systèmes d'alerte rapide	28
Amélioration de la production agricole	24
Autres	4

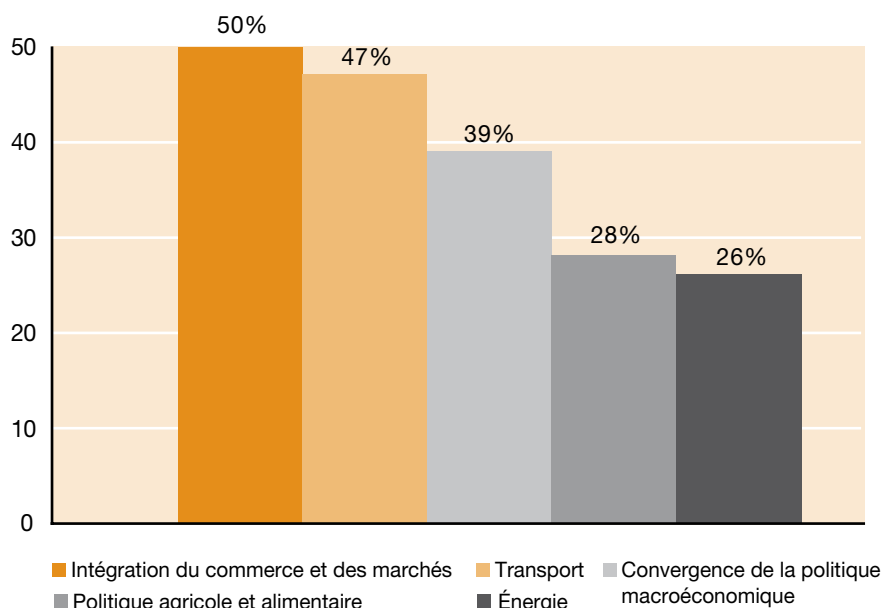
Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

l'approvisionnement signalée par un peu moins de la moitié des pays, de nombreux pays ne font pas état d'une amélioration au niveau de la consommation et de la fiabilité. Il en est de même pour l'agriculture.

La moitié seulement des pays déclarent que les programmes d'intégration du commerce et des marchés ont été avantageux pour eux (figure 4.14). Un peu moins de la moitié font état de gains dans les programmes de transport. Cependant, en ce qui concerne la convergence de la politique macroéconomique, l'énergie, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la plupart des pays disent ne pas avoir l'impression que l'intégration régionale a été réellement avantageuse. Ces résultats médiocres incitent l'observateur à se demander pourquoi les gains espérés se font attendre. La réponse se trouve dans les adhésions croisées et le dédoublement des activités qui ont réduit l'efficacité de ces programmes.

Dans le cadre d'accords commerciaux régionaux efficaces et efficients, les pays africains bénéficieraient de la coopération, notamment à travers la mise en commun des ressources, en faveur des biens collectifs régionaux. Les arrangements en matière d'intégration régionale favorisent la coopération de deux façons. Premièrement, ils encouragent les contacts périodiques et la collaboration entre les décideurs, ce qui permet de renforcer la confiance et de faciliter la coopération dans des domaines non prévus explicitement dans les accords. Deuxièmement, ils offrent un cadre de

**Figure 4.14**  
*Pays signalant les avantages des programmes d'intégration régionale (%)*



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

coopération s'agissant des ressources communes, notamment les fleuves, les routes, les voies ferrées et les réseaux électriques, ou certains problèmes, comme la pollution ou les problèmes de transport. L'incorporation de la coopération régionale aux dispositifs d'intégration aura pour effet d'en renforcer la validité.

***Les structures d'intégration régionale favorisent les gains de bien-être lorsque la création de courants d'échanges est supérieure au détournement, ce qu'on ne peut prévoir à priori***

Si les communautés économiques régionales étaient efficaces et efficientes, l'intégration régionale pourrait également contribuer à réduire le risque de conflit. L'interdépendance croissante entre les membres rendrait les conflits plus coûteux, et les contacts politiques périodiques renforceraient la confiance et faciliteraient la coopération, notamment dans le domaine de la sécurité. Cet aspect est particulièrement important dans un continent dont le développement a été entravé par les conflits dans certaines zones. Les dispositions relatives à la sécurité et les mécanismes de règlement des conflits sont devenus partie intégrante des arrangements en matière d'intégration régionale. Toutefois, l'importance des avantages potentiels pour un groupement régional donné, dépend du degré d'intégration, notamment en ce qui concerne la suppression des protections et autres barrières, comme la lourdeur des formalités aux frontières nationales et les différences entre les normes de produits. Elle dépend également du niveau d'engagement et de confiance des États membres. Le bilan de l'Afrique s'agissant des avantages acquis, bien que positif, demande à être amélioré.

## Coûts de l'intégration

L'intégration a aussi des coûts. D'après la théorie du commerce international, le détournement des courants d'échanges, c'est-à-dire le remplacement de la production à moindre coût des pays non membres par une production à coût élevé des pays partenaires en raison des barrières réduites au sein des groupements régionaux, est l'un des inconvénients les plus largement reconnus. Les structures d'intégration régionale favorisent les gains de bien-être lorsque la création de courants d'échanges est supérieure au détournement, ce qu'on ne peut prévoir à priori. La question de savoir si le bilatéralisme et le régionalisme sont mauvais pour le bien-être économique général, continue de faire l'objet de controverses, et certains affirment que la réponse à cette question est liée aux réponses aux trois questions suivantes:

- Les mesures de libéralisation bilatérales et régionales en cours ont-elles des effets négatifs sur les niveaux de vie dans les pays participants ou non participants?
- Le bilatéralisme et le régionalisme ont-ils perturbé le système commercial mondial et entravé la libéralisation du commerce bilatéral?
- Le libéralisme et le régionalisme risquent-ils de déstabiliser le système commercial mondial à l'avenir?

Baldwin (1997) affirme que presque toutes les études empiriques sur les arrangements régionaux européens et nord américains concluent que les effets sur le niveau

de vie dans les pays membres sont positifs. Même si les travaux de recherche sur les arrangements commerciaux régionaux de moindre envergure sont rares, il n'a pas trouvé beaucoup d'éléments de preuve pour confirmer qu'une libéralisation régionale réelle a effectivement fait baisser le niveau de vie d'un quelconque pays. Il considère, par ailleurs, que, depuis la deuxième guerre mondiale, la libéralisation multilatérale a permis de réduire les tarifs industriels dans les pays développés et que les pays qui ont conduit cette libéralisation multilatérale, en l'occurrence le Canada, le Royaume Uni, les États-Unis, les pays nordiques et les membres de la Communauté économique européenne, dirigent également la libéralisation régionale depuis le Traité de Rome de 1958, la Convention de Stockholm et l'Accord entre les États-Unis et le Canada concernant les produits de l'industrie automobile.

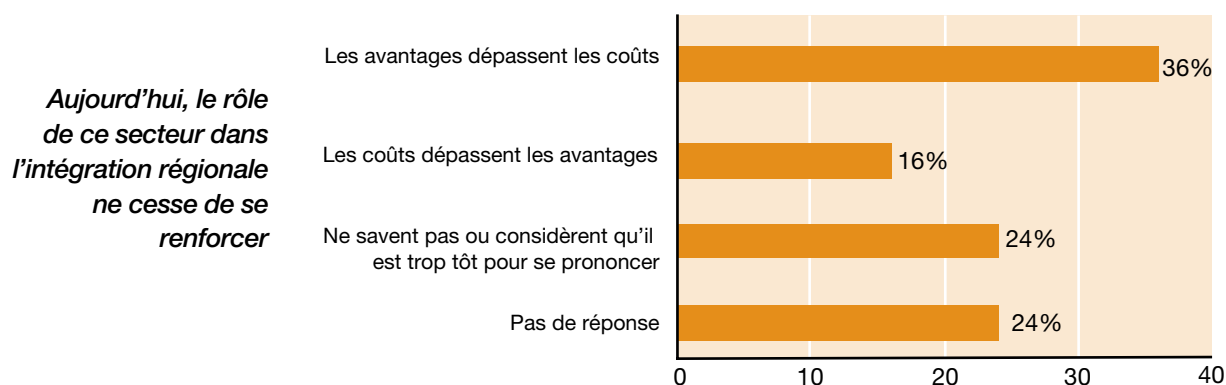
Alors que l'argumentation de Baldwin (1997) va dans le sens du plan visant à optimiser la participation des petits pays d'Afrique à la mondialisation par le biais de l'intégration régionale, le doute persiste (Banque mondiale 2005). Pour Summers (1991), le régionalisme a des effets limités sur le système commercial multilatéral, mais la Banque mondiale (2005) affirme qu'il est discriminatoire et va à l'encontre du multilatéralisme. Baghwati (1993, 1995) partage également ce point de vue et considère la libéralisation dans le cadre du régionalisme comme une grave menace pour le système commercial mondial articulé autour de l'Organisation mondiale du commerce, au même titre que la guerre commerciale entre les blocs, la domination accrue des petits pays par les entités hégémoniques et l'intérêt de moins en moins prononcé pour la poursuite du processus de libéralisation multilatérale.

Pour l'Afrique, l'un des coûts de l'intégration est la baisse des recettes publiques consécutive à la réduction des tarifs entre les membres des groupements commerciaux régionaux et à l'arrêt des importations taxées en provenance des pays non membres. L'importance de ce coût est fonction de la facilité avec laquelle les membres trouveront d'autres moyens d'augmenter les recettes. Il est évident que les coûts peuvent être très élevés pour les pays africains qui sont fortement dépendants des recettes tarifaires. Par ailleurs, la libre circulation des personnes peut induire des coûts indirects comme, par exemple, le renforcement de la surveillance pour lutter contre la criminalité transfrontière. Enfin, l'érosion potentielle de la souveraineté et de la culture nationales peut également être considérée comme l'un des coûts de l'intégration.

Toutefois, la plupart des pays africains déclarent que l'intégration régionale a été avantageuse pour eux (figure 4.15). Il est évident que d'autres pays partageraient ce point de vue si la question des adhésions croisées et du dédoublement des activités venait à être réglée et si les communautés économiques régionales étaient rationalisées.

**Figure 4.15**

*Point de vue des pays africains sur les coûts et les avantages de l'intégration régionale*



*Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

## Faire du secteur privé un partenaire

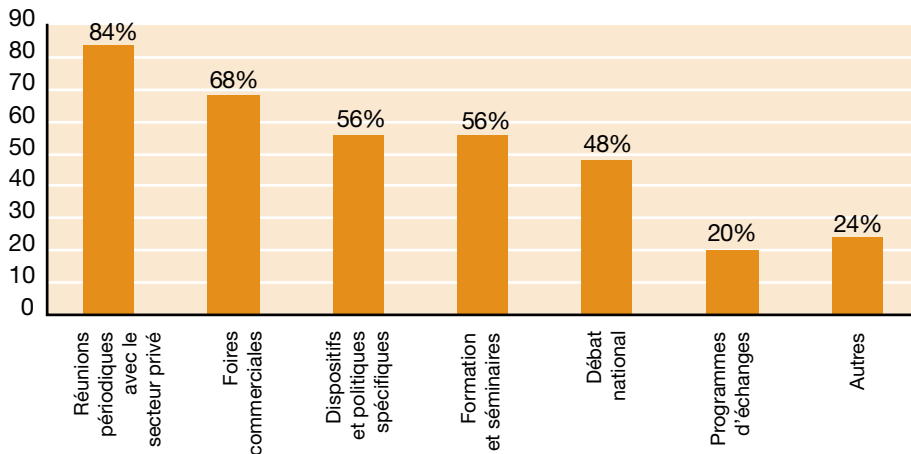
Avant les réformes économiques du milieu des années 80, les initiatives d'intégration régionales étaient le fait des gouvernements africains et des organisations non gouvernementales. Le secteur privé n'était pas considéré comme un partenaire au développement sur lequel on peut compter pour renforcer la croissance économique. Aujourd'hui, par contre, le rôle de ce secteur dans l'intégration régionale ne cesse de se renforcer. Étant donné que la production n'est pratiquement plus l'affaire de l'État, c'est au secteur privé et aux institutions non gouvernementales qu'il incombe de mettre en oeuvre les changements au niveau de la production préconisés par les accords d'intégration.

L'un des domaines dans lesquels le secteur privé peut avoir une influence positive est celui de la prise de décisions aux niveaux national et régional. Un secteur privé bien organisé peut participer à l'élaboration des politiques, prodiguer des conseils aux pouvoirs publics et militer pour la poursuite des réformes positives. À cet égard, il faudrait que ce secteur fasse preuve de dynamisme dans la conception, l'élaboration, la formulation et l'adoption des programmes d'intégration.

En apportant des ressources humaines et financières aux projets régionaux, le secteur privé crée des emplois, élargit les marchés et favorise les externalités positives, notamment les retombées technologiques. Si les conditions nécessaires étaient réunies et s'il bénéficiait de l'appui voulu, le secteur privé pourrait créer suffisamment de richesses pour stimuler la croissance et financer les projets régionaux, d'autant que les Gouvernements africains se désengagent de plus en plus des activités économiques non stratégiques.

**Figure 4.16**

*Mécanismes utilisés par les pays pour intégrer le secteur privé (%)*



*Un secteur privé bien organisé peut participer à l'élaboration des politiques, prodiguer des conseils aux pouvoirs publics et militer pour la poursuite des réformes positives*

**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

Il existe tout un éventail de mécanismes pour faire participer le secteur privé à l'intégration régionale. La plupart des pays privilégient les réunions périodiques, mais les foires commerciales, les instruments réglementaires, ainsi que les programmes de formation et les séminaires ne sont pas en reste.

En levant les principales contraintes qui entravent le développement et le renforcement de l'efficacité du secteur privé, l'intégration régionale facilite la formation de marchés plus larges, grâce à la libéralisation et à l'harmonisation du commerce, et multiplie les opportunités d'affaires et de profits. En outre, l'harmonisation de la politique macroéconomique au sein de la plupart des communautés économiques régionales réduit l'incertitude et le risque économiques, tout en stimulant l'activité du secteur privé.

L'intégration financière, qui progresse parallèlement à l'intégration macroéconomique, favorise l'émergence de marchés régionaux des capitaux. Dans certaines communautés économiques régionales, le secteur bancaire bénéficie également de la concurrence accrue et du partage des connaissances qui créent un climat propice à l'intermédiation financière grâce à une mobilisation et à une allocation efficaces des ressources. Ces résultats vont également dans le sens des intérêts du secteur privé.

Les mécanismes institutionnels pour la coopération entre les secteurs public et privé au niveau national doivent être améliorés et les goulets d'étranglement qui freinent le développement des sociétés transnationales doivent être supprimés. Pour ce faire, il faudrait notamment simplifier les règles en matière de fusion et de rachat et mettre en place les cadres nécessaires pour permettre aux marchés des capitaux d'intégrer le

système de la double cotation des sociétés là où les bourses des valeurs existent. Les traités et protocoles des communautés économiques régionales doivent également être révisés pour faire en sorte que le secteur privé y soit explicitement mentionné.

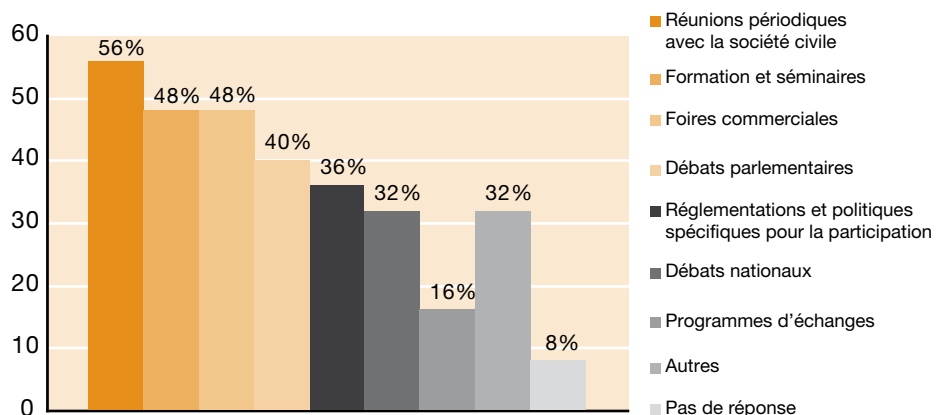
## Démocratiser l'intégration régionale en même temps que la société civile

*On commence à reconnaître la nécessité de faire participer d'autres acteurs, comme en témoignent les réunions de l'Union africaine de juin 2001 et juin 2002 consacrées à la participation de la société civile à l'intégration en Afrique*

La démocratisation du régionalisme est indispensable si les gouvernements africains veulent donner à l'intégration régionale une assise populaire. Jusqu'à présent, le dialogue sur l'intégration a été généralement monopolisé par les pouvoirs publics et les organisations intergouvernementales. Cependant, on commence à reconnaître la nécessité de faire participer d'autres acteurs, comme en témoignent les réunions de l'Union africaine de juin 2001 et juin 2002 consacrées à la participation de la société civile à l'intégration en Afrique. Malgré tout, les mécanismes destinés à faciliter une telle participation sont encore embryonnaires. Près de la moitié des pays africains ont recours aux foires commerciales, aux séminaires, à la formation et aux réunions périodiques avec la société civile pour débattre des questions d'intégration (figure 4.17). Par ailleurs, les débats parlementaires sont plus fréquents que les débats publics nationaux.

La réussite de la rationalisation des communautés économiques régionales dépend, pour une grande part, de la participation de la société civile et de toutes les parties concernées. Un processus qui garantirait la participation de la société civile aurait plus de chances de réussir qu'un processus qui serait conduit uniquement par le

**Figure 4.17**  
*Mécanismes nationaux pour la participation de la société civile à l'intégration régionale (%)*



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique



gouvernement. Tant que la population n'aura pas pris la juste mesure de l'intégration régionale et qu'elle ne sera pas intéressée à son succès, la situation des communautés économiques régionales aura peu de chances d'évoluer.

La mobilisation effective de l'opinion publique doit être considérée comme un instrument essentiel pour orienter la coopération et l'intégration vers un développement collectif autosuffisant, authentique, et auto soutenu en Afrique. Il faut mettre en place des mécanismes de consultation améliorés. En dehors des média électroniques largement utilisés, les groupes qui ont le plus besoin d'être sensibilisés sur l'intégration régionale, à savoir les femmes et les jeunes, ne sont guère ciblés. Étant donné que les organisations professionnelles ont tendance à être dominées par le secteur structuré, la majorité des citoyens restera probablement dans l'ignorance des problèmes qui se posent à leur pays. Les jeunes sont en mesure d'assurer la durabilité de l'intégration régionale, et les femmes participent activement aux activités du secteur non structuré, notamment au commerce transfrontière. Si l'occasion leur est donnée d'apprécier les avantages de l'intégration, ces groupes pourraient lui fournir l'appui dont elle a besoin.

***Pour réussir la rationalisation, il faut remédier aux défaillances au niveau national qui freinent l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux plans et budgets nationaux***

## Conclusion

Ce chapitre a porté essentiellement sur les mesures qui devraient être prises au niveau national pour assurer le succès de l'intégration régionale en Afrique. Cette insistance sur l'action au niveau national s'explique par le fait que ce sont les pays membres qui déterminent le rythme de l'intégration à l'échelle des communautés économiques régionales. Toutefois, de nombreux pays ne disposent pas d'un cadre institutionnel suffisamment solide leur permettant de coordonner et de stimuler le processus d'intégration. Les objectifs contradictoires qui poussent les pays à adhérer à plusieurs groupements régionaux favorisent la création d'une multitude de centres de liaison au niveau national, ce qui rend la coordination difficile.

L'inefficacité et l'inefficience des nombreuses communautés économiques régionales est aggravée au niveau national par l'incapacité des pays à intégrer pleinement les programmes des communautés économiques régionales aux plans et budgets nationaux. En outre, le fait que la plupart des pays n'aient pas réussi à analyser les avantages et les coûts de leur appartenance aux communautés économiques régionales, a compliqué davantage la mise en œuvre des réformes nécessaires au succès des initiatives communes des communautés économiques régionales. La fragilité de l'appui politique aux plans d'intégration est également mise en évidence par le fait que la plupart des pays ne s'acquittent pas régulièrement de leurs obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales, en raison notamment des adhésions multiples.

**La principale conclusion que l'on peut tirer de l'analyse développée dans ce chapitre, est que les pays doivent d'abord examiner objectivement les raisons de leur participation à différents programmes d'intégration**

Pour réussir la rationalisation, il faut remédier aux défaillances au niveau national qui freinent l'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux plans et budgets nationaux. Pour ce faire, il faudrait recourir à des méthodes novatrices, comme l'organisation de programmes de formation communs par les communautés économiques régionales dont les mandats se chevauchent, pour échanger des idées sur l'harmonisation. Outre qu'elles permettent d'améliorer les compétences, ces initiatives communes de renforcement des capacités faciliteront la mobilisation des ressources au niveau national au profit des biens collectifs, notamment le développement des infrastructures.

La principale conclusion que l'on peut tirer de l'analyse développée dans ce chapitre, est que les pays doivent d'abord examiner objectivement les raisons de leur participation à différents programmes d'intégration. Des études comparatives sur les avantages et les coûts doivent être réalisées pour faire bouger les choses dans ces pays. Ces études devraient aboutir à un processus de rationalisation naturel ou accélérer la rationalisation si ardemment défendue au chapitre 3. Tant que les pays concernés ne seront pas en mesure d'affirmer, en toute confiance, que les avantages de l'intégration seront supérieurs aux coûts, l'engagement à l'égard de l'intégration restera faible.

Les mesures recommandées jusqu'ici relèvent des pouvoirs publics, mais une autre conclusion importante s'impose, à savoir que le processus d'intégration doit être démocratisé. Cette démocratisation contribuera à faire de l'intégration régionale un processus fondé sur la demande à laquelle participeraient le gouvernement, le secteur privé et la société civile. L'approche de l'intégration fondée sur l'offre, dans le cadre de laquelle les gouvernements commencent par agir avant d'informer les parties concernées, nécessite de nouveaux mécanismes susceptibles de renforcer l'engagement. La rationalisation de l'adhésion d'un pays donné aux communautés économiques régionales peut être facilitée si la population participe à un dialogue constructif susceptible de générer l'appui nécessaire contre les intérêts établis.

## Notes

1. Selon la notion de géométrie variable examinée au chapitre 3, l'intégration lente et l'intégration rapide coexistent dans une même communauté économique régionale, aussi longtemps qu'elle est signataire du traité, et l'intégration lente retarde la ratification et l'application des protocoles.

## Références

- Baldwin, Richard. 1997. "The Causes of Regionalism." Discussion Paper 1599. Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Banque mondiale. 2005. *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development*. Washington, D.C.

- Bhagwati, J. 1993. "Regionalism and Multilateralism: An Overview." Dans K. Anderson et R. Blachurst, eds., *Regional Integration and the Global Trading System*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- . 1995. *The Dangerous Drift to Preferential Agreements*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- CEA (Commission économique pour Afrique). 2004. État de l'intégration régionale en Afrique. Policy Research Report. Addis-Abeba.
- Summers, L. 1991. "Regionalism and the World Trading System." Dans *Policy Implications of Trade and Currency Zones*. Kansas City, Kan.: Federal Reserve Bank of Kansas City.



# Coordination défailante à l'échelle du continent

**D**urant les quinze années qui ont suivi la signature du Traité d'Abuja, les pays africains ont pris de nombreuses initiatives dans le domaine de l'intégration régionale sans les coordonner au niveau continental. Les résultats de l'intégration montrent clairement que les modèles continentaux en la matière ont davantage servi de cadres généraux que de points de référence fondés sur des règles précises. Les mécanismes de coordination à caractère juridique, qui sont indispensables pour appliquer les normes et les engagements en matière d'intégration, ne sont pas encore en place, ce qui explique les adhésions croisées et les défailances dans la coordination et l'harmonisation des programmes des communautés économiques régionales.

## Nécessité de la coordination

La coordination de l'intégration à l'échelle du continent est essentielle pour améliorer les résultats et doit être considérée comme un bien collectif. Trois arguments militent en sa faveur:

- Les interactions économiques renforcent l'intérêt pour la coordination;
- La coordination favorise un maximum de bien-être; et
- Les institutions en charge de la coordination deviennent des biens collectifs.

D'après Horne et Masson (1988), la coordination incite les pays à choisir des politiques économiques susceptibles de renforcer au maximum leur bien-être collectif en mettant à profit les interactions de leurs économies. Cooper (1985) distingue plusieurs types d'interactions dont quelques unes sont particulièrement utiles pour la coordination de l'intégration en Afrique. Il y a tout d'abord l'interaction structurelle consécutive à la transmission des chocs extérieurs d'un pays à l'autre. Deux pays donnés pourraient être confrontés au même type de choc extérieur parce qu'ils produisent des biens confrontés à des conditions internationales similaires. Ces pays auraient donc intérêt à coordonner leurs politiques, tout au moins dans les secteurs concernés. Viennent ensuite les objectifs similaires. La capacité d'un pays donné à réaliser un objectif précis peut dépendre de la réalisation du même objectif ou d'un objectif apparenté dans un autre pays. Les pays sont donc amenés à coordonner leurs actions parce qu'ils ont intérêt à ce que leur voisin réussisse. Enfin, il y a l'interaction stratégique, c'est-à-dire lorsque un pays définit sa politique en fonction

de la stratégie d'un autre pays. En Afrique, les interactions sont nombreuses au niveau continental. La proximité géographique et les similitudes au plan du développement, la spécialisation économique et les contraintes sont autant de facteurs qui justifient la coordination de l'intégration régionale.

*Étant donné que les multiples approches de l'intégration en Afrique sont dispersées, fragmentées, antagonistes et parfois stagnantes, la coordination semble indispensable à la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja*

Le deuxième argument de poids en faveur de la coordination s'appuie sur la théorie des jeux qui veut que la coopération conduise à un optimum de Pareto, avec une création maximale de bien-être. L'équilibre avec un joueur dominant, comme dans le cas de l'équilibre de Stackelberg ou dans le cas d'un équilibre non coopératif, comme l'équilibre de Nash, produit moins de bien-être économique pour tous les joueurs, d'où la nécessité de la coordination.

D'après le troisième argument, les institutions en faveur de la coordination agissent en tant que biens collectifs (Kindleberger 1986). Grâce à la coordination, les institutions apportent des externalités positives à tous les membres. Dans le contexte de l'intégration, plus les pays membres sont nombreux, plus les gains de bien être au niveau mondial sont importants. À cet égard, il est particulièrement significatif que quatre des cinq biens collectifs internationaux relevés par Kindleberger, à savoir les institutions monétaires communes, les systèmes d'échanges commerciaux communs, les règles financières communes, et les systèmes de coopération et de coordination, soient directement liés à l'intégration régionale.

Étant donné que les multiples approches de l'intégration en Afrique sont dispersées, fragmentées, antagonistes et parfois stagnantes, la coordination semble indispensable à la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja. Il s'agit là de la base théorique et pratique des arrangements institutionnels actuels en matière de coordination.

## L'état actuel de la coordination

Les paragraphes 1 et 3 de l'article 88 du Traité d'Abuja énoncent le protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales. Adopté le 28 février 1998, il a été signé par le Marché commun d'Afrique orientale et australe, la Communauté des États sahélo-sahariens, la Communauté économique des États d'Afrique centrale, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, l'Autorité intergouvernementale pour le développement et la Communauté de développement d'Afrique australe. Ses objectifs, tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 consistent à :

- Renforcer les communautés économiques régionales existantes conformément aux dispositions du protocole, de la Communauté économique africaine et des traités des communautés économiques régionales;

- Favoriser la coordination et l'harmonisation des politiques, mesures, programmes et activités des communautés économiques régionales pour assurer la mise en œuvre des phases une à quatre de l'article 6;
- Renforcer la coordination entre les communautés économiques régionales; et
- Fournir un cadre institutionnel pour gérer les relations entre les communautés économiques régionales et l'Union africaine.

Pour atteindre ces objectifs, le protocole prévoit un cadre de coordination avec des organes de coordination bien définis et deux importants comités, en l'occurrence le Comité des hauts fonctionnaires du secrétariat et le Comité de coordination. Les principales tâches du Comité des hauts fonctionnaires consistent à préparer le travail au Comité de coordination, assurer le suivi des activités des communautés économiques régionales et favoriser l'assistance mutuelle entre elles. Le Comité de coordination est composé du président de la Commission de l'Union africaine, des chefs de secrétariat des communautés économiques régionales, du Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique et du président de la Banque africaine de développement. Il a pour mission de déterminer l'orientation politique de la mise en œuvre du protocole, de coordonner les politiques macro-économiques, d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja et de décider de la manière d'appliquer les décisions et directives du Sommet des chefs d'État. Un cadre institutionnel composé des hauts fonctionnaires du secrétariat, fournit un appui technique durable. Les communautés économiques régionales doivent, quant à elles, aligner leurs traités et leurs instruments juridiques respectifs sur les dispositions du protocole et introduire dans leurs traités une disposition explicite stipulant que la Communauté économique africaine sera l'aboutissement de leur fusion.

Les mécanismes de coordination existent bel et bien, mais ils n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. Près du tiers des communautés économiques régionales impute le manque de coordination à l'absence de direction (figure 5.1). Le protocole entre les communautés économiques régionales et les institutions continentales est supposé combler cette lacune. En outre, plus d'un tiers d'entre elles évoquent l'absence de communication à laquelle le protocole devrait également remédier. Il semblerait donc que les communautés économiques régionales attendent que les orientations viennent d'ailleurs au lieu de les puiser en leur sein. Ainsi donc, la réactivation et le renforcement des institutions et des mécanismes prévus par le protocole entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales se justifient amplement.

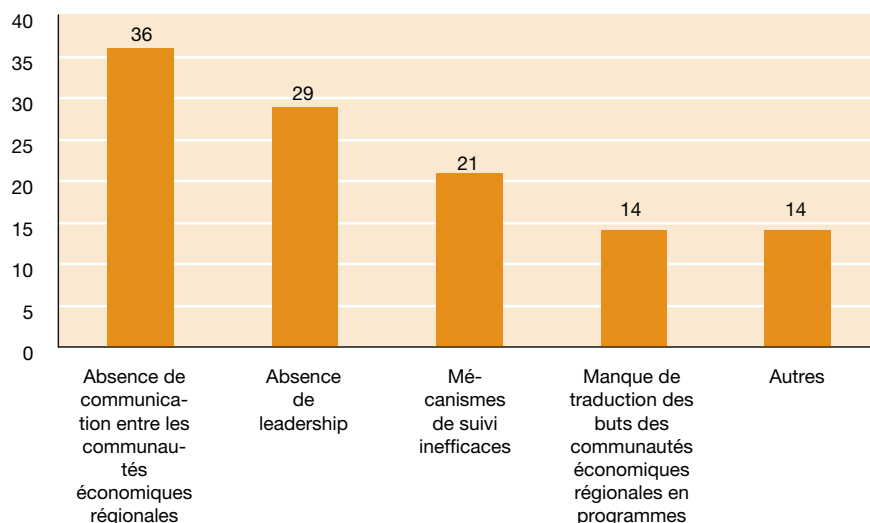
Le protocole prévoit également un plan de gestion pour la coopération et la coordination des activités de la Communauté économique africaine et des communautés économiques régionales. La Communauté économique africaine est censée assumer le rôle d'instance dirigeante, tandis que les communautés économiques régionales seront les organes techniques chargés de réaliser les objectifs du traité d'Abuja. Elles seront les premières à coordonner les programmes pour les pays membres, et la Com-

***Près du tiers des communautés économiques régionales impute le manque de coordination à l'absence de direction***

**Figure 5.1**

**Conséquences de l'absence de coordination au niveau des communautés économiques régionales (%)**

*La Communauté économique africaine est censée assumer le rôle d'instance dirigeante, tandis que les communautés économiques régionales seront les organes techniques chargés de réaliser les objectifs du traité d'Abuja*



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

munauté économique africaine fournira l'appui nécessaire et assurera le suivi des activités pour harmoniser les mesures et les calendriers au niveau continental. Une fois que les communautés économiques régionales auront mis en place les unions douanières et les marchés communs régionaux, elles fusionneront pour former le Marché commun africain, et la Communauté économique africaine avec tous ses attributs entrera en scène. Elle sera l'interlocutrice principale des pays membres, et les fonctions et structures des communautés économiques régionales seront revues pour lui servir d'instruments d'intervention. L'ensemble de ce processus devrait s'étaler sur 25 ans.

L'Acte constitutif de l'Union africaine, qui a été adopté le 11 juillet 2000, abroge les dispositions contraires du Traité d'Abuja. Au niveau continental, les pays membres de l'Union africaine s'emploieront à fournir des directives aux communautés économiques régionales pour coordonner leurs politiques et à harmoniser les politiques sectorielles des communautés économiques régionales afin d'élaborer des politiques au niveau continental. Le détail des activités de mise en œuvre est laissé aux communautés économiques régionales.

Le 24 juin 2004, le Comité de coordination de l'Union africaine a adopté un protocole sur les relations avec les communautés économiques régionales qui entrera en vigueur une fois que l'Union africaine et les chefs de secrétariat d'au moins trois communautés économiques régionales l'auront signé. Ce protocole, qui remplacera le protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les com-



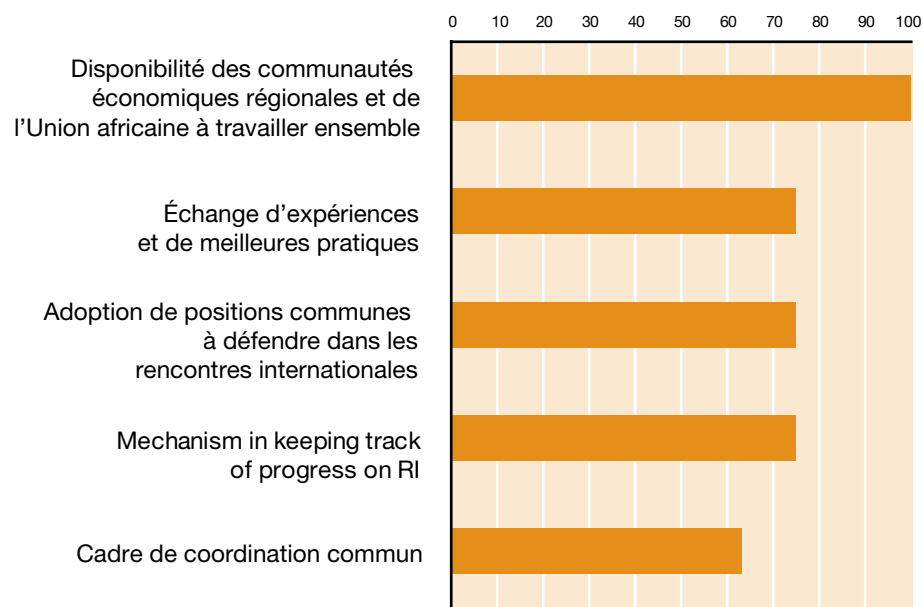
munautés économiques régionales, comporte trois grandes innovations. Tout d'abord, les deux comités de coordination se réuniront une fois par an. Ensuite, l'Union africaine aura le pouvoir de sanctionner les communautés économiques régionales ou les pays membres qui ne respectent pas ses directives. Enfin, un mécanisme de règlement des différends est envisagé. La capacité de ce nouveau protocole à réaliser les objectifs en matière de coordination doit être évaluée sur la base des appréciations des communautés économiques régionales concernant les forces et les faiblesses du protocole actuel.

## Forces et faiblesses du protocole actuel

D'après la plupart des communautés économiques régionales, la principale force du protocole réside dans son existence même (figure 5.2). En d'autres termes, les communautés reconnaissent la nécessité des mécanismes de coordination. Toutefois, on ne sait pas si elles sont prêtes à accepter des mécanismes de coordination assortis de sanctions. Le protocole offre des cadres pour les consultations, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et l'adoption de positions communes à défendre dans d'autres cadres internationaux. Enfin, c'est aussi un mécanisme qui permet de suivre l'état

**Figure 5.2**

*Points forts du protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales (%)*



Source: Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

d'avancement de l'intégration régionale, notamment les progrès accomplis par les communautés économiques régionales en vue de l'instauration de la Communauté économique africaine.

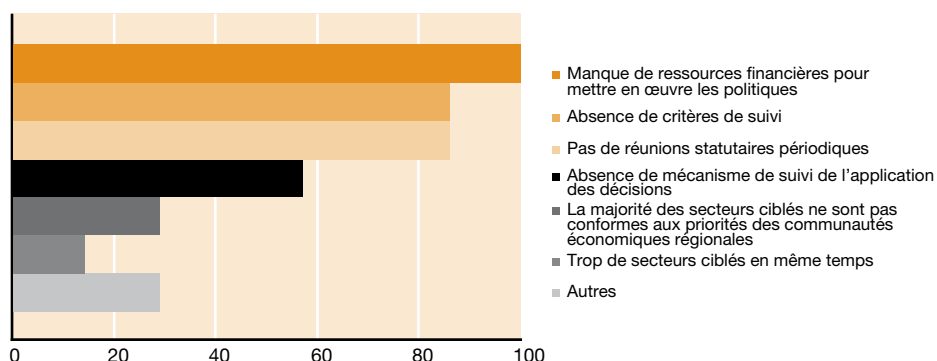
Le principal point faible du protocole est le manque de ressources (figure 5.3). En l'absence de personnel permanent pour assurer la coordination de l'intégration régionale, le mécanisme de coordination à l'échelle du continent semble particulièrement fragile. La plupart des politiques et questions liées à l'intégration nécessitent un suivi constant par un personnel qualifié et expérimenté. Aussi, on est en droit de s'interroger sérieusement sur la capacité de l'Union africaine à gérer l'intégration régionale. Même si l'article 12 du protocole contient des dispositions en matière d'aide financière aux communautés économiques régionales, le financement est nettement inférieur aux besoins. Conséquence de cet état de fait, les communautés économiques régionales acceptent de manière tacite le principe de subsidiarité s'agissant des mécanismes de coordination à l'échelle du continent.

Les autres points faibles du protocole existant n'ont également pas grand-chose à voir avec le point de vue selon lequel la coordination à l'échelle du continent n'a pas lieu d'être. Plus de 80% des communautés économiques régionales sont d'avis que l'existence de critères pour le suivi des progrès pourrait contribuer à vérifier que les objectifs en matière de coordination ont été atteints. L'absence de réunions statutaires périodiques est également considérée par la plupart des communautés économiques régionales comme une lacune du protocole. Enfin, la faible participation aux réunions qui se tiennent effectivement pose également problème. Entre 1998 et 2003, le Comité de coordination ne s'est réuni que trois fois. Le Comité des hauts fonctionnaires du secrétariat a tenu, pour sa part, cinq réunions, mais sans la présence de toutes les communautés économiques régionales. L'absentéisme aux

**Plus de 80% des communautés économiques régionales sont d'avis que l'existence de critères pour le suivi des progrès pourrait contribuer à vérifier que les objectifs en matière de coordination ont été atteints**

**Figure 5.3**

**Principaux points faibles du protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales (%)**



Source: Commission économique pour l'Afrique, Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique

réunions concerne toutes les communautés indépendamment de leur envergure ou de leur zone géographique.

Le Comité des hauts fonctionnaires du secrétariat et le Comité de coordination présentent d'autres lacunes dans leur fonctionnement, parmi lesquelles:

- La faiblesse des échanges sur les progrès réalisés dans la coordination ou l'harmonisation des politiques et programmes aux niveaux national, régional, communautaire, continental et sectoriel. Les débats sont rarement consacrés aux progrès ou aux mesures prises pour coordonner ou harmoniser les politiques et programmes sectoriels dans les domaines retenus par le Traité d'Abuja ou l'Acte constitutif de l'Union africaine, notamment l'agriculture, l'industrie, l'infrastructure, le commerce ainsi que la monnaie et les finances, qui sont parmi les plus importants pour l'intégration régionale. L'accent est mis sur les changements administratifs au détriment de l'amélioration des prestations de services;
- Aucun échange des meilleures pratiques en matière de coordination et d'harmonisation entre les communautés économiques régionales et entre ces dernières et la Communauté économique africaine;
- Absence de définition commune de la coordination, de l'harmonisation et des secteurs qui ont besoin de coordination et d'harmonisation. Les réunions sont consacrées à la définition des progrès dans la mise en œuvre plutôt qu'à leur évaluation;
- L'absence de centres de liaison officiels au sein des communautés économiques régionales et entre l'Union africaine et chacune d'entre elles. Cette situation entrave l'échange d'informations;
- L'examen répété des questions qui n'ont pas été réglées. Il n'existe pas de calendrier de mise en œuvre des activités prévues dans chaque domaine ni d'indicateurs pour évaluer les progrès accomplis. Les procès-verbaux des réunions ne mentionnent aucune mesure prise dont l'application doit faire l'objet d'une évaluation à la réunion suivante;
- L'absence d'instrument de suivi permettant de définir des échéances pour le démarrage de telle ou telle activité, l'évaluation des progrès accomplis, les obstacles rencontrés et les besoins en financement. Aucun bilan n'indique les résultats de chaque communauté économique régionale par secteur;
- L'absentéisme des chefs de secrétariat aux réunions du Comité de coordination. L'absence de dates fixes pour la tenue des réunions en réduit l'importance et le sérieux et les chefs de secrétariat éprouvent des difficultés à programmer leur participation.

Cependant, la plus grosse lacune est peut-être liée au manque de moyens permettant de faciliter la coordination à l'échelle du continent. La manière d'améliorer l'efficacité du protocole grâce à un appui approprié et à l'acceptation implicite et explicite du principe de subsidiarité est bien connue. Il faut remédier à ces lacunes pour assurer une bonne coordination et hâter l'avènement de la Communauté économique africaine.

## Résultats décevants

Les meilleurs indicateurs pour évaluer les résultats de la convergence entre les programmes d'intégration des communautés économiques régionales et la Communauté économique africaine sont les objectifs des traités respectifs et le rythme de réalisation des programmes d'intégration.

*La coordination et l'harmonisation entre les communautés économiques régionales sont très répandues en Afrique de l'Ouest et de l'Est dans les domaines de l'infrastructure, de l'énergie, du commerce et de la monnaie*

En ce qui concerne le premier indicateur, la similitude des buts poursuivis par les différentes communautés économiques régionales et la Communauté économique africaine est si harmonieuse qu'elle frise l'unanimité. La constitution ou la reconstitution de certaines communautés économiques régionales et leur reconfiguration après la signature du Traité d'Abuja de 1991 en est la confirmation. Toutefois, il ne faut pas s'attendre à une uniformité totale en raison des différences dans l'origine historique, le niveau de développement, les priorités en matière de coopération et d'intégration, la dotation en ressources, la zone géographique, l'état de la paix et de la sécurité, la gravité des questions environnementales et l'état de l'intégration.

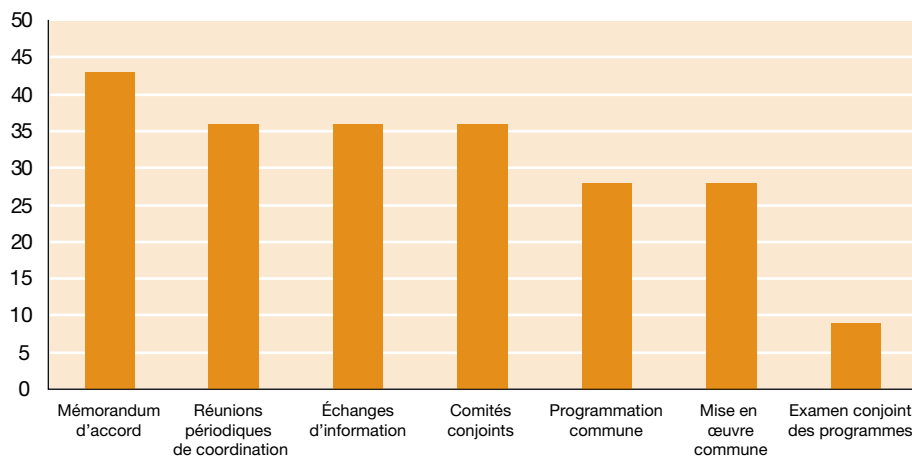
S'agissant du second indicateur, l'état d'avancement des programmes d'intégration varie largement en fonction des communautés économiques régionales. Les mécanismes de coordination sont très peu utilisés. Près de 40% des communautés économiques régionales de la même région utilisent des mémorandums d'accord et moins de 20% procèdent à des examens communs des programmes (figure 5.4). Les résultats des enquêtes montrent que la coordination et l'harmonisation entre les communautés économiques régionales sont très répandues en Afrique de l'Ouest et de l'Est dans les domaines de l'infrastructure, de l'énergie, du commerce et de la monnaie. Même ces deux sous-régions en sont encore, dans une large mesure, aux premières étapes de la coordination des programmes et d'échange des meilleures pratiques. Les régions qui coordonnent leurs activités sont celles de l'Afrique de l'Ouest et de l'Est, de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique australe, et de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe.

Les mécanismes de coordination entre les communautés économiques régionales existants ne sont ni réglementés ni juridiquement contraignants. Même si certains instruments qui gèrent les interactions entre les communautés économiques régionales, notamment les protocoles, sont obligatoires, les mécanismes de coordination de la figure 5.4 ne le sont pas.

Le bilan de la coordination ou l'harmonisation des politiques et programmes sectoriels des communautés économiques régionales est maigre quand on sait que quatre secteurs seulement, sur les 14 retenus par le Traité d'Abuja, ont coordonné ou harmonisé leurs politiques et programmes. Ce résultat s'explique essentiellement par le fait que les communautés économiques régionales en sont encore à essayer de coordonner ou d'harmoniser les politiques de leurs pays membres. La mise en œuvre des politiques arrêtées d'un commun accord a également connu des difficultés étant donné qu'elle nécessite une multitude de plans nationaux efficaces et réalisables, de

**Figure 5.4**

**Mécanismes de coordination utilisés par les communautés économiques régionales dans la même région (%)**



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

*Même dans les activités importantes, comme l'intégration du commerce et des marchés, objectif majeur du Traité d'Abuja, la coordination n'existe que dans un tiers des communautés économiques régionales*

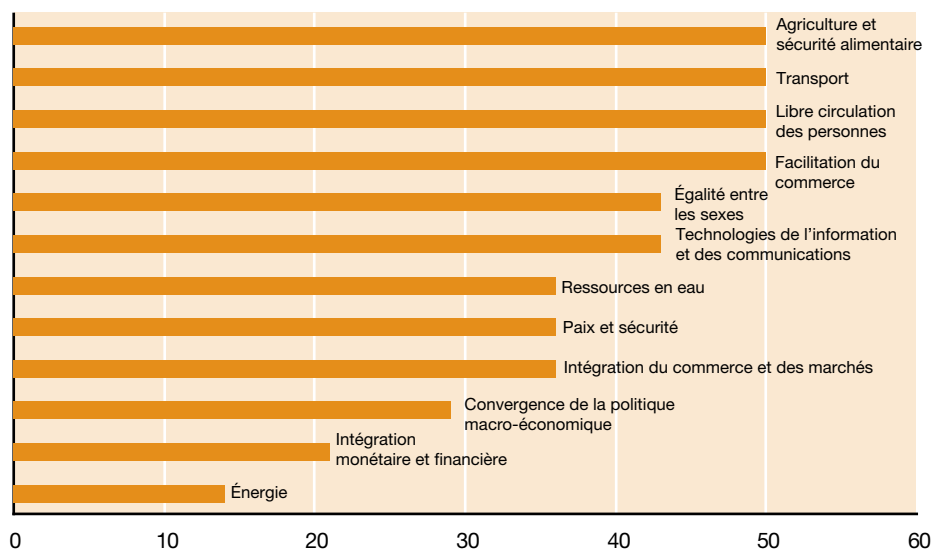
groupes de travail nationaux, d'institutions nationales et régionales et de groupes de travail pour l'évaluation régionale.

Les politiques et les programmes dans l'industrie, l'environnement, la législation de l'intégration, les ressources humaines, le logement, la santé, le tourisme, la science et les techniques, et les affaires sociales et culturelles ne sont ni coordonnés ni harmonisés. En outre, les efforts déployés en la matière par les communautés économiques régionales n'ont pas produit les résultats escomptés. Même dans les activités importantes, comme l'intégration du commerce et des marchés, objectif majeur du Traité d'Abuja, la coordination n'existe que dans un tiers des communautés économiques régionales (figure 5.5). Enfin, la convergence de la politique macro-économique et l'intégration monétaire et financière, objectifs indispensables pour l'avènement de la Communauté économique africaine, sont encore moins coordonnés.

Il existe des exemples de coordination réussie au niveau du continent, notamment dans le secteur du transport. La route transafricaine traverse toutes les communautés économiques régionales. Les pays ainsi que les communautés exécutent leur part de ce programme avec l'appui de la Banque africaine de développement, l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique. Près de 75% des tronçons de la route ont été réalisés. Par ailleurs, la décision prise en 2000, à Yamoussoukro, par les chefs d'État africains de libéraliser et d'améliorer le transport aérien est un autre exemple d'initiative à l'échelle du continent, même si elle a connu quelques déboires. Probablement cela est dû au manque de moyens et à la faiblesse des arrangements institutionnels au niveau du continent.

**Figure 5.5**

**Niveau de coordination par communauté économique régionale et par programme (%)**



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

On peut citer d'autres exemples d'initiatives d'intégration régionale dans le domaine du transport, notamment la Charte africaine du transport maritime et le Plan directeur de l'Union des chemins de fer africains. Adoptée en 1993, la Charte constitue un cadre pour l'harmonisation des activités maritimes mais n'a jamais été pleinement appliquée. Le Plan directeur pour le développement des chemins de fer, qui s'étale sur 25 ans et qui a été adopté au Sommet des chefs d'État et de gouvernement, qui s'est tenu, en 1978, au Libéria, comporte 18 projets concernant les tronçons manquants au sein des pays et entre eux, et entre les différentes communautés économiques régionales. Toutefois, sur les 26 000 km de voies ferrées prévues par le plan, 15 000 seulement ont été inclus dans la première Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique (1978-1988).

Même si elles ne sont pas pleinement mises en œuvre, les initiatives dans le domaine du transport sont des succès à inscrire à l'actif des communautés économiques régionales en ce sens qu'elles ont favorisé la coordination. Celle-ci sera encore renforcée par le Projet de transport pour l'Afrique subsaharienne dans lequel les communautés économiques régionales auront un rôle capital à jouer en appliquant les décisions afférentes. En revanche, les progrès dans tous les autres sont négligeables. Les mauvais résultats dus au manque de coordination sont aggravés par l'incapacité des communautés économiques régionales à mettre pleinement à profit le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), cadre de l'Union africaine qui pourrait améliorer l'efficacité de la coordination.

L'agriculture et la sécurité alimentaire sont un domaine qui se développe bien dans les communautés économiques régionales, mais il doit être appuyé par des mécanismes de coordination efficaces à l'échelle du continent pour poursuivre sa progression. D'après l'enquête de la Commission économique pour l'Afrique, la moitié seulement des communautés économiques régionales coordonnent les activités dans l'agriculture et la sécurité alimentaire. Cette situation devrait toutefois évoluer grâce à l'initiative parrainée par des institutions multilatérales, notamment l'Organisation des Nations Unies (encadré 5.1).

## Assurer la coordination à l'échelle du continent

Contrairement au processus d'intégration européen, qui est passé par des élargissements successifs de l'espace d'intégration initial, l'intégration africaine est fondée sur la convergence qui a été justifiée par plusieurs arguments. Premièrement, l'intégration simultanée des 53 pays africains est impossible. Deuxièmement, les pays africains sont très différents aux plans politique, économique et environnemental. Troisièmement, plusieurs institutions régionales et sous-régionales ont précédé l'intégration continentale aux plans juridique et opérationnel. Ainsi, le succès des mécanismes de coordination dépend, dans une grande mesure, de la convergence entre les visions des communautés économiques régionales et des pays et celles du Traité d'Abuja.

Le succès est également fonction de l'étendue des pouvoirs que les communautés économiques régionales sont prêtes à céder à l'Union africaine. Elles semblent disposées à accepter le principe de subsidiarité tant que l'institution de tutelle n'est pas habilitée à imposer des sanctions, même lorsque les pays dévient de l'objectif commun. Les communautés économiques régionales ne sont pas très favorables aux sanctions (22%), mais elles sont toutes pour la sensibilisation.

Cependant, les compositions croisées des communautés économiques régionales et l'inefficacité ainsi que les coûts qui en découlent, indiquent que les visions de l'intégration ne sont pas identiques. S'il y avait une vision commune, les nombreuses communautés économiques régionales qui existent aujourd'hui n'auraient peut-être pas été créées, ou alors elles disposeraient de mécanismes de coordination plus efficaces. L'absence de sanctions au niveau du continent a facilité la prolifération des communautés économiques régionales. Il faudrait donc prévoir des règles contraignantes pour appliquer le Traité d'Abuja et assurer le succès du processus de rationalisation. Les compositions croisées et la multitude de communautés économiques régionales indiquent que les pays africains sont peu enclins à rationaliser ces groupements et à se poser la question de savoir s'ils souhaitent associer leurs destins respectifs au sein d'une entité économique commune. Ainsi, la notion de discipline et de sanctions dans le cadre des mécanismes de coordination de l'intégration, notamment au niveau continental, mérite d'être appuyée.

*Ainsi, le succès des mécanismes de coordination dépend, dans une grande mesure, de la convergence entre les visions des communautés économiques régionales et des pays et celles du Traité d'Abuja*

### Encadré 5.1

#### *Mise en œuvre du Programme global de développement de l'agriculture en Afrique*

Le programme global de développement de l'agriculture en Afrique est une initiative du NEPAD qui fournit le cadre nécessaire pour revitaliser l'agriculture et le développement rural et assurer la sécurité alimentaire. A cet effet, les initiatives du programme visent quatre objectifs:

- Étendre la zone où les terres ont été aménagées et qui bénéficie d'un système d'irrigation contrôlée;
- Améliorer l'infrastructure rurale et les capacités en matière de commerce pour faciliter l'accès aux marchés;
- Augmenter les disponibilités alimentaires, réduire la faim et améliorer les capacités de réaction dans les situations d'urgence alimentaire; et
- Améliorer la recherche agronomique et la diffusion et l'usage des techniques modernes.
- Les objectifs du programme sont conformes aux objectifs de développement du Millénaire et aux autres initiatives de développement:
  - Atteindre une croissance annuelle moyenne de 6% dans l'agriculture;
  - Mettre en place des marchés agricoles nationaux et régionaux dynamiques;
  - Acquérir le statut d'exportateur net de produits agricoles en améliorant l'accès aux marchés et en intégrant les agriculteurs à l'économie de marché;
  - Garantir une répartition plus équitable des revenus;
  - Renforcer la participation à la recherche agronomique et à la mise au point des techniques; et
  - Utiliser de meilleures techniques de gestion des ressources naturelles.

Les communautés économiques régionales et leurs États membres ont établi une feuille de route pour l'exécution du programme. Des initiatives ont également été prises pour préparer des projets d'investissement nationaux et planifier l'aide financière à long terme. Des règles de procédure seront adoptées pour les projets nationaux et régionaux, la mobilisation des ressources au niveau national, le financement par les partenaires au développement, la coordination et la gouvernance, et l'évaluation des programmes, afin d'assurer la coordination au sein des communautés économiques régionales et entre elles.

*Source: NEPAD 2005*

Tant que la Communauté économique africaine se limitera aux questions politiques, les communautés économiques régionales devront coordonner les questions techniques qui nécessitent la participation des pays membres. Cette formule rationnelle et économique permettra d'augmenter la valeur ajoutée en mettant à profit les systèmes, les programmes, l'équipement, les ressources humaines et les institutions en place au



niveau des communautés économiques régionales. Elle permet aussi de limiter les chevauchements et les problèmes de communication éventuels. La Communauté économique africaine doit, de son côté, établir des protocoles sectoriels rationnels qui feront de la rationalisation une obligation statutaire et les faire adopter par les communautés économiques régionales.

Outre les protocoles sectoriels de la Communauté économique africaine, il fallait répartir de manière claire les tâches entre les institutions qui gèrent la Communauté économique africaine, à savoir la Banque africaine de développement, l'Organisation de l'unité africaine, le programme des Nations Unies pour le développement et les communautés économiques régionales. Ces institutions ont beaucoup apporté aux plans national et régional, mais leurs efforts communs n'ont pas été visibles et, en tout état de cause, le protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales n'a pas été mis en œuvre de manière efficace.

L'adoption de l'Acte constitutif de l'Union africaine et du NEPAD a relancé l'intérêt de l'Afrique pour l'intégration économique. Il convient de rationaliser le cadre institutionnel de l'intégration ainsi que les prérogatives de l'Union africaine et celles des communautés économiques régionales pour les adapter aux nouvelles réalités. Il faudrait également réviser le protocole sur les relations entre les organismes continentaux et régionaux et revitaliser le secrétariat commun en définissant clairement les attributions.

### **Renforcer les mécanismes de coordination**

Les plans d'intégration de l'Afrique pèchent par leur ambiguïté et les difficultés de coordination au niveau continental. L'absence de rationalisation signifie que la Communauté économique africaine n'a pas bénéficié de l'appui nécessaire aux niveaux national et régional. Quatorze ans après la signature du Traité d'Abuja, l'Afrique semble encore loin de pouvoir mettre en place une zone de libre-échange, troisième phase de l'intégration prévue par le traité dans un délai de 10 ans. Cependant, le rythme de l'intégration peut être accéléré grâce à la rationalisation, laquelle serait plus efficace si la coordination était améliorée. Les cadres actuels, entre les différentes communautés économiques régionales et entre ces dernières et l'Union africaine, constituent de bonnes bases qui doivent être renforcées. En effet, dans le contexte de la rationalisation, le problème est de savoir comment faire fonctionner les mécanismes existants.

Toutes les communautés économiques régionales semblent considérer les réunions de coordination comme la solution idéale (figure 5.6). Elles appuient également l'idée de tenir des réunions de coordination annuelles à date fixe pour évaluer les progrès accomplis dans la coordination et l'harmonisation des différents secteurs. L'idée d'un rapport de suivi et d'un mécanisme officiel pour l'échange d'informations a également été soutenue. Toutefois, on ne sait pas dans quelle mesure ils seront utiles si les

**Figure 5.6**

**Appui aux mesures visant à renforcer le rôle de coordination de l'Union africaine**



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

sanctions ne sont pas autorisées contre les communautés économiques régionales qui s'écartent de la voie de l'intégration continentale définie d'un commun accord.

Une communauté économique régionale a proposé à l'Union africaine d'élaborer des programmes d'harmonisation sectoriels après avoir fait le bilan de tout ce qui a été réalisé par chaque communauté économique régionale, secteur par secteur. Cette proposition peut paraître raisonnable et objective, mais le fait de demander à l'Union africaine de préparer un programme pour faciliter l'échange d'expériences entre les communautés économiques régionales, au lieu de la doter des pouvoirs nécessaires pour appliquer des sanctions contre les communautés qui se sont écartées de la voie vers la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja, pourrait être le signe d'une volonté de préserver l'autonomie des communautés économiques régionales.

Une autre communauté économique régionale préconise d'accorder davantage d'intérêt aux programmes de coopération économique et demande que le personnel et les autres ressources de l'Union africaine soient mis au service des priorités économiques de l'Union.

Une troisième communauté, plus petite que les deux autres, défend une position intermédiaire qui mettrait davantage l'accent sur l'engagement politique. Enfin, deux petites communautés se déclarent en faveur d'une coordination plus structurée entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales: meilleure circulation de l'information et renforcement de la coopération entre le secrétariat de l'Union africaine et les États membres. Elles sont également en faveur d'un secrétariat officiel qui serait chargé de gérer les relations entre les communautés économiques régionales et l'Union africaine. Ce secrétariat assumerait les fonctions prévues par le protocole sur les relations, mais il bénéficierait de ressources suffisantes pour être opérationnel et efficace.

### **Assurer la sécurité financière**

Les communautés économiques régionales considèrent que le manque de ressources financières comme le principal facteur qui limite l'efficacité des mécanismes de coordination. La rareté des ressources financières entrave la mise en œuvre des politiques, des mesures et des programmes des communautés économiques régionales. Le protocole contient des dispositions en matière d'aide financière aux communautés économiques régionales et de mise en valeur des capacités humaines, mais les communautés considèrent que cette aide est en deçà de leurs attentes.

Toutefois, 30% seulement des communautés économiques régionales attendent une aide financière de l'Union africaine (figure 5.7), ce qui est surprenant, sachant notamment que les contraintes financières constituent un handicap majeur des mécanismes de coordination actuels. Le soutien financier est peut-être souhaité de manière implicite par les 60% des communautés économiques régionales qui attendent une assistance technique ou une coordination de leurs activités et programmes pour progresser sur la voie de l'instauration de la Communauté économique africaine. Le maintien de la paix apparaît également comme un domaine pour lequel la majorité des communautés économiques régionales attend une aide. Les programmes concernant la paix et la sécurité sont déjà courants dans nombre de communautés économiques régionales, de sorte que l'appui de l'Union africaine contribuera inévitablement à renforcer la coordination et l'harmonisation.

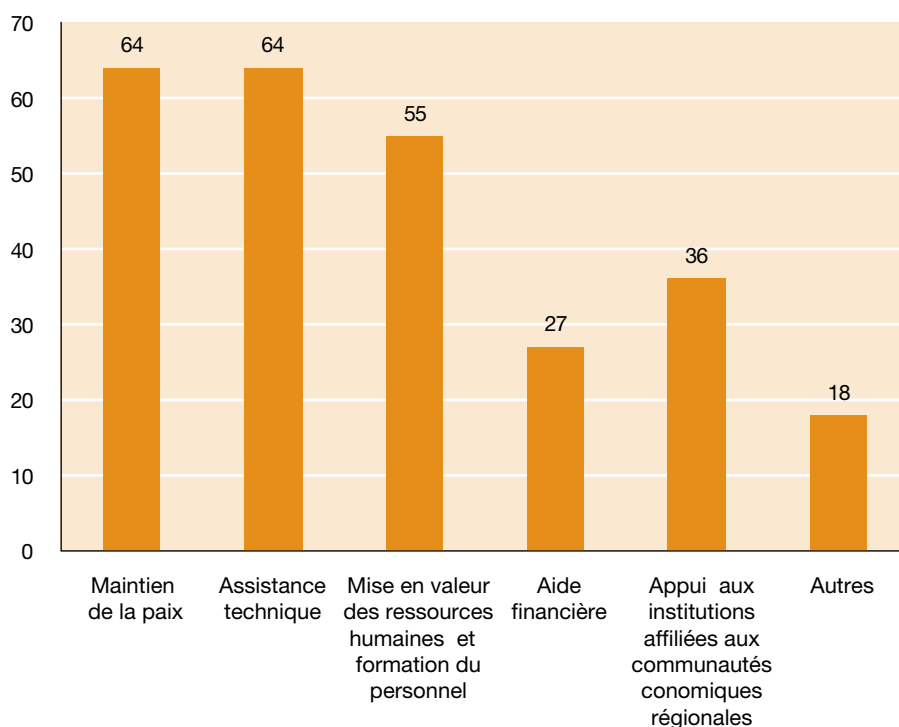
L'insatisfaction des communautés économiques régionales quant au volume de l'aide qu'elles reçoivent explique peut-être en partie leur souhait implicite de rester autonomes s'agissant de l'exécution de la plupart des programmes d'intégration. Elles ne sont que 40% à estimer que l'Union africaine fournit une assistance technique et un appui pour le maintien de la paix dans les meilleures conditions possibles et 20% seulement sont du même avis pour ce qui concerne l'aide financière.

La majorité des communautés économiques régionales privilégie deux méthodes pour améliorer la capacité de l'Union africaine à fournir une aide financière (figure 5.8): la collecte de taxes au niveau continental sous forme d'impôt communautaire et l'adoption d'une démarche coordonnée pour mobiliser l'aide des bailleurs de

***Seulement 30%  
des communautés  
économiques  
régionales attendent  
une aide financière de  
l'Union africaine***

**Figure 5.7**

**Nature et niveau de l'aide de l'Union africaine attendue par les communautés économiques régionales**



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

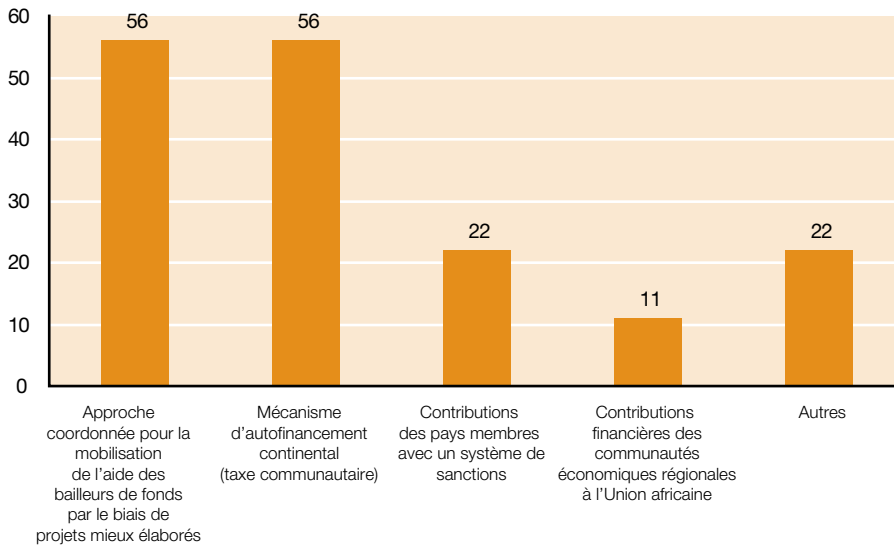
fonds par le biais de projets coordonnés. Une troisième méthode, qui n'est défendue que par 22% des communautés économiques régionales, consisterait à imposer des sanctions aux pays membres en défaut. L'impôt communautaire ne suscite pas beaucoup d'appui par rapport à la volonté des membres de financer les communautés économiques régionales. À cela, il y a trois explications possibles. Premièrement, les pays membres croient peut-être voir dans les objectifs d'intégration des communautés économiques régionales plus que le rôle de l'Union africaine dans les activités d'intégration. Deuxièmement, il se pourrait qu'il y ait peu de pays membres politiquement engagés en faveur de l'intégration africaine et donc peu de pays qui souhaitent en payer directement le prix. Troisièmement, le coût financier découlant des adhésions croisées risque d'éroder l'engagement et l'intérêt nécessaires au niveau africain pour renforcer les institutions et les instruments du continent.

### **Échange d'informations**

Les mécanismes officiels pour l'échange d'informations jouent également un rôle important dans le renforcement de la fonction de coordination de l'Union africaine. L'absence de mécanismes de suivi des politiques arrêtées d'un commun accord et le

**Figure 5.8**

**Moyens d'améliorer les capacités de l'Union africaine à fournir une aide financière aux communautés économiques régionales (%)**



**Source:** Commission économique pour l'Afrique, *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique*

fait que les réunions statutaires ne se tiennent pas, ont également leur importance. Il convient de mettre à profit l'échange d'informations pour renforcer la coordination au niveau continental. Pour commencer, il faudrait recueillir l'avis des communautés économiques régionales sur la fréquence des échanges d'informations et les méthodes utilisées actuellement à cet effet entre les communautés économiques régionales et l'Union africaine.

Pour 60% des communautés économiques régionales, l'échange d'informations devrait se faire une fois par trimestre. Par ailleurs, et ce n'est pas surprenant, 70% d'entre elles déclarent échanger des informations par courrier postal, probablement pour des raisons d'économie. Cependant, des moyens plus efficaces sont également utilisés. Il s'agit des rapports périodiques (50% des communautés) et des réunions de coordination consacrées à l'examen détaillé des questions techniques de coordination (60% des communautés). Compte tenu de l'importance vitale de l'information pour le travail de l'Union africaine dans le domaine de la coordination, il n'est pas inutile de rappeler que l'Union africaine ne reçoit pas davantage d'apports en raison de l'absence de réunions de coordination et de rapports d'évaluation dans 40% des communautés économiques régionales. Probablement soucieuse de faire des économies, les communautés continuent de privilégier l'échange d'informations par voie électronique mais la plupart d'entre elles sont en faveur de l'utilisation d'autres moyens, notamment l'échange obligatoire de rapports, les visites de représentants de l'Union africaine, l'ouverture de bureaux de coordination dans les communautés

économiques régionales et au niveau de l'Union africaine et les réunions entre les communautés et au sein de l'Union africaine.

### **Définir le cadre géographique approprié**

Chaque domaine de la politique économique a son propre cadre géographique. Ainsi, la politique monétaire, par exemple, est mieux gérée au niveau régional car l'union monétaire nécessite une convergence économique. Il semble que certains secteurs, notamment le transport, les télécommunications, le maintien de la paix et la lutte contre les maladies, soient mieux gérés au niveau continental. Les récents succès de l'Union africaine dans le maintien de la paix sont révélateurs de l'importance des gains dont pourrait bénéficier l'Afrique en gérant certaines politiques au niveau du continent.

Dans le même ordre d'idées, la convergence économique dans le contexte de l'intégration africaine est un processus mixte de convergence institutionnelle et économique qui exige une gestion continentale des politiques économiques et ce, contrairement à l'Europe, où la stratégie, qui se fondait sur la convergence économique, a conduit à l'élargissement institutionnel. La convergence économique n'ira pas de soi en Afrique en raison des différences des niveaux de développement, de l'absence d'échanges entre les pays africains et du poids des partenaires extérieurs, notamment l'Union européenne. En l'absence de coordination des politiques régionales au niveau continental, le processus d'intégration échouera.

Il suffit d'ajouter que le cadre géographique approprié pour la coordination de l'intégration régionale dans le continent doit être envisagée dans le contexte d'une Union africaine en tant qu'instrument transnational, plutôt que supranational, qui sera mieux armée pour institutionnaliser des disciplines sans être taxée d'hégémonisme.

## **Conclusion**

Il ressort des faits développés dans ce chapitre que la coordination à l'échelle du continent est le meilleur moyen de revitaliser le processus d'intégration régionale et, par extension, l'intégration de l'ensemble du continent. De nombreux projets au niveau régional, bloqués à cause des rivalités nationales ou par manque de personnel qualifié local, pourraient être facilement relancés grâce à la légitimité politique que confère un mandat continental et à une meilleure organisation. Par ailleurs, l'intégration régionale gagnerait beaucoup en crédibilité dans le cadre d'un système centralisé. Les négociations sur les accords de partenariat économique, et celles qui se déroulent au sein de l'Organisation mondiale du commerce, ont montré que l'unité africaine est réelle et permet de défendre les intérêts du continent. Le manque de crédibilité explique dans une grande mesure l'inefficacité des interventions publiques<sup>1</sup>.

Les pays, aussi bien que les citoyens, doivent croire en l'intégration régionale pour en assurer le succès. Forte de cet appui, l'Union africaine pourrait faire avancer l'idée de la coordination continentale.

La vision d'un continent intégré, telle qu'exposée dans le Traité d'Abuja, reste valable, mais elle souffre du manque de coordination. Les initiatives de coordination semblent manquer d'enthousiasme car elles sont sélectives et sous-tendues par la volonté de maintenir l'autonomie. L'intégration ne peut réussir sans une coordination à l'échelle du continent. Il est plus que nécessaire d'élaborer un protocole régissant les relations entre les communautés économiques régionales et l'Union africaine qui obligerait cette dernière à coordonner les activités des communautés économiques régionales. Le rôle de l'Union africaine en matière de coordination doit être renforcé. En effet son rôle dans ce domaine est d'autant plus important qu'il s'agit de faire en sorte que les communautés économiques régionales renoncent à leur tendance à freiner la rationalisation en recherchant l'autonomie, ce qui a pour effet de ralentir le processus d'intégration du continent. Il faudrait mettre en place un système de sanctions et donner à l'Union africaine les moyens de régler les conflits liés aux différentes visions et démarches qui caractérisent l'organisation actuelle en matière d'intégration. La participation des communautés économiques régionales aux programmes du NEPAD est également nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja.

Le Traité d'Abuja et le NEPAD identifient des secteurs similaires qui doivent faire l'objet d'une coordination et d'une harmonisation. Cette sélection peut être mise à profit pour établir les priorités en la matière. Il faudrait également trouver un moyen efficace de faciliter la coordination et l'harmonisation et d'en assurer le suivi. L'évaluation de la mise en œuvre doit se faire aux niveaux des pays, des communautés économiques régionales et des différents secteurs. Afin de réduire les dépenses et assurer une mise en œuvre efficace, l'intégration sectorielle devrait toucher successivement les trois groupes de secteurs ci-après: l'agriculture, l'industrie, l'infrastructure, le commerce, la monnaie, les finances, la paix et la sécurité dans un premier temps, puis l'égalité entre les sexes, et enfin le développement, le logement, le tourisme, et les affaires sociales et culturelles. Il faudrait, par ailleurs, adopter une démarche globale et organiser des réunions d'experts des communautés économiques régionales et de l'Union africaine spécialisés dans chaque secteur, pour harmoniser leurs politiques et programmes respectifs, puis des réunions d'experts spécialisés de chaque pays membre. Il est également recommandé d'utiliser l'Internet, de diffuser les meilleures pratiques, de réaliser des études et d'organiser d'autres rencontres pour faciliter la coordination et l'harmonisation de chaque politique et programme sectoriels.

## Notes

1. Kydland et Prescott (1977) ont été à l'avant-garde du domaine économique concernant la question de la crédibilité

## Références

- Cooper, R.N. 1985. "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies." Dans R.W. Jones and P.B. Kenen, eds., *Handbook of International Economics*. Vol. II. New York: North Holland.
- Horne, J.P., et P.R. Masson. 1988. "Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination." *IMF Staff Papers* 35(2): 259–96.
- Kindleberger, C.P. 1986. "Hierarchy versus Inertial Cooperation." *International Organization* 40(4): 841–47.
- Kydland, F.E., et E.C. Prescott. 1977. "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plan." *Journal of Political Economy* 85(3): 473–91.
- NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique). 2005. "Implementing the Comprehensive African Agriculture Development Programme and Restoring Food Security in Africa: The Roadmap." Midrand, Afrique du Sud



# Définir le cadre de la rationalisation

La rationalisation des communautés économiques régionales présente un certain nombre d'avantages économiques et pratiques. Si l'Afrique veut réaliser une union économique et politique, elle doit déployer des efforts concertés pour poursuivre des politiques à même d'assurer la convergence ou l'unification des programmes, des activités et des fonctions des organisations intergouvernementales. La politique de rationalisation doit être cohérente et efficace pour éviter la fragmentation de l'espace économique africain et le blocage du processus d'intégration. Il est encore plus urgent de définir et de mettre en oeuvre des solutions moins politiques, mais plus techniques et plus souples, tout en inscrivant l'action des communautés économiques régionales dans le cadre de l'Union africaine, laquelle doit définir des principes directeurs assurant leur participation pleine et entière.

## Principes de la rationalisation

Afin d'assurer l'efficacité et le succès de la rationalisation, les communautés économiques régionales doivent inscrire leurs actions dans un cadre bien organisé qui garantisse la concordance et la convergence pour aboutir à une intégration totale. Ce cadre doit s'appuyer sur les 10 principes ci-après:

- Une vision commune;
- Des communautés économiques régionales plus fortes et plus efficaces;
- Une viabilité géographique;
- Un espace plus large pour l'investissement;
- Des dispositions transitoires;
- Une approche participative;
- De la clarté et de la visibilité;
- Le partage des responsabilités;
- Le renforcement des acquis; et
- La recherche de la convergence.

### **Principe 1. Aligner la vision sur celles de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique**

Les buts et les objectifs de la rationalisation doivent être alignés sur les visions respectives de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de

l'Afrique (NEPAD). L'Union africaine entend essentiellement accélérer l'intégration socioéconomique pour renforcer l'unité et la solidarité entre les pays africains. Elle espère atteindre cet objectif en mettant en place les conditions propices pour faire du continent africain un partenaire de premier plan au sein de l'économie mondiale et dans les négociations internationales. En encourageant le développement durable et l'intégration, l'Union africaine espère élargir les marchés nationaux, harmoniser les réglementations, et créer un environnement propice à l'investissement.

*L'Union africaine doit également disposer des ressources et des prérogatives nécessaires pour s'assurer que les pays membres se conforment à sa vision, s'acquittent de leurs obligations et respectent leurs engagements*

Le NEPAD est un programme socioéconomique conçu par l'Union africaine pour relancer le développement du continent en éliminant la pauvreté, en assurant une croissance et un développement durables, en favorisant l'intégration et en empêchant la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation. Le NEPAD porte sur les huit domaines sectoriels suivants: développement de l'infrastructure, éducation et formation, santé, agriculture, technologies de l'information et des communications, environnement, énergie, et commerce avec les pays développés.

Si l'on veut aligner la rationalisation sur les nobles objectifs de l'Union africaine et du NEPAD, il faut appliquer intégralement les protocoles de l'Union africaine. La plupart de ces instruments ne sont pas contraignants et leur mise en œuvre dépend du bon vouloir des pays membres. Les décisions des communautés économiques régionales et de l'Union africaine ne seront effectives que lorsque les pays membres accepteront de les mettre en œuvre. L'Union africaine doit également disposer des ressources et des prérogatives nécessaires pour s'assurer que les pays membres se conforment à sa vision, s'acquittent de leurs obligations et respectent leurs engagements. Ainsi, il sera possible d'harmoniser les politiques nationales avec les objectifs, les stratégies, les engagements et la vision globale des communautés économiques régionales, de l'Union africaine et de ses organes.

## **Principe 2. Consolider l'efficacité des communautés économiques régionales**

Le chevauchement des mandats, des objectifs, des protocoles et des fonctions risque d'entraîner une déperdition des efforts et un gaspillage des maigres ressources du continent, tout en réduisant l'efficacité des communautés économiques régionales.

Le commerce est tout aussi inefficace. Le chevauchement et le dédoublement des groupements d'intégration peuvent favoriser le détournement des courants d'échanges lorsque les entreprises sont contraintes de se détourner de la production de biens et services à faible coût, au profit d'autres biens et services plus coûteux, ce qui a pour effet de rendre la production encore plus inefficace. Les adhésions multiples font que les pays peuvent être membres de communautés économiques régionales responsables du détournement des échanges.

Lorsqu'ils adhèrent à plus d'une communauté économique régionale, les pays doivent assumer des charges administratives et financières supplémentaires. Les

différences entre les mécanismes de libéralisation du commerce et les contradictions en matière de politique qui en découlent, ainsi que la diversité des instruments, des procédures et des formats, aggravent ces contraintes au même titre que les taux de réduction des tarifs, les règles d'origine, la documentation commerciale et les nomenclatures statistiques des différentes communautés économiques régionales. Tout cela encourage la recherche d'activités rentables chez les douaniers et autres fonctionnaires.

Par ailleurs, les pays membres et les communautés économiques régionales doivent assumer des coûts directs et indirects pour négocier les politiques de libéralisation, notamment les coûts induits par la participation aux réunions, les honoraires des consultants et autres dépenses diverses. Ces frais sont multipliés pour les pays membres de plusieurs groupements d'intégration dont les objectifs en matière de libéralisation commerciale sont différents.

Compte tenu de tous ces facteurs, le processus de rationalisation doit coordonner et harmoniser les politiques et instruments liés au commerce pour que les pays africains puissent tirer le maximum de profit des échanges commerciaux. Les politiques et les instruments de libéralisation du commerce, une fois intégrés, harmonisés et bien coordonnés, pourraient contribuer à renforcer les groupements d'intégration. De surcroît, ils limitent la probabilité de détournement des courants d'échanges.

Le manque de ressources financières, consécutif au non-paiement des contributions par les pays membres, est une autre source d'inefficacité. Encore une fois, les adhésions multiples sont à l'origine de cette défaillance, notamment dans le cas des pays pauvres. Le processus de rationalisation doit résoudre ce problème en élaborant un meilleur plan pour le financement des communautés économiques régionales.

Le renforcement des communautés économiques régionales peut également contribuer à réduire les tensions entre pays voisins, à mesure qu'ils commercent entre eux et qu'ils seront liés par des infrastructures solides. Les conflits épuisent les ressources des communautés économiques régionales qui doivent consacrer du temps et de l'argent à négocier la paix et à gérer les déplacements de populations consécutifs à la plupart des conflits. Les pays engagés dans les conflits perdent également une part importante de leurs ressources productives.

L'encouragement du commerce entre pays voisins contribue également à réduire les conflits. Plus d'échanges commerciaux signifie plus d'interdépendance entre les pays. L'amélioration du bien-être commun fait des conflits une entreprise coûteuse. En outre, le commerce permet aux pays de se familiariser avec les biens et les services ainsi qu'avec les institutions culturelles, politiques et sociales de leurs voisins. Enfin, la facilité de l'accès aux matières premières et aux ressources stratégiques des autres pays, grâce au commerce, atténue également les causes de conflit.

*La proximité géographique, l'interdépendance économique, la communauté de langue et de culture, l'historique de la coopération et les ressources en partage, doivent être pris en compte dans la définition de l'adhésion aux communautés économiques régionales*

### **Principe 3. Assurer la viabilité géographique**

La question de l'alignement des communautés économiques régionales par rapport aux différentes régions du continent doit être traitée dans le cadre du processus de rationalisation. Plusieurs paramètres, notamment la proximité géographique, l'interdépendance économique, la communauté de langue et de culture, l'historique de la coopération et les ressources en partage, doivent être pris en compte dans la définition de l'adhésion aux communautés économiques régionales. La proximité géographique est le paramètre le plus courant et le plus important, étant donné qu'il est plus facile d'encourager la coopération et l'intégration dans le cas de pays proches les uns des autres. Les autres paramètres jouent également un rôle important dans le renforcement de l'intégration sous-régionale et régionale, d'autant que l'on peut facilement les intégrer et les promouvoir dans une zone géographique donnée.

Le Traité d'Abuja divise le continent en cinq communautés régionales: l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. Cette répartition est parfois considérée comme dépassée, mais elle demeure néanmoins utile pour organiser le processus d'intégration de l'Afrique, même si elle a été fortement remise en question par la multiplicité des communautés économiques régionales et les adhésions croisées.

### **Principe 4. Élargir l'espace économique et commercial pour favoriser l'investissement**

La promotion de l'investissement est l'une des principales raisons d'être des communautés économiques régionales, lesquelles attirent davantage d'investissements directs étrangers que les pays pris individuellement. En règle générale, l'intégration régionale favorise l'investissement en élargissant les marchés, en renforçant la concurrence et en améliorant la crédibilité des politiques, autant de facteurs qui favorisent le gain sur investissement. La rationalisation doit mettre pleinement à profit les avantages économiques pour attirer les investissements. L'intégration régionale renforce également la crédibilité des politiques officielles et favorise ainsi l'investissement national et étranger. Lorsque les résultats économiques d'un pays donné sont améliorés grâce à l'intégration, l'intérêt des milieux d'affaires internationaux pour ce pays se renforce.

Les politiques en matière d'investissement doivent être favorables au marché et encourager une concurrence loyale entre les investisseurs. Les protocoles qui encouragent et facilitent les flux d'investissement vers les communautés économiques régionales renforcent également la crédibilité.

Une communauté économique régionale renforcée peut également conduire à une meilleure efficacité du secteur financier en réduisant les taux d'intérêt et le coût du crédit et en augmentant les prêts destinés à l'investissement. Deux petites communautés économiques régionales pourraient améliorer leur compétitivité, diversifier leurs portefeuilles et réduire leurs primes de risque en intégrant leurs secteurs financiers.

L'intégration des deux secteurs favorise également la diversification des portefeuilles et la réduction globale des primes de risque. S'ils étaient rationalisés, les groupements d'intégration permettraient de multiplier les opportunités de production et de créer de nouveaux créneaux dans les régions et sous-régions.

Cependant, l'encouragement de l'investissement ne portera pas ses fruits en l'absence de politiques macroéconomiques rationnelles, de droits de propriété bien définis et de secteurs financiers et bancaires efficaces.

### **Principe 5. Dispositions transitoires**

Il faut veiller à limiter les coûts transitoires du processus de rationalisation. Pour ce faire, il faut prévoir des protocoles pour gérer les accords entre les communautés économiques régionales existantes et les autres partenaires, si les communautés économiques régionales venaient à être dissoutes après la rationalisation, ou si un pays membre décidait de quitter sa communauté. Il faut également prévoir un plan pour partager les avoirs des communautés qui seraient dissoutes ou absorbées par d'autres communautés.

Toujours dans le cadre du processus de rationalisation, il faudra prendre en compte la question de la souveraineté nationale. La plupart des contrats économiques sont conçus de telle sorte que leur dénonciation serait plus coûteuse que leur exécution. Les dirigeants africains répugnent à mettre en œuvre les programmes d'intégration par crainte de perdre une partie de leur souveraineté, et la plupart des secrétariats des communautés économiques régionales ne disposent pas des prérogatives nécessaires pour contraindre leurs membres à remplir leurs obligations. Cela s'ajoute aux obstacles, déjà nombreux, sur la voie de l'avènement de la Communauté économique africaine. Les pays membres devront faire preuve de la volonté politique nécessaire pour dépasser le souci de la perte de souveraineté induit par le processus de rationalisation.

La nécessité d'indemniser ceux qui seraient lésés par l'intégration, limite également la mise en œuvre intégrale des plans d'intégration. Nombre de pays africains tirent une bonne partie de leurs revenus des droits et des autres taxes. Tout protocole d'intégration qui réduirait les revenus a peu de chances de recueillir l'appui nécessaire, ce qui entrave évidemment le processus d'intégration, même si les avantages potentiels dépassent les inconvénients. Les gains de l'intégration dépendent du niveau de développement des pays, lesquels sont naturellement moins enclins à s'engager pleinement dans le processus d'intégration.

### **Principe 6. Adopter une approche réaliste et participative**

Toutes les institutions régionales africaines ont été créées par la décision politique de pays souverains, exprimée et officialisée par le biais de traités et de conventions. En règle générale, tous les accords internationaux signés et ratifiés par ces institutions

*En règle générale, l'intégration régionale favorise l'investissement en élargissant les marchés, en renforçant la concurrence et en améliorant la crédibilité des politiques, autant de facteurs qui favorisent le gain sur investissement*

*La rationalisation par l'absorption ou la fusion des organisations intergouvernementales et des communautés économiques régionales pourrait avoir des conséquences négatives sur leur personnel*

sont obligatoires pour tous les membres. Tout programme de rationalisation doit tenir compte du fait que la plupart des pays africains sont membres de plus d'une communauté économique régionale et appliquent les nombreux accords des organisations intergouvernementales. En considérant les 14 communautés économiques régionales comme des partenaires à part entière dans le cadre du processus de rationalisation, on aura concilié les choix, les motivations et la volonté politique de tous les pays grâce à une coordination efficace des programmes et des projets de toutes les organisations intergouvernementales appartenant au même espace régional.

Il faut également faire preuve de réalisme, étant donné que la rationalisation par l'absorption ou la fusion des organisations intergouvernementales et des communautés économiques régionales pourrait avoir des conséquences négatives sur leur personnel. Aussi, il faut que tous les groupements régionaux engagent en même temps le processus de rationalisation pour limiter les pertes.

### **Principe 7. Assurer la clarté et la crédibilité**

Un cadre de rationalisation transparent et crédible ne doit pas reprendre les formules habituelles du type «la communauté établira des relations de coopération avec les organisations régionales et sous-régionales» ou «les États membres prendront les mesures appropriées pour éliminer toute incompatibilité ou tout double emploi entre la communauté et les différents groupements». La plupart des traités et conventions en vigueur entre les pays africains contiennent ce genre de déclarations d'intention officielles, mais ne proposent pas de solution au problème de la multiplicité des organisations intergouvernementales. Les protocoles destinés à rationaliser les communautés économiques régionales doivent définir clairement la méthode de mise en œuvre du processus et lier tous les États membres.

Les traités et conventions portant création d'organisations intergouvernementales africaines devraient être révisés et rédigés dans une langue claire et précise en tenant compte des proclamations, protocoles, actes, décisions et directives de l'Organisation de l'unité africaine, de l'Union africaine et de la Communauté économique africaine. La nouvelle mouture devra intégrer les objectifs, les politiques, les stratégies et les calendriers en rapport avec l'intégration régionale. En outre, au sein de chaque région, il faudra clarifier les incidences de la rationalisation sur les programmes de chaque institution et dans chaque domaine de coopération. Ensuite, il faudra engager des négociations entre les différents partenaires sur un protocole en vertu duquel toutes les organisations intergouvernementales s'engageraient officiellement à mettre en œuvre le processus.

### **Principe 8. Partager les responsabilités**

Le principal objectif de la rationalisation consiste à supprimer ou à atténuer les effets négatifs des nombreux cadres institutionnels de la coopération régionale, notamment les risques de dédoublement des activités ou de gaspillage des ressources. La rationalisation peut permettre d'atteindre cet objectif si les pays acceptaient de

partager les tâches et les responsabilités et d'élaborer des programmes communs, ou conjoints, qui définissent clairement le rôle et la contribution de chaque communauté économique régionale.

## **Participe 9. Consolider les acquis**

Les groupements régionaux africains partagent un certain nombre d'acquis que l'on doit maintenir et renforcer dans le cadre du processus de rationalisation. Parmi ces acquis des communautés économiques régionales, on peut citer notamment:

- La libéralisation du commerce par la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA);
- La gestion du transit routier inter-États par l'Autorité de coordination du transport en transit du couloir septentrional;
- L'harmonisation du droit des affaires par l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique; et
- La gestion des conflits par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

La consolidation des acquis signifie aussi que les institutions doivent s'inspirer des réussites des autres institutions. Par ailleurs, tous les instruments, mécanismes et autres outils de coopération régionaux qui ont fait leurs preuves doivent être mis à contribution pour accélérer l'intégration.

## **Principe 10. Assurer la convergence**

L'un des principes directeurs de la rationalisation est d'engager les pays membres et leurs institutions de coopération dans des stratégies et programmes visant l'intégration totale du continent. Tous les programmes mis en œuvre par les communautés économiques régionales doivent donc éviter le double emploi et s'inscrire dans le cadre des objectifs du Traité d'Abuja.

En outre, le partage des tâches induit par le processus de rationalisation doit être renforcé par un système de coordination et des plans opérationnels. Une structure de liaison doit être mise en place dans chaque région pour gérer la convergence des projets et des programmes et évaluer périodiquement les progrès accomplis par chaque communauté économique régionale dans la mission qui lui a été dévolue, ainsi que l'état d'avancement de l'ensemble du processus d'intégration.

## **Scénarios de rationalisation**

Bien que l'Union européenne soit l'un des projets d'intégration les plus aboutis dans le monde, le modèle utilisé pour mettre en place une union économique regroup-

*Le principal objectif de la rationalisation consiste à supprimer ou à atténuer les effets négatifs des nombreux cadres institutionnels de la coopération régionale*

ant 25 pays européens ne peut s'appliquer à la Communauté économique africaine. L'Afrique doit produire son propre modèle.

*Il n'existe pas de formule magique pour résoudre les problèmes nés de la multiplicité des communautés économiques régionales*

L'élaboration d'un cadre approprié pour rationaliser les communautés économiques régionales n'est pas une tâche facile. Il n'existe pas de formule magique pour résoudre les problèmes nés de la multiplicité des communautés économiques régionales. Cela étant, le Traité d'Abuja jette les bases de la rationalisation des communautés économiques régionales et de l'instauration de la Communauté économique africaine. À cet égard, on peut dégager cinq scénarios pour la rationalisation:

- Maintien du statu quo;
- Rationalisation par la fusion et l'absorption;
- Rationalisation autour des communautés enracinées;
- Rationalisation par la division du travail; et
- Rationalisation par l'harmonisation des politiques et des instruments.

### **Maintien du statu quo**

L'approche la plus simple de la rationalisation consisterait à maintenir le nombre actuel des communautés économiques régionales. Dans ce scénario, les dirigeants du continent publieraient des directives ou établiraient de nouveaux protocoles pour atténuer les effets négatifs de la multiplicité des blocs régionaux dont les compositions se recoupent. Les organes décisionnels et exécutifs de l'Union africaine se limiteraient à gérer le dispositif actuel et traiteraient directement avec les 14 communautés économiques régionales des politiques, programmes et instruments liés à l'intégration économique. L'Union africaine fixerait des échéances aux communautés économiques régionales pour la réalisation de leurs objectifs sans coordination ni orientation au niveau régional.

Dans ce scénario, tous les effets négatifs de la multiplicité des groupes régionaux, notamment la dispersion et l'effritement des ressources, les controverses de légitimité, l'absence de convergence, la fragmentation des espaces d'intégration régionaux et la difficulté d'honorer et d'harmoniser les multiples engagements, persisteront.

Ce scénario est confronté à un défi compte tenu des progrès des accords commerciaux entre la plupart des pays d'Afrique du Nord et l'Union européenne, de la stratégie de négociation des nouveaux accords de partenariat économique entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne, et de la configuration actuelle des communautés économiques régionales. La multiplication des accords de libre-échange avec des pays ou groupes non africains ou avant l'unification des marchés africains, réduit considérablement la portée du Traité d'Abuja et la capacité de négociation de l'Afrique en tant que groupe homogène au sein de l'Organisation mondiale du commerce. De même, l'influence de certaines parties extérieures se renforcera si le statu quo est maintenu, alors que les institutions et les organes de l'Union africaine verront leur rôle se réduire.



Ce scénario n'est pas recommandé pour rationaliser les 14 communautés économiques régionales. Il ne doit être envisagé qu'en cas de désaccord sur les autres formules ou si ces dernières ne donnent pas les résultats escomptés. Son application entraînerait une fragmentation des marchés, une aggravation de l'hypertrophie institutionnelle et une surcharge en projets et programmes d'intégration pour les pays africains et leurs partenaires extérieurs.

## **Rationalisation par la fusion et l'absorption**

La rationalisation autour des cinq régions du Traité d'Abuja suppose la fusion et l'absorption des communautés économiques régionales existantes.

Dans le cadre de cette formule, on aurait cinq communautés économiques régionales en Afrique:

- La Communauté économique d'Afrique du Nord (CEAN) comprendrait l'Algérie, l'Égypte, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. Les secrétariats de l'Union du Maghreb arabe (UMA) et de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) fusionneraient pour former un nouveau secrétariat pour servir cette communauté;
- La Communauté économique ouest africaine (CEOA) regrouperait le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone, et le Togo. Les secrétariats de la CEDEAO, de l'UEMOA et de l'Union du fleuve Mano s'uniraient pour constituer un nouveau secrétariat pour cette communauté;
- La Communauté économique d'Afrique de l'Est (CEAE) rassemblerait le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, Maurice, le Malawi, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda. Les secrétariats du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) formeraient un secrétariat unique pour servir la nouvelle communauté;
- La Communauté économique d'Afrique centrale (CEAC) inclurait l'Angola, le Cameroun, le Tchad, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo et Sao Tomé-et-Principe. Les secrétariats de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), de la CEMAC et de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) fusionneraient pour former le secrétariat de la nouvelle communauté; et
- La Communauté économique d'Afrique australe (CEAA) engloberait l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. Les secrétariats de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), de l'Union douanière d'Afrique australe et la

*La multiplication des accords de libre-échange avec des pays ou groupes non africains ou avant l'unification des marchés africains, réduit considérablement la portée du Traité d'Abuja*

Commission de l'Océan indien (COI) constitueraient un seul secrétariat pour cette communauté.

***Les pays membres des communautés économiques régionales existantes devront décider de la manière de les fusionner***

Afin d'accélérer l'intégration économique, les dirigeants des cinq régions devront faire preuve de la volonté politique nécessaire et agir vite pour faire de chaque communauté une union douanière. Ils devront également utiliser les institutions des communautés économiques actuelles pour accélérer la mise en place d'unions douanières dans le cadre du Traité d'Abuja. Les pays membres des communautés économiques régionales existantes devront décider de la manière de les fusionner. Dans tous les cas, la fusion ne devrait pas prendre plus de deux ans.

Ce scénario nécessite un engagement politique au plus haut niveau pour être mené à bien. Il présente le double avantage d'accélérer l'intégration du continent et de ramener le nombre de groupements régionaux de 14 à 5. Pour le moment il ne semble pas avoir les faveurs des dirigeants du continent, comme en témoigne l'inscription de la CAE sur la liste des blocs économiques régionaux reconnus par l'Union africaine au Sommet d'Abuja de 2005.

Ce scénario résoudrait le problème de la multiplicité des institutions d'intégration et inscrirait chaque espace régional dans la logique et la stratégie du Traité d'Abuja.

Cependant, cette unification des cadres institutionnels ne semble pas réalisable à court ou moyen terme, car les pays ont des raisons politiques, historiques, entre autres, d'adhérer à ces communautés économiques régionales.

### **Rationaliser autour de communautés enracinées**

La rationalisation autour de communautés enracinées se situe à mi-chemin entre les deux scénarios précédents. Elle se fonde sur les quatre principes fondamentaux ci-après:

- Reconnaître et maintenir la région en tant que cadre géographique et espace naturel le mieux adapté à l'intégration;
- Garder une seule communauté économique par région;
- Interdire aux pays d'adhérer à plus d'une communauté; et
- Maintenir des communautés et autres organisations sous-régionales dans chaque région tout en consolidant et en développant leurs acquis.

Chaque communauté d'enracinement sera fondée sur la proximité, le voisinage et l'homogénéité géographiques, les affinités ethnosociologiques et certains acquis communs, tels que les liens historiques, sociaux et culturels.

Si elle est bien conçue, la communauté d'enracinement sera l'institution d'intégration économique et servira de centre régional de prise de décisions en matière de développement et de règlement des conflits. Elle sera le seul interlocuteur de l'Union

africaine, des autres communautés économiques régionales et des partenaires extérieurs et se consacrera exclusivement aux grandes questions d'intégration, comme l'autorisation de la libre circulation des personnes, la création d'unions douanières et économiques, l'harmonisation des politiques monétaires, la lutte contre les pandémies et la protection de l'environnement.

Ce scénario maintient les communautés économiques régionales et les organisations intergouvernementales existantes et définit les régions en fonction d'une série de caractéristiques. Il oblige également chaque pays à adhérer à une seule communauté. Ce cadre présente de nombreux avantages, notamment une meilleure visibilité du processus d'intégration aux niveaux régional et continental, une meilleure répartition des ressources et un élargissement considérable des marchés régionaux.

La mise en œuvre du scénario de la communauté d'enracinement ne sera pas facile car elle touche à des considérations politiques et nécessite des consultations et des actions concertées au plus haut niveau, la prise de décisions politiques appropriées par l'Union africaine et un engagement total à appliquer ce cadre aux niveaux continental, régional, sous-régional et national.

Pour assurer une mise en œuvre sans heurt, les dirigeants du continent doivent se mettre d'accord sur les limites territoriales de l'espace régional, en utilisant les paramètres cités plus haut ou en reprenant le découpage décidé en 1976 par le Conseil des Ministres de l'Organisation de l'unité africaine.

Le recensement des caractéristiques fondamentales servant à définir une région donnée n'est pas chose facile. S'il est vrai que la proximité et le voisinage géographiques sont relativement faciles à déterminer, les autres caractéristiques demandent davantage de compétences. En outre, même l'homogénéité géographique n'est pas toujours assurée, comme c'est le cas pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique australe où un écosystème très diversifié (forêt, savane, désert) se juxtapose; en Afrique de l'Est où il existe une discontinuité physique entre les États insulaires et les membres de l'IGAD.

La délimitation des régions peut également se fonder sur des critères neutres, faciles à discerner et moins marqués par des considérations sentimentales. Parmi ces critères, on peut citer les mouvements de population (migration et immigration normale), les flux commerciaux, les moyens de communication et les éléments naturels (bassins versants, lacs, massifs forestiers, écosystèmes et autres).

La difficulté que pose la réorganisation de l'espace géoéconomique africain ne signifie pas qu'il faille retourner à la configuration de 1976 qui est, de toute évidence, dépassée. Les communautés d'enracinement doivent donc s'inspirer de la structure actuelle, à savoir la CEEAC et la CEDEAO pour l'Afrique centrale et occidentale, la SADC pour l'Afrique australe, le COMESA pour l'Afrique de l'Est et la CEN-SAD pour l'Afrique du Nord.

*Les programmes et projets d'une communauté économique régionale donnée doivent être classés en fonction de leur aire géographique*

Ce scénario et celui de la rationalisation par fusion ou absorption ont en commun le fait que leur mise en œuvre dépend presque entièrement des décisions des chefs d'État avec une gestion à posteriori des incidences juridiques et opérationnelles aux niveaux national, régional et continental. À l'instar de la rationalisation par fusion et absorption, ce scénario permettrait d'accélérer l'intégration, car les pays membres auront à choisir une communauté économique régionale en fonction de son espace géographique.

### **Rationalisation par la répartition des tâches**

La rationalisation peut également exiger une répartition des tâches en fonction de quelques critères techniques, notamment la dimension optimale des programmes d'intégration. Toute coopération économique durable s'appuie, entre autres, sur le principe d'une juste répartition des coûts et des gains attendus des entreprises communes.

Ainsi, un projet de développement du lac Tanganyika ne susciterait probablement pas le même intérêt pour le Burundi et Djibouti que pour la Tanzanie. De même, un programme de construction de petits barrages et de retenues collinaires pour l'irrigation intéresserait probablement le Burkina Faso et l'Erythrée, mais le Congo et la Guinée ne l'inscriraient sûrement pas parmi leurs priorités. En d'autres termes, du fait que les programmes et projets d'une communauté économique régionale donnée ne suscitent pas nécessairement le même intérêt chez tous les membres, les différentes activités doivent être classées en fonction de leur aire géographique. Ainsi, la participation des organisations intergouvernementales dans chaque région serait fonction de l'engagement des pays membres et la rationalisation serait fondée sur la compétence commune aux communautés régionales et les autres institutions d'intégration. Les communautés économiques régionales devraient donc initier des programmes qui bénéficieraient de la participation de tous les pays membres de la région concernée, tandis que les communautés économiques sous-régionales s'occuperaient, quant à elles, des programmes intéressant uniquement les sous-régions.

L'élaboration des programmes régionaux, en coopération avec les pays membres, garantirait la pleine participation, l'engagement et l'implication des pays de la région, indépendamment de leur niveau de développement. Les pays devraient maintenir et élargir autant que possible cette coopération étant donné que les économies d'échelle sont le principal objectif de l'intégration régionale.

Le déplacement de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre est un bon indicateur de l'ampleur des processus d'intégration. La liberté de circulation est importante car elle favorise les mélanges de population et atténue les égoïsmes nationaux, les clivages ethniques et les barrières linguistiques. En dépit de ces avantages, la plupart des pays africains accusent du retard dans ce domaine. La libre circulation des personnes a des effets immédiats et palpables sur la vie quotidienne des populations et ne nécessite pas de moyens financiers importants.

Le nombre limité et la fragmentation des marchés nationaux sont les racines des communautés économiques régionales. La nécessité d'un marché africain intégré se fait d'autant plus pressante que la dépendance des marchés d'exportation de produits classiques n'est plus aussi forte, et que l'on assiste à l'émergence de puissants blocs commerciaux mondiaux.

L'histoire récente montre que les différends, même temporaires, entre deux membres d'une communauté régionale entraînent généralement le blocage systématique des programmes et des activités de la communauté concernée. Il faut donc régionaliser et unifier les programmes de libéralisation du commerce pour rompre le cercle vicieux de l'étroitesse des marchés nationaux et de la forte dépendance à l'égard de l'étranger. Le maintien des activités et programmes sous-régionaux en matière de commerce ne se justifie que dans le cas où les pays membres sont en mesure de progresser plus vite ou d'aller plus loin que les groupements régionaux.

Le développement du commerce intra régional a renforcé la mobilité des biens et services au sein de l'espace régional commun. Les pays membres peuvent être importateurs, exportateurs ou pays de transit. Pour assurer l'efficacité des programmes pour la libéralisation du commerce et la libre circulation des personnes, il faut que chaque région harmonise ses réglementations en matière de transport en transit.

La multiplicité, la fluctuation et la non convertibilité des monnaies nationales sont également autant d'obstacles pour l'intégration africaine et entravent la circulation des personnes, des biens et des capitaux. En dépit des difficultés, il existe une zone monétaire (le franc CFA), quelques arrangements financiers (au sein de la CEPGL et de la CAE) ainsi que d'autres accords bilatéraux entre les banques centrales africaines. Toutefois, un certain nombre de facteurs, notamment les mesures de libéralisation économique et les crises politiques dans certaines régions, font qu'il est pratiquement impossible d'avancer. Étant donné que la plupart des pays africains font face aux mêmes problèmes de gestion des comptes courants, de la balance des paiements et des systèmes de paiement, la rationalisation nécessite un programme unifié pour chaque région, en prenant notamment la convergence macroéconomique comme critère pour la création de zones monétaires régionales.

Toutes les organisations intergouvernementales africaines, y compris l'Union africaine, sont confrontées au problème de l'insuffisance et de l'imprévisibilité des ressources financières pour la coopération et l'intégration régionales. Les contributions directes aux budgets nationaux destinés au processus d'intégration ne sont plus versées depuis le milieu des années 80, et l'aide internationale ne saurait remplacer les efforts des pays pour réaliser leurs objectifs d'intégration. L'une des solutions à ce problème de financement, consisterait à concevoir un mécanisme d'autofinancement alimenté par des charges budgétaires supplémentaires. D'autres formes de financement, notamment l'imposition par les États membres d'une taxe spéciale pour financer les

***La liberté de circulation est importante car elle favorise les mélanges de population et atténue les égoïsmes nationaux, les clivages ethniques et les barrières linguistiques***

contributions à chacune des organisations intergouvernementales existantes, n'ont pas donné les résultats escomptés.

***Les communautés économiques régionales devraient donc imaginer un système de financement autonome qui couvrirait tous les programmes d'intégration et de coopération économiques régionaux et sous-régionaux***

Les communautés économiques régionales devraient donc imaginer un système de financement autonome qui couvrirait tous les programmes d'intégration et de coopération économiques régionaux et sous-régionaux. Ce système devrait prévoir une indemnisation pour les pays qui perdraient une partie de leurs revenus par suite de l'intégration. Les études sur la création de tels instruments, menées tout récemment par la CEEAC et l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, recommandent notamment l'adoption d'une approche unifiée pour résoudre ce problème et définir les critères pour le partage des revenus entre les organisations intergouvernementales. Il est proposé la mise en place d'un «guichet unique» pour financer l'intégration. Cette approche encouragerait les organisations intergouvernementales d'une même région à initier des programmes communs.

Certaines régions ont récemment souffert de conflits politiques internes et externes qui ont fragilisé la sécurité, aggravé les tensions entre les groupes ethniques et provoqué des déplacements de populations ou d'importants flux de réfugiés. Les mauvais résultats économiques dans les années 80 et 90 expliquent en partie ces conflits. Outre les pertes en vies humaines et l'instabilité politique, les conflits pénalisent économiquement les pays concernés et leurs voisins immédiats. La crise politique et institutionnelle de la République démocratique du Congo a eu des répercussions sur tous les pays voisins. De même, le conflit en Côte d'Ivoire a touché les économies des pays membres de l'UEMOA.

La paix et la sécurité sont vitales pour le renforcement des communautés économiques régionales. Même si l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies s'efforcent d'intervenir dans les zones de conflit, seules les institutions d'intégration régionale sont en mesure de garantir une paix durable dans les sous-régions. Aussi, les programmes et les stratégies des communautés économiques régionales doivent prévoir un volet relatif au rétablissement et au maintien de la paix et de la sécurité entre leurs membres. L'intégration ne saurait réussir sans stabilité politique et de bonnes relations entre pays voisins.

Dans le cadre de la rationalisation par la répartition des tâches, la dimension régionale des huit domaines de coopération susmentionnés suppose que l'intégration soit mise en œuvre à travers les activités, les programmes et les projets des communautés économiques régionales qui deviendront les principaux organes de l'Union africaine et les piliers du Marché commun africain.

Cependant, certains programmes et projets n'impliquent pas toujours la participation directe de tous les pays membres d'une région donnée, et ne bénéficient pas du même degré de priorité, comme c'est le cas, par exemple, des programmes dans les domaines

de l'environnement, du transport, de la sécurité alimentaire, du foncier agricole et des programmes d'ajustement structurels. Dans le cadre de la rationalisation par la répartition des tâches, les institutions sous-régionales doivent réaliser ces projets et programmes après consultation avec les organisations intergouvernementales et en coordination avec elles.

Il semble donc que le meilleur moyen d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes industriels est de passer par les institutions de coopération sous-régionales qui accordent au secteur privé un rôle de premier plan dans la mobilisation des ressources humaines et financières, ainsi que la supervision et le suivi des projets et programmes. Il faut promulguer des règlements appropriés et instaurer un environnement qui permette d'utiliser au mieux les ressources agricoles, forestières, pastorales et minérales afin de guider les activités du secteur privé.

On pourrait adopter une approche rationnelle et plus efficace de la coopération dans ces domaines en s'appuyant sur des espaces homogènes définis par des critères linguistiques, sociologiques ou historiques. Les projets et programmes sous-régionaux seraient plus conformes à ces paramètres. On peut aussi s'attendre à des résultats réalistes à court et moyen terme, en tout cas plus rapides que dans des communautés économiques régionales plus larges, comme la CEN-SAD, le COMESA et la CEDEAO. Il faudrait répartir soigneusement les tâches, assurer le suivi des projets par deux ou plusieurs institutions sous-régionales et mettre en place un cadre juridique pour la coordination entre la communauté régionale et les autres organisations intergouvernementales.

La rationalisation vise essentiellement à adapter l'action des organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales aux dispositions du Traité d'Abuja, dont la finalité consiste à renforcer l'efficacité des institutions existantes en éliminant, ou en réduisant, les chevauchements et le dédoublement des projets et programmes. Dans le cadre de la rationalisation par la répartition des tâches, il faudrait mettre en place un organe régional pour coordonner la mise en œuvre des programmes et activités au niveau régional et en assurer le suivi. Les secrétaires exécutifs des organisations intergouvernementales existantes pourraient constituer un tel organe.

Cette formule, qui est une version plus souple de la rationalisation autour des communautés enracinées, aurait l'avantage de clarifier la portée et les perspectives de la coopération régionale sans entraîner des choix politiques ou stratégiques majeurs que les pays semblent vouloir éviter. Elle pourrait également être appliquée sans réviser radicalement les traités en vigueur, étant donné qu'un protocole entre les institutions pourrait formaliser la répartition des tâches et la mise en place d'une structure de coordination régionale qui serait l'interlocuteur de l'Union africaine.

***La rationalisation vise essentiellement à adapter l'action des organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales aux dispositions du Traité d'Abuja***

## Rationalisation par l'harmonisation des politiques et instruments

Si les organisations intergouvernementales en charge de la coopération et de l'intégration devaient garder tous leurs mandats et objectifs actuels, il faudrait rationaliser en normalisant et en harmonisant les stratégies, les programmes, les projets sectoriels et les instruments de coopération des institutions dans chaque région. Il faudrait ensuite prendre les mesures qui s'imposent lorsque les chevauchements sont évidents ou lorsqu'ils ne peuvent coexister dans le même espace régional.

*L'objectif consiste à concevoir, pour chaque région et entre les communautés économiques régionales, un plan unique qui concilie la nécessité d'accélérer la mise en place du marché commun africain*

Les protocoles des traités, accords et conventions sur les institutions en charge de l'intégration économique définissent souvent les politiques commerciales des communautés en indiquant les règles, les instruments et les mécanismes pour la coopération commerciale. Ils comportent également plusieurs autres directives à l'intention des pays membres:

- Formules pour le démantèlement tarifaire (linéaire, progressif, réciproque ou géométrique);
- Échéanciers pour la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires;
- Règles et certificats d'origine;
- Portée de la règle et du taux de compensation; et
- Modèles de déclaration en douane et nomenclature tarifaire et statistique.

Dans la cadre du processus d'harmonisation, les communautés dont les territoires se chevauchent doivent se mettre d'accord sur un certain nombre d'options de base, soit un démantèlement linéaire des tarifs pour tous les produits par tous les partenaires régionaux, soit une négociation des préférences par liste de produits et par pays. Les pays membres ont également besoin d'accords sur le calendrier de la réduction des tarifs, l'approche des tarifs extérieurs communs et le traitement budgétaire et douanier des produits ré-exportés. L'objectif consiste à concevoir, pour chaque région et entre les communautés économiques régionales, un plan unique qui concilie la nécessité d'accélérer la mise en place du marché commun africain et les contraintes économiques et budgétaires des pays.

Les protocoles relatifs à la coopération commerciale font référence aux quantités ou à la valeur des matières premières utilisées pour la fabrication d'un produit donné ou au pourcentage de la valeur ajoutée dans le processus de transformation. Cela afin de certifier l'origine communautaire des produits industriels et l'applicabilité d'un régime préférentiel, critères qui sous-tendent les objectifs de développement des ressources locales et d'intégration des entreprises de production dans un complexe industriel régional. L'application de différents critères aurait pour effet de créer des régimes parallèles et, par conséquent plusieurs marchés, risque qui existe en Afrique centrale (CEMAC, CEEAC) et en Afrique australe (COMESA, SADC). Les taux multiples des règles d'origine doivent être éliminés au sein des régions et entre elles pour empêcher les pays d'adhérer à plusieurs institutions. De même, le critère au-



torisant les nationaux à détenir des actions dans des sociétés pouvant bénéficier de régimes préférentiels doit être supprimé pour être en conformité avec les politiques économiques de marché régionales et sous-régionales.

L'unification des marchés par la normalisation des règles du marché suppose également la normalisation des documents des transactions commerciales:

- Certificats d'origine;
- Déclarations du producteur ou de l'exportateur;
- Modèles de déclaration en douane et codification des régimes douaniers; et
- Formulaires d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée à l'exportation et modèles de factures.

Par ailleurs, il faudrait également harmoniser l'administration des impôts, les impôts indirects, le commerce extérieur, les entreprises d'import-export et les commissionnaires agréés au niveau national en éliminant les systèmes multiples de documents douaniers qui entravent les échanges. En un mot, il faut faciliter le commerce et simplifier les règles et les procédures du commerce extérieur.

L'absence de mécanisme pour indemniser les pays pour les pertes de revenu, nécessité vitale pour la plupart des pays, constitue depuis toujours un obstacle pour la création de zones d'échanges préférentiels, la conclusion d'accords de libre-échange ou la mise en place d'unions douanières. L'absence d'un tel mécanisme pourrait défavoriser la mise en place d'une union douanière par des communautés économiques régionales comme la CEMAC, le COMESA et la CEDEAO.

La plupart des traités régionaux et sous-régionaux prévoient des droits compensatoires, mais les institutions d'intégration africaines doivent les réaffirmer dans les futures zones de libre-échange en tant que moyen de corriger les déséquilibres créés ou aggravés par les régimes tarifaires préférentiels et les écarts entre les niveaux de développement. Ces mécanismes sont indispensables pour la cohésion et la viabilité des marchés régionaux. Les pays africains doivent également défendre les droits compensatoires dans les accords entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne. Pour être viable à long terme, un accord de libre-échange entre, par exemple, le Malawi et l'Afrique du Sud, Djibouti et l'Égypte, ou Maurice et les Comores, doit prévoir un système de compensation. Les transactions commerciales entre deux pays d'une même région ne doivent pas être l'objet d'une double ou triple compensation pour les pertes réelles de capital. Les institutions doivent donc établir un système de compensation commun en normalisant les éléments ci-après:

- Critères d'évaluation des pertes de capital;
- Portée matérielle de l'application des fonds compensatoires;
- Taux de compensation;
- Mode de compensation;

*Pour être viable à long terme, un accord de libre-échange entre, par exemple, le Malawi et l'Afrique du Sud, Djibouti et l'Égypte, ou Maurice et les Comores, doit prévoir un système de compensation*

- Barème des contributions au budget de compensation; et
- Mode d'alimentation du fonds de compensation.

Un tel système est vital pour la viabilité du processus de libéralisation du commerce, élément moteur du marché commun africain et de l'ensemble du processus d'intégration.

*Les espaces sous-régionaux devraient promouvoir une spécialisation dynamique dans la perspective de réduire les risques de dédoublement des projets et programmes à moyen terme*

C'est également l'un des principaux instruments de gestion de la fiscalité et du commerce extérieur. Au niveau régional, il permet d'identifier et de codifier les produits, de comparer les statistiques du commerce extérieur et de calculer et vérifier les pertes de recettes budgétaires.

Toutefois, étant donné que les pays sont membres de plusieurs communautés économiques régionales, ils doivent utiliser différentes nomenclatures tarifaires. Ainsi le Kenya, par exemple, gère les deux nomenclatures tarifaires du COMESA et de la CAE. L'une des solutions à ce problème consisterait pour toutes les institutions de coopération et les pays de chaque région à adopter et à appliquer les règles établies par la Convention sur le système harmonisé pour la désignation et la codification des produits. Le Système harmonisé est une synthèse de la nomenclature du Conseil de coopération douanière, de la Classification type pour le commerce international (révision 2), ainsi que les nomenclatures du Canada, du Japon, des États-Unis, et de l'Association latino-américaine de libre-échange.

Une rationalisation crédible des instruments de marché ne peut se faire sans une normalisation des réglementations actuelles et à venir. Le processus d'unification doit être dynamique, et non pas un alignement unilatéral et inconditionnel des règles (rationalisation par simple soustraction) ou un nivellement par le bas (minimum commun). La normalisation doit s'appuyer sur une analyse comparative des instruments et mécanismes existants, de leur applicabilité dans le contexte africain, leur degré d'efficacité, ainsi que des succès et des échecs dans leur mise en œuvre. En ce qui concerne les institutions d'une même région dont les objectifs prévoient la mise en place d'une zone monétaire unique, il faudrait également normaliser les critères de convergence macroéconomique.

Les règles du marché ont pour but d'éliminer les différences entre les politiques de développement sectorielles. Elles réduisent les risques de double emploi et font des différences entre les facteurs de complémentarité. En d'autres termes, chaque institution devrait accorder la priorité aux secteurs et sous-secteurs où elle bénéficie d'avantages comparatifs. Parmi ces avantages, on peut citer la disponibilité de ressources naturelles, en référence aux investissements déjà réalisés, ou le niveau de développement atteint. Les espaces sous-régionaux devraient promouvoir une spécialisation dynamique dans la perspective de réduire les risques de dédoublement des projets et programmes à moyen terme et favoriser une synergie à long terme entre les mécanismes de production.

Dans ces domaines de coopération, la révision des protocoles régionaux sera fondée sur les spécificités agricoles, biologiques et climatiques pour identifier les éléments ci-après:

- Les zones d'élevage (dans l'IGAD et la Corne orientale);
- Les zones forestières et agricoles (dans les Grands Lacs et la CAE); et
- Les zones à potentiel de pêche (dans la CAE et la COI).

Plus que tout autre, le secteur industriel subira les effets de la mondialisation économique et de la libéralisation du commerce. Des mécanismes de production plus compétitifs accorderaient une priorité accrue aux industries de transformation des ressources locales par rapport à l'importation d'industries de substitution. Ainsi, les stratégies sous régionales de développement industriel doivent être revues pour mieux répondre aux exigences de la compétitivité en relançant les activités rentables.

Comme pour l'agriculture, le désengagement de l'État et la privatisation empêchent les organisations intergouvernementales de mettre en œuvre des projets qui relèvent du secteur privé. Les organisations intergouvernementales identifieraient les secteurs prioritaires en optimisant les avantages comparatifs et en exploitant les ressources locales. Elles pourraient ainsi contribuer à créer un climat propice au niveau sous-régional en donnant aux petites et moyennes entreprises des garanties aux niveaux du financement et de l'exportation pour aider les opérateurs économiques.

Le principal objectif dans ces domaines de coopération consiste à relier les réseaux routiers pour renforcer l'intégration physique. Des routes en bon état permettraient de faire des économies d'échelle et de rentabiliser l'infrastructure. En outre, une infrastructure solide favoriserait les complémentarités évoquées plus haut entre les sous-régions et les régions.

Outre leur rôle de catalyse et de coordination du processus d'intégration, les communautés économiques régionales auront en charge la coopération politique au niveau régional, notamment en ce qui concerne la prévention et la gestion des conflits, qui sont encore à l'ordre du jour en Afrique, étant donné qu'il ne peut y avoir de développement durable sans la paix et la stabilité institutionnelle. Par ailleurs, les pays qui sortent d'un conflit, ou qui le subissent encore, affichent les plus mauvais résultats économiques. La sécurité aux frontières, les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées, la gestion des changements et transitions démographiques, les droits de l'homme, l'émergence de la société civile, les organisations non gouvernementales et autres associations, la bonne gouvernance et la coopération juridique, sont quelques uns des défis que les communautés économiques régionales pourraient contribuer à surmonter.

La rationalisation par l'harmonisation des politiques et des instruments permet, notamment d'éliminer le chevauchement des programmes, de mettre un terme à la

***La rationalisation par l'harmonisation des politiques et des instruments permet, notamment d'éliminer le chevauchement des programmes, de mettre un terme à la déperdition des efforts et d'utiliser rationnellement les ressources***

dépense des efforts et d'utiliser rationnellement les ressources. En outre, elle ne nécessite pas de nouveaux protocoles, mais elle risque de ne pas accélérer l'intégration car elle maintient le nombre actuel des communautés économiques régionales.

Les principales contraintes de ce scénario sont liées au nombre d'études préliminaires à réaliser, et donc au temps requis pour sa mise en œuvre. Au moins deux études par région, l'une sur l'harmonisation des règles et instruments de marché, et l'autre sur le potentiel de développement de chaque sous-région, seront nécessaires pour fusionner et harmoniser les protocoles sectoriels.

***La tâche essentielle de la Commission de l'Union africaine consistera à assurer la conformité des mesures au niveau régional avec l'esprit du plan continental***

## Mettre en œuvre une stratégie

Compte tenu de la nature extrêmement sensible du débat sur la rationalisation, il convient d'adopter une approche fondée sur quelques principes fondamentaux, notamment le réalisme, la flexibilité, la participation, le partage des tâches, le renforcement des acquis, la convergence et la synergie. Il faudrait entamer des consultations à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus, à savoir la négociation, l'adoption et la mise en œuvre du programme de rationalisation, étant donné que les décisions unilatérales, les autoproclamations et autres approches sélectives, n'ont rien donné jusqu'à présent.

La première étape verra la participation de la Commission de l'Union africaine et des secrétariats exécutifs de toutes les institutions d'intégration. Une réunion de ces organismes devra être tenue après une analyse méticuleuse des solutions proposées ici et de leurs incidences. Lors de cette réunion, les chefs des organisations intergouvernementales présenteront les observations de leurs organes délibérants sur les propositions examinées ici. La Commission proposera alors aux chefs d'État de l'Union africaine un plan de rationalisation pour adoption. Les décisions ou directives seront notifiées officiellement aux organes délibérants de toutes les communautés économiques régionales et sous régionales concernées.

Les organes ou autorités mandateront officiellement leurs secrétariats pour négocier les points essentiels, les modalités, la gestion des conséquences et le calendrier avec les autres organisations intergouvernementales de leur région et consigneront les résultats dans un protocole ou une convention de coopération. La tâche essentielle de la Commission de l'Union africaine consistera à assurer la conformité des mesures au niveau régional avec l'esprit du plan continental, en respectant les échéanciers de mise en œuvre et en gérant les difficultés ou les différends qui pourraient surgir. Une telle méthode permettrait aux institutions de contourner les obstacles et autres goulets d'étranglement rencontrés lors d'expériences antérieures.

## Conclusion

La multiplicité des institutions de coopération et d'intégration, le chevauchement de leurs zones géographiques respectives et la similitude de leurs mandats et objectifs, apparaissent de plus en plus comme des obstacles qui freinent l'intégration en Afrique. La situation générale peut être résumée comme suit:

- Résultats économiques insuffisants;
- Diminution de l'aide publique au développement;
- Mondialisation économique accrue;
- Consolidation des grands blocs commerciaux au sein de cadres de négociation privilégiés des relations internationales; et
- Entrée en vigueur du Traité d'Abuja et de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

En dépit de profondes réformes structurelles, les pays demeurent confrontés à des marchés instables et spéculatifs, à une dette publique croissante et à une baisse des recettes à l'exportation. Ils ont donc des difficultés à honorer les engagements financiers nécessaires au bon fonctionnement de leurs organisations intergouvernementales et à mener à bien leurs programmes et projets d'intégration.

Si cette situation venait à perdurer, le processus d'intégration sera virtuellement paralysé ou, pire encore, l'espace d'intégration africain éclatera. Ce risque sera accentué par la multiplication des accords de libre-échange avec d'autres groupements économiques ou pays plus puissants avant l'avènement du marché commun africain. Un tel éclatement réduirait la capacité de l'Union africaine à coordonner les efforts de ses membres en vue d'un développement intégré du continent et aurait des répercussions sur la scène internationale, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

L'analyse qui précède a mis en exergue la nécessité d'une véritable rationalisation en Afrique, non seulement pour assurer la viabilité des organisations intergouvernementales, mais aussi pour appliquer intégralement le Traité d'Abuja. La rationalisation est d'autant plus indispensable que les institutions régionales et sous régionales dépendent de l'aide et de la coopération des pays donateurs et du financement du développement.

La rationalisation pourrait être entamée immédiatement en répartissant les tâches entre les cinq communautés régionales et les autres institutions d'intégration en fonction de la dimension optimale qui peut être accordée aux principaux programmes et projets à mettre en œuvre. Les programmes régionaux relèveront de la compétence quasi exclusive des communautés économiques régionales, tandis que les autres communautés s'occuperaient des projets sous régionaux. La répartition proposée ici est

un cadre de travail qui peut être affiné dans les négociations entre la Commission de l'Union africaine et les communautés économiques régionales.

À moyen terme, la rationalisation pourra être approfondie en révisant les protocoles sectoriels des différentes institutions pour vérifier les systèmes de marché et harmoniser les politiques de coopération en fonction de la spécialisation et de la complémentarité des structures de production.

Au-delà de la pertinence intrinsèque de chacune des approches présentées, et parce qu'il n'existe pas encore de solution aux problèmes soulevés, une rationalisation effective sera davantage le fruit de négociations entre les différents partenaires, acteurs et principaux animateurs du processus d'intégration que celui des études et autres rapports.

# Renforcer le cadre de la rationalisation

La conception et la structure d'un cadre de rationalisation jouent un rôle important dans le succès de l'intégration. Outre un plan de mise en œuvre bien conçu pour la rationalisation des groupements régionaux, il faut également prévoir des mécanismes pour renforcer l'ensemble du processus. L'accent devra être mis sur les quatre activités suivantes:

- Renforcement des capacités des institutions d'intégration;
- Financement de l'intégration;
- Construction d'un consensus sur la rationalisation; et
- Coordination entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales.

## Renforcer les capacités des institutions d'intégration

Le renforcement des capacités de tous les partenaires de l'intégration exige du personnel de la Commission de l'Union africaine, des communautés économiques régionales, des institutions d'intégration et des institutions spécialisées des pays membres qu'il puisse assumer ses fonctions, résoudre les problèmes, fixer et réaliser les buts et objectifs en matière d'intégration. L'adoption d'une formule de financement durable permettrait aux institutions de répondre à leurs besoins en matière de formation, de recruter et de retenir un personnel compétent et d'acquérir les équipements et autres matériels nécessaires. Enfin, un plan d'action qui renforcerait la coopération entre les organismes intergouvernementaux et faciliterait l'échange d'expériences ainsi que l'harmonisation des politiques et programmes permettrait de faire avancer le processus d'intégration aux niveaux des communautés, des pays et du continent.

Le renforcement des capacités ne doit pas se limiter à la formation et à l'équipement. Il doit aussi porter sur le renforcement des compétences, notamment dans les négociations. Les pays africains négocient, soit dans un cadre multilatéral, soit individuellement, avec différentes parties des questions complexes et variées mais le plus souvent sans beaucoup d'efficacité, surtout en ce qui concerne les négociations commerciales internationales. L'Afrique ne dispose pas des capacités nécessaires pour évaluer les incidences et les implications des règles commerciales, comme celles qui ont été proposées au Cycle de Doha.

## Financement de l'intégration

L'intégration en Afrique est freinée par le manque de ressources financières. La plupart des communautés économiques régionales sont fortement dépendantes de l'aide des donateurs et partenaires internationaux pour leur survie. Par ailleurs, l'adhésion à plusieurs communautés fait qu'il est difficile pour les pays africains de s'acquitter de leurs contributions. La baisse des contributions des pays membres et des financements extérieurs a mis les communautés économiques régionales dans une situation difficile, renforçant ainsi la nécessité d'une rationalisation qui déboucherait sur des plans de financement durables. Certaines communautés économiques régionales ont des plans qui prévoient une taxe sur les importations en provenance de pays tiers. Ces plans se sont avérés efficaces et ont empêché les pays membres de retenir des fonds en les déposant dans un compte logé à la banque centrale accessible seulement à l'organisation.

***Pour construire un consensus autour de la rationalisation, les blocs économiques régionaux existants et autres organismes en charge de l'intégration doivent être considérés comme partenaires à part entière***

Un mécanisme d'autofinancement doit s'appuyer sur un certain nombre de principes directeurs. Tout d'abord, il doit être indépendant des budgets nationaux. Ensuite, pour assurer un apport régulier de ressources, la taxe imposée aux importations de pays tiers doit être automatique. Enfin, la croissance des ressources de ce mécanisme doit être durable afin d'appuyer les programmes d'intégration des communautés économiques régionales.

Le mécanisme de financement doit en outre tenir compte des besoins financiers de l'Union africaine. L'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit la création d'une banque centrale africaine, d'un Fonds monétaire africain et d'une Banque africaine d'investissement. Des ressources financières durables seront également nécessaires pour mettre en place et faire fonctionner ces institutions.

## Construire un consensus autour de la rationalisation

Le processus de rationalisation serait renforcé s'il était pris en charge par toutes les parties concernées du processus d'intégration, notamment la société civile, le secteur privé, et autres partenaires au développement. Pour ce faire, il doit être réaliste et prendre en compte leurs préoccupations. À titre d'exemple, les organisations intergouvernementales existantes ont signé et ratifié plusieurs accords en Afrique et ailleurs qui pourraient être rendus caducs par les nouveaux arrangements conclus dans le cadre de la rationalisation.

Pour construire un consensus autour de la rationalisation, les blocs économiques régionaux existants et autres organismes en charge de l'intégration doivent être considérés comme partenaires à part entière. Les pays membres pourraient ainsi être encouragés à céder une partie de leurs pouvoirs aux organismes supranationaux, facilitant ainsi le processus d'intégration du continent.



Il convient de mettre en place un bureau de coordination national pour rassembler les acteurs concernés et mettre en œuvre les décisions des communautés économiques régionales. Il aurait pour mission de fixer les objectifs et les échéances pour les programmes d'intégration prioritaires et d'établir des rapports sur l'évolution de l'intégration à l'intention des principales parties concernées et du grand public.

L'une des raisons pour lesquelles l'intégration africaine n'a guère progressé est la non-information de la population. Cette situation devra changer si les dirigeants africains veulent unir le continent autour du processus d'intégration. L'Union africaine, les communautés économiques régionales et les pays membres doivent dégager les ressources nécessaires pour publier et diffuser au niveau national les informations et les données relatives au processus de rationalisation et le programme d'intégration. La sensibilisation du public peut amener celui-ci à appuyer les programmes et initiatives du gouvernement en matière d'intégration.

Dans le cadre de la construction du consensus, les pays membres doivent faire participer périodiquement leurs citoyens à des débats autour des questions liées à l'intégration régionale. À cet effet, ils pourraient organiser des réunions, des séminaires, des ateliers ou des conférences avec la participation des fonctionnaires du gouvernement, de la communauté des affaires, de la société civile, des universitaires et d'autres partenaires de l'intégration.

La participation du secteur privé au processus d'intégration est également importante. La plupart des pays africains ne font pas participer le secteur privé à l'identification, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes d'intégration. Or, dans la plupart des pays en développement et des pays développés, le secteur privé est le principal investisseur et producteur de biens et de services et participe dans une large mesure, en partenariat avec le secteur public, au développement des infrastructures.

Les pays membres doivent également créer un climat propice au développement du secteur privé grâce à des politiques macro-économiques rationnelles, à une administration efficace, au respect des droits de propriété et à une réelle primauté du droit.

## Coordination entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales

La coordination entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales doit porter sur l'ajustement et la synchronisation des politiques, programmes et activités dans la perspective d'un objectif commun. Par contre, l'harmonisation consisterait à promulguer une législation régionale, en codifiant, en unifiant et en normalisant les lois qui seront appliquées au niveau national. Toutefois, l'expérience a montré que l'harmonisation des lois peut s'avérer difficile et prendre beaucoup de temps.

La coordination et l'harmonisation des programmes sont importantes car elles permettent d'éliminer le double emploi, le chevauchement ou les contradictions et aussi par la même occasion, de réduire les dépenses.

L'article 88 du Traité d'Abuja énonce quatre actions à entreprendre dans le cadre des relations entre la Communauté économique africaine et les communautés économiques régionales:

***La coordination et l'harmonisation des programmes sont importantes car elles permettent d'éliminer le double emploi, le chevauchement ou les contradictions et aussi par la même occasion, de réduire les dépenses***

- La Communauté économique africaine sera mise en place en coordonnant, en harmonisant et en intégrant les activités des communautés économiques régionales;
- Les membres encourageront les activités d'intégration des communautés économiques régionales axées sur la réalisation des objectifs d'intégration de la Communauté économique africaine;
- Les membres coordonneront et harmoniseront leurs activités par le biais de leurs communautés économiques régionales respectives; et
- La Communauté économique africaine est chargée de coordonner, d'harmoniser et d'évaluer les activités des communautés économiques régionales.

Le processus de rationalisation doit donc sauvegarder ces objectifs. Quant au processus de coordination, il doit porter sur l'échange d'informations, l'organisation de réunions de coordination périodiques, la mise en place d'un bureau de liaison et de centres de coordination communs, la mise en œuvre de programmes et de stratégies intégrés pour assurer des relations de travail harmonieuses qui favorisent le processus d'intégration.

Les dispositions actuelles en matière de coordination se fondent sur un protocole qui prévoit deux comités, à savoir le Comité des hauts fonctionnaires des secrétariats et le Comité de coordination. Ces organes doivent se réunir plus souvent pour augmenter leur efficacité.

La mise en œuvre des politiques sectorielles est du ressort des pays membres mais les communautés économiques régionales exercent une certaine influence à cet égard en plaidant en faveur des projets et programmes prioritaires et en facilitant leur mise en œuvre. Le processus de rationalisation devrait renforcer la coordination et l'harmonisation au niveau sectoriel et les deux comités de coordination doivent faire avancer le processus d'intégration au niveau national. La mise en œuvre des politiques est difficile car elle doit développer une série de plans d'action nationaux efficaces et réalisables, des groupes de travail nationaux, des institutions nationales et régionales et des groupes de travail et d'examen régionaux.

Pour améliorer l'efficacité des comités de coordination, le processus de rationalisation doit faire en sorte que:

- Toutes les parties intéressées se mettent d'accord sur un cadre commun pour la coordination et l'harmonisation;

- La coordination et l'harmonisation des politiques, programmes et activités aux niveaux sectoriel, national, sous-régional et continental soient effectives;
- Les bureaux de coordination nationaux sont mis en place pour coordonner les initiatives régionales au niveau national;
- Les dates des réunions des comités de coordination soient fixées et annoncées au début de chaque année. Il faut encourager tous les membres à y assister. L'ordre du jour ainsi que les documents de travail sur l'état d'avancement des politiques, programmes et activités qui ont fait l'objet d'une coordination et d'une harmonisation, doivent être distribués avant les réunions; et
- Un bureau de coordination au niveau de l'Union africaine et des structures de liaison au niveau des communautés économiques régionales soit en relation avec les bureaux de coordination des pays dans chaque région pour faciliter l'application des décisions du comité. Ainsi, l'échange périodique d'informations vitales et leur mise à jour seront assurés.

Il faut également élaborer des plans d'action régionaux et nationaux pour mettre en œuvre les programmes coordonnés ou harmonisés. Pour ce faire, un certain nombre de conditions doivent être réunies:

- L'Union africaine devraient encourager tous les acteurs du processus d'intégration à préparer des plans d'action en temps voulu avec des calendriers précis sur la manière d'appliquer aux niveaux national, sous-régional et régional les politiques et programmes qui ont fait l'objet d'une coordination. Ces plans doivent prévoir l'application des programmes du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD);
- Les communautés économiques régionales doivent présenter aux Comités de coordination un rapport à date fixe sur l'état d'avancement des politiques, programmes et activités qui ont fait l'objet d'une coordination ou d'une harmonisation. Ce rapport doit également faire état de manière détaillée des progrès enregistrés au niveau national. Par ailleurs, un rapport annuel avec des indicateurs sectoriels de résultats doit être publié et diffusé largement auprès des communautés économiques régionales, des gouvernements et des institutions nationales marquantes, notamment les universités, pour inciter les communautés économiques régionales et les pays retardataires à agir; et
- La coordination et l'harmonisation doivent être renforcées dans certains domaines comme le transport, l'énergie, le commerce, la monnaie et les finances.

Il n'est certes pas facile d'appliquer ces recommandations. Il faudra une volonté politique sans faille, surtout de la part de l'Union africaine. Dans la section qui suit, on trouvera des exemples sur la manière d'appliquer deux des scénarios présentés ici. On verra d'abord comment mettre en œuvre la rationalisation par la répartition des tâches, en prenant l'exemple de l'Afrique centrale. Le deuxième exemple concerne la rationalisation par l'harmonisation et la coordination menée par la CEDEAO et l'UEMOA.

***Quant au processus de coordination, il doit porter sur l'échange d'informations, l'organisation de réunions de coordination périodiques, la mise en place d'un bureau de liaison et de centres de coordination communs, la mise en œuvre de programmes et de stratégies intégrés***

## Rationalisation par la répartition des tâches en Afrique centrale

Si l'Afrique centrale devait rationaliser par la répartition des tâches, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) serait l'institution chef de file pour l'exécution des projets dans sept domaines de coopération qui intéressent tous les pays d'Afrique centrale.

*Il n'est certes pas facile d'appliquer ces recommandations. Il faudra une volonté politique sans faille, surtout de la part de l'Union africaine*

- Création de marchés régionaux;
- Politique sur la libre circulation des personnes;
- Transport international;
- Coopération commerciale;
- Coopération monétaire;
- Financement de l'intégration; et
- Paix et sécurité.

La nécessité de rationaliser, d'assurer l'efficacité et de tirer le meilleur profit de l'intégration exige une gestion unifiée des politiques dans ces domaines.

### **Les communautés économiques régionales en Afrique centrale**

Dans le cadre d'un plan de rationalisation par répartition des tâches, l'objectif premier de l'intégration régionale consiste à faire des économies d'échelle et à renforcer les échanges commerciaux. La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) a fait des progrès considérables dans ces domaines, mais il reste beaucoup à faire dans son étroit marché sous-régional d'environ 30 millions d'habitants. Le plus gros marché d'Afrique centrale est celui de la CEEAC avec ses 11 États membres et ses quelques 120 millions d'habitants. Par ailleurs, la CEEAC a relancé son plan de libéralisation du commerce pour rejoindre les autres communautés économiques et unifier le marché régional.

La notion de territoire partagé a été introduite pour la période 2004-2007 pour laisser à la CEEAC le temps d'atteindre la phase de l'accord de libre-échange. À partir de 2007, les instruments de la coopération commerciale (règles d'origine, certificats d'origine, mécanisme de compensation et traitement des réexportations) devront être normalisés au niveau régional en fonction des nombreuses mises à jour et améliorations induites par le plan de la CEEAC.

La normalisation du marché régional permettra de renforcer les opportunités commerciales et de réorienter les ressources du fonds de compétitivité de l'industrie et de la CEMAC vers des fonds structurels (agriculture, industrie et artisanat) étant donné que la CEEAC dispose de deux fonds distincts et d'un système de compensation plus attractif.

Le tarif extérieur commun proposé par la CEEAC, déjà inspiré de ceux de la CEMAC et des pays membres, sera également négocié et géré au niveau régional en réglant les quelques problèmes rencontrés par la CEMAC dans ce domaine (notamment la restructuration tarifaire unilatérale).

Peu de progrès ont été enregistrés dans la libre circulation des personnes, en raison notamment des troubles politiques que la région a connus durant les 10 dernières années. Cet instrument de coopération doit être étendu à l'ensemble de la région en tenant compte des préoccupations de tous les pays membres en matière de sécurité. Le succès de toute politique de libre circulation des personnes doit porter sur:

- La nature des documents de voyage;
- La suppression progressive des visas;
- Le droit de résidence;
- Le droit de séjour;
- La protection des migrants et de leurs biens;
- Le traitement des migrants illégaux;
- Le traitement des travailleurs saisonniers ou des travailleurs frontaliers;
- Les transferts de revenus;
- La citoyenneté communautaire;
- Les autres droits et devoirs des migrants; et
- La coopération concernant les questions d'immigration.

L'Afrique centrale comprend quatre pays complètement enclavés (Burundi, République centrafricaine, Rwanda et Tchad), un pays semi-enclavé (la partie orientale de la République démocratique du Congo) et deux pays insulaires (Guinée équatoriale et Sao Tomé-et-Principe). Les 11 pays de la région peuvent être tour à tour importateurs, exportateurs ou pays de transit. Étant donné que la libre circulation des personnes et des biens est l'une des conditions préalables du renforcement du commerce inter-régional, la CEEAC devrait appliquer, à l'échelle régionale, des règlements de transit internationaux unifiés et efficaces fondés sur les objectifs fixés par les pays membres et sur l'expérience du programme de transit inter États de la CEMAC et du Couloir septentrional de l'Autorité de coordination du transport en transit de la CEPGL. Ces règlements doivent viser essentiellement à:

- Faciliter le commerce;
- Mettre en place un régime douanier unique pour le commerce international;
- Réduire les coûts et le temps de transport;
- Limiter le nombre de points de contrôle routiers et fluviaux;
- Simplifier les documents, les procédures et les formalités aux frontières; et
- Mettre en place un mécanisme régional perfectionné pour l'information sur les marchandises ou un système de licence pour les transporteurs en transit (routes, fleuves, lacs ou mixtes).

***Étant donné que la libre circulation des personnes et des biens est l'une des conditions préalables du renforcement du commerce inter-régional, la CEEAC devrait appliquer, à l'échelle régionale, des règlements de transit internationaux unifiés et efficaces***

La mise en place d'un marché régional doit s'accompagner d'une politique de promotion du commerce à deux volets. Premièrement, une diffusion à grande échelle des informations sur l'accord de libre-échange et l'union douanière auprès des gouvernements et des opérateurs économiques pour les familiariser avec les instruments de la coopération commerciale que sont les tarifs préférentiels et les listes tarifaires, la procédure d'approbation, les documents accompagnant les transactions commerciales, la loi d'indemnisation, les catégories tarifaires, le taux du tarif extérieur commun et les droits de transition et le traitement des marchandises en libre circulation (réexportation). Deuxièmement, la promotion des produits de la CEEAC au niveau régional par le biais d'un programme intégré comprenant une base de données, des missions commerciales inter-États, des foires commerciales, des tables rondes à l'intention des opérateurs économiques d'Afrique centrale, une revue consacrée aux opportunités d'affaires dans la région, un appui aux réseaux d'entreprises (notamment les groupes féminins et les associations et groupes de producteurs), un centre régional d'information commerciale avec des antennes nationales connectées entre elles et un mécanisme de garantie des exportations.

L'Afrique centrale compte six monnaies non convertibles et six régimes de taux de change, une multiplicité d'options monétaires qui entrave le développement du commerce intra-communautaire. La libéralisation du commerce doit donc s'accompagner de la mise en place d'une chambre de compensation ou d'une agence monétaire centrale pour mettre au point un programme de convergence macro-économique et harmoniser les politiques financières au niveau régional en s'appuyant sur les acquis de la CEMAC qui est déjà une union monétaire. La CEEAC pourrait s'inspirer du plan de la CEDEAO pour créer une zone monétaire qui pourrait fusionner plus tard avec la zone CFA de la CEDEAO.

La CEMAC, la Commission internationale du bassin du Congo-Oubangui-Sangha, la CEEAC et l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique ont recommandé une gestion unifiée des mécanismes de financement autonomes. Pour ce faire, il faudra uniformiser la base d'évaluation et appliquer le principe d'un compte commun et d'un compte subsidiaire pour chaque institution bénéficiaire. L'objectif final est de mettre en place un guichet unique pour financer l'intégration en Afrique afin de faciliter le travail des gouvernements et des opérateurs économiques et de favoriser l'élaboration de programmes communs.

La formule des contributions directes pour l'intégration, qui est envisagée ou déjà appliquée, sera ainsi transformée en une taxe unique dont le taux consolidé équivalra à la somme de ces taxes. La CEEAC sera l'unique responsable technique de ce programme, notamment l'évaluation des exportations, la prévision des recettes et l'harmonisation des réglementations nationales en matière d'exécution avec les règlements communautaires. Chaque institution recevra directement et automatiquement sa part des recettes à partir du compte régional commun ouvert dans chacune des Banques centrales des pays membres et gèrera ses ressources en fonction du budget

adopté par son propre organe législatif sans intervention de la CEEAC ni d'aucune autre organisation intergouvernementale.

La CEEAC a un rôle clef à jouer dans le rétablissement et la consolidation de la paix en Afrique centrale. Elle a prévu d'importantes initiatives dans son programme de revitalisation, notamment un protocole sur le Conseil de la paix et de la sécurité en Afrique centrale qui comporte deux instruments opérationnels (le Mécanisme d'alerte rapide d'Afrique centrale et la force multinationale d'Afrique centrale).

Dans certains domaines de coopération, la CEEAC n'aura pas de compétence exclusive. Dans la CEMAC et la CEPGL, les communautés sous-régionales se réserveront le droit de lancer des initiatives dans sept domaines et auront la possibilité d'aller plus loin ou plus vite que la communauté régionale si elles le jugent nécessaire. La seule condition est que ces initiatives doivent être conformes au cadre et aux objectifs généraux retenus au niveau régional. Les sept domaines sont énumérés ci-après :

- Politique des bassins fluviaux et lacustres;
- Agriculture, élevage et pêche;
- Coopération industrielle;
- Ressources humaines, santé et affaires sociales;
- Infrastructures de transport;
- Énergie et ressources naturelles; et
- Météorologie, environnement et biodiversité.

L'Afrique centrale dispose d'importantes ressources en eau et de potentialités à développer dans certains domaines stratégiques comme le transport, l'énergie, l'agriculture et la pêche. La coopération inter-États nécessite l'adoption d'approches sous-régionales variables en fonction de la taille de chaque projet. La CEMAC a déjà adopté une telle approche avec la Commission internationale de la navigation du bassin du Congo-Oubangui-Sangha qui comprend trois membres de la CEMAC et la République démocratique du Congo. La CEPGL devrait suivre une approche similaire pour mettre en valeur les ressources des lacs Kivu et Tanganyika.

Les principaux objectifs dans l'agriculture, l'élevage et la pêche devraient consister à développer la recherche appliquée, à transformer et à diversifier les produits dérivés, à améliorer les normes de qualité et la compétitivité, à créer des structures de formation et d'appui pour les producteurs afin de renforcer l'accès aux marchés à l'exportation. Les approches sous-régionales comprennent les fonds structurels de la CEMAC et de la CEPGL destinés à renforcer les capacités des centres de recherche comme l'Institut de recherche agronomique et zootechnique et à aider les organisations de producteurs.

Le retrait de l'État des secteurs productifs nécessite une révision du rôle des institutions d'intégration dans l'élaboration des politiques sectorielles. Il n'est plus ques-

***L'Afrique centrale dispose d'importantes ressources en eau et de potentialités à développer dans certains domaines stratégiques comme le transport, l'énergie, l'agriculture et la pêche***

tion de projets industriels à grande échelle mais de groupes diversifiés de petites et moyennes entreprises spécialisées dans les produits de base et l'exportation.

Pour stimuler les programmes et projets de moyenne envergure, la CEMAC et la CEPGL pourraient instituer un cadre juridique pour attirer les investissements, mettre en place des mécanismes de financement pour appuyer l'industrie, mettre au point et appliquer des normes de qualité et appuyer le secteur privé. Les instruments juridiques existants, notamment la Charte de l'investissement de la CEMAC et le droit des affaires uniformisé de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, pourraient être complétés et renforcés par des mécanismes de mobilisation de l'épargne privée (marchés des capitaux et valeurs mobilières négociables).

*L'alimentation électrique de Brazzaville et du Nord de la Zambie à partir de la centrale Inga I en République démocratique du Congo, illustre bien la pertinence et l'efficacité des approches fondées sur les projets dans le cadre de la coopération dans le secteur de l'énergie*

La CEMAC et la CEPGL pourraient fournir des cadres pour la programmation et l'assistance s'agissant des objectifs à moyen terme dans l'infrastructure de transport, à travers notamment:

- Les normes communes pour la conception, la construction et la maintenance des infrastructures du transport inter-États;
- Les capacités de gestion pour les réseaux sous-régionaux;
- Les fonds d'appui pour l'infrastructure de transport; et
- Les politiques nationales de transport harmonisées.

Avant les troubles politiques de la décennie écoulée, la CEPGL avait fait des progrès considérables dans le domaine de la coopération énergétique avec:

- Le programme de partage de l'énergie électrique entre les trois pays membres;
- La réalisation commune de la centrale électrique Ruzizi II;
- Le projet d'exploitation du gaz naturel du lac Kivu; et
- Le programme de l'Organisation du bassin de la Kagera de la CEPGL pour la centrale hydroélectrique des chutes de Rusumo.

De même, l'alimentation électrique de Brazzaville et du Nord de la Zambie à partir de la centrale Inga I en République démocratique du Congo, illustre bien la pertinence et l'efficacité des approches fondées sur les projets dans le cadre de la coopération dans le secteur de l'énergie sans porter préjudice à un plan directeur régional.

Pour être encore plus efficaces, la CEMAC et la CEPGL devraient lancer des projets communs de construction de centrales électriques et connecter les réseaux nationaux. Les banques de développement et les institutions de financement, comme le Fonds de développement de la compétitivité industrielle et la Banque de développement des États des Grands Lacs ont besoin d'une base de ressources renforcée avec de nouveaux mécanismes de financement indépendants à même d'assurer un appui durable.



## Rationalisation par l'harmonisation des politiques et des instruments en Afrique de l'Ouest

Les efforts considérables en matière de coordination et d'harmonisation déployés par la CEDEAO et l'UEMOA en Afrique de l'Ouest sont conformes au scénario de la rationalisation par la coordination et l'harmonisation. Ces deux institutions reconnaissent que leurs efforts pour éliminer le double emploi et le chevauchement des programmes doivent se compléter.

Les objectifs et les priorités de la CEDEAO et de l'UEMOA sont axés sur la convergence de la politique économique et monétaire, la création d'un marché commun, la facilitation du transport, la paix et la sécurité et autres questions sectorielles. Un cadre institutionnel pour les consultations, la coopération et le partenariat entre les deux communautés économiques régionales a été mis en place en 2004 pour renforcer leurs relations. Deux réunions se tiennent chaque année pour passer en revue les activités et programmes entrepris par chaque institution et convenir d'autres initiatives.

Depuis 1990, la CEDEAO travaille dans le cadre de son Plan de libéralisation du commerce qui prévoit la création d'une zone de libre-échange et la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires. Parmi les produits qui bénéficient de l'exonération des droits, figurent les matières premières, l'artisanat traditionnel et quelques produits industriels.

En 1996, l'UEMOA a adopté un accord sur le Tarif communautaire préférentiel portant suppression de tous les droits internes sur les produits agricoles, l'élevage et l'artisanat traditionnel dans la région. Entre 1996 et 2000, les droits sur les produits manufacturés approuvés originaires de l'Union ont baissé de 30 à 70%, tandis que ceux concernant les produits non approuvés n'ont diminué que de 5%.

En 1998, l'UEMOA a créé le Fonds communautaire de compensation et de solidarité pour aider les pays membres qui ont enregistré des pertes de recettes douanières en raison de la baisse des droits sur le commerce intra-communautaire. Le Fonds est financé par une taxe de 1% sur les importations de pays tiers.

En 2000, une réunion ministérielle sur l'intégration en Afrique de l'Ouest a recommandé à l'UEMOA et à la CEDEAO de procéder à une harmonisation dans les domaines ci-après:

- Les règles d'origine;
- Les procédures d'approbation;
- Les procédures de dédouanement; et
- Les systèmes de compensation pour les pertes de recettes.

***En 1998, l'UEMOA a créé le Fonds communautaire de compensation et de solidarité pour aider les pays membres qui ont enregistré des pertes de recettes douanières en raison de la baisse des droits sur le commerce intra-communautaire***

*Afin d'améliorer le flux des biens et services entre les pays membres, la CEDEAO et l'UEMOA ont également harmonisé leurs procédures et documents douaniers*

En ce qui concerne les règles d'origine, les deux organisations (CEDEAO et UEMOA) ont adopté les mêmes règles définissant les critères de l'origine communautaire. Les produits considérés comme étant originaires de l'une ou l'autre communauté, bénéficient des mêmes avantages et doivent être commercialisés en exonération de droits dans les deux communautés. Ces produits sont de trois types:

- Les produits entièrement fabriqués dans les pays membres;
- Les produits qui ne sont pas entièrement produits dans un pays membre mais qui ont subi d'importantes transformations ou traitements dans un pays membre, ce qui a entraîné un changement de classification tarifaire ou de valeur ajoutée correspondant à au moins 35% du prix départ usine avant impôt; et
- Les produits fabriqués à partir de matières premières d'origine étrangère dont la valeur ajoutée est égale à 30% du prix départ usine du produit fini avant impôt.

Les marchandises fabriquées dans des zones franches ou sous des régimes spéciaux impliquant une suspension ou une exemption partielle ou totale des droits à l'importation ne sont pas considérées comme des produits d'origine.

En outre, la CEDEAO et l'UEMOA ont adopté un document commun pour certifier les règles d'origine. Le certificat d'origine des produits est un formulaire de déclaration en douane uniforme et simplifié appuyé par une nomenclature statistique commune conforme au système harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes. Enfin, l'UEMOA utilise le système EUROTRACE pour produire, analyser et publier les statistiques du commerce extérieur.

Afin d'améliorer le flux des biens et services entre les pays membres, la CEDEAO et l'UEMOA ont également harmonisé leurs procédures et documents douaniers en adoptant un document unique. Toutefois, le Nigéria est le seul pays à l'utiliser pour le moment, mais d'autres pays envisagent de le faire bientôt.

La CEDEAO et l'UEMOA ont harmonisé leurs mécanismes de compensation destinés à indemniser les pays membres pour les pertes de recettes budgétaires dues à la libéralisation du commerce. Elles ont plus précisément harmonisé le système de limitation et le processus d'application des indemnisations. Le cadre utilisé permet à l'UEMOA de mettre un terme à son mécanisme de compensation en décembre 2005, tandis que celui de la CEDEAO prendra fin en 2007.

Pour créer un marché commun, la CEDEAO et l'UEMOA ont adopté un programme qui permet la libre circulation de leurs citoyens, en particulier la suppression des visas et l'introduction d'un passeport de la CEDEAO. À l'exception du Libéria, les citoyens des pays membres n'ont pas besoin d'un visa d'entrée pour se déplacer au sein de la communauté. Un citoyen de la CEDEAO muni d'un document de voyage en cours de validité et d'un certificat international de vaccination peut entrer dans un pays membre et y séjourner pendant 90 jours.

L'UEMOA est une union douanière avec un tarif extérieur commun depuis janvier 2000. Le tarif extérieur commun a permis de faire baisser les tarifs extérieurs et de ramener le taux d'imposition maximal de 65% à 22%, et le taux d'imposition moyen de 13,1% à 11,6%. Le tarif extérieur commun concerne les produits importés de pays tiers entrant dans les quatre catégories ci-après: biens sociaux essentiels (2%); produits de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement et intrants particuliers (7%); produits intermédiaires et intrants (12%); produits finis et autres produits (22%).

La CEDEAO envisage d'adopter un tarif extérieur commun similaire à celui de l'UEMOA une fois qu'elle deviendra une union douanière en décembre 2007.

Le cadre commun que la CEDEAO et l'UEMOA utilisent pour rassembler et analyser les statistiques commerciales et les données douanières engage le personnel des deux institutions à visiter les pays membres pour collecter les données deux fois par an. Une volonté politique sans faille est nécessaire pour assurer le succès du programme.

L'harmonisation des programmes commerciaux de la CEDEAO et de l'UEMOA a permis de surmonter les difficultés auxquelles étaient confrontés les pays membres qui se retrouvaient avec deux programmes dans la même zone géographique. Cependant, les barrières non tarifaires, notamment la mauvaise qualité de l'infrastructure de transport et les nombreux points de contrôle, n'ont pas encore disparu.

Le programme de la CEDEAO et de l'UEMOA visant à réaliser la convergence de la politique macro-économique se fonde sur un mécanisme de surveillance multilatéral qui couvre les critères et normes de convergence, l'harmonisation des statistiques, les cadres juridiques et les méthodes comptables. La CEDEAO a également imposé la convergence des politiques macro-économiques et des performances de ses membres comme condition préalable à la création d'une monnaie unique.

Principaux indicateurs utilisés dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale:

- La CEDEAO et l'UEMOA utilisent toutes deux le ratio budget par rapport au PIB et le taux d'inflation comme indicateurs de leurs critères de convergence;
- Au sein de l'UEMOA le budget primaire ne doit pas être déficitaire, tandis qu'au sein de la CEDEAO, le déficit hors subventions, ne doit pas dépasser 4% du PIB nominal;
- Le taux d'inflation annuel moyen ne doit pas dépasser 3% dans l'UEMOA et 5% dans la CEDEAO;
- Dans l'UEMOA, le niveau d'endettement (taux de la dette publique intérieure et extérieure courante par rapport au PIB nominal) ne doit pas dépasser 70%. Dans la CEDEAO, le niveau d'endettement (taux du déficit budgétaire hors subventions par rapport au PIB) ne doit pas être supérieur à 80%;

***Les barrières non tarifaires, notamment la mauvaise qualité de l'infrastructure de transport et les nombreux points de contrôle, n'ont pas encore disparu***

- Dans la CEDEAO, le financement du déficit budgétaire par la Banque centrale ne doit pas dépasser 10% des recettes fiscales de l'année précédente. L'UEMOA n'utilise pas cet indicateur parce que les pays membres ne disposent pas d'une banque centrale indépendante; et
- Dans la CEDEAO, les réserves extérieures doivent représenter l'équivalent d'au moins six mois d'importations; l'UEMOA n'utilise pas cet indicateur.

***La Gambie, le Ghana,  
le Libéria, le Nigéria  
et la Sierra Leone  
formeront une zone  
monétaire commune***

Indicateurs secondaires de la procédure de surveillance multilatérale:

- Les critères relatifs aux rapports entre la facture salariale et les recettes fiscales d'une part, et entre les dépenses d'équipement et les recettes fiscales de l'autre, sont identiques dans les deux systèmes de convergence;
- Le taux des recettes fiscales par rapport au PIB ne doit pas dépasser 20% dans la CEDEAO et 17% dans l'UEMOA;
- Dans l'UEMOA, le taux du déficit extérieur courant (hors subventions) par rapport au PIB nominal ne doit pas dépasser 5%. La CEDEAO n'a pas encore fixé d'objectif; et
- Les membres des deux institutions doivent avoir des taux de change réels stables et des taux d'intérêt réels positifs.

En 2000, la CEDEAO a créé la Zone monétaire ouest africaine pour ses pays membres qui ne font pas partie de l'UEMOA afin d'accélérer la création d'une zone monétaire unique commune. Ainsi, la Gambie, le Ghana, le Libéria, le Nigéria et la Sierra Leone formeront une zone monétaire commune dont la mise en place a été reportée à 2009. Cette union monétaire fusionnera avec la zone CFA pour former un ensemble avec une monnaie unique et une banque centrale commune, la Banque centrale ouest africaine.

La création de la zone monétaire ouest africaine a donné naissance à l'Institut monétaire ouest africain qui est chargé de préparer le lancement d'une union monétaire ouest africaine unique. Cet institut est opérationnel depuis mars 2001 et a jeté les bases de la future union monétaire.

D'autres activités visent à renforcer l'architecture de l'union monétaire, parmi lesquelles:

- La consolidation budgétaire par le biais d'un forum des Ministres des finances pour examiner les questions relatives à la convergence budgétaire et prendre des mesures correctives pour faciliter et maintenir la convergence;
- L'harmonisation des statistiques et des bases de données pour assurer la comparabilité, la fiabilité et la pertinence des données aux fins de suivi de la convergence;
- L'amélioration des systèmes bancaires des pays membres pour les mettre à niveau avec les normes internationales en la matière; et
- L'harmonisation des systèmes de paiement des pays membres pour renforcer l'efficacité des flux de capitaux.

Afin de favoriser l'investissement et la coopération commerciale dans la région, la CEDEAO a créé plusieurs banques régionales. En 1975, elle a mis en place le Fonds de coopération, de compensation et de développement pour indemniser les pays pour les pertes de recettes consécutives à la libéralisation du commerce régional. Il sert également à favoriser un développement économique régional équilibré et à fournir un appui aux pays membres les moins développés. Ce fonds a été plus tard reconstitué en tant que Banque de la CEDEAO pour l'investissement et le développement avec deux filiales, le Fonds de développement régional de la CEDEAO consacré au financement du secteur public et la Banque régionale d'investissement de la CEDEAO pour financer le secteur privé. Le Groupe bancaire de la CEDEAO a également été créé pour renforcer la coopération financière régionale. Il a des succursales dans 12 pays en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. La fondation Ecobank, branche philanthropique de la banque, apporte son appui aux causes scientifiques, culturelles et humanitaires dans la région.

***En 1998, l'UEMOA a accepté d'harmoniser le système de comptabilité régional dans le cadre du Système comptable ouest africain***

Bien que l'UEMOA ait été créée en 1994, ses origines, en tant qu'union monétaire, remontent à 1974. Elle a une monnaie commune, le franc CFA, et une banque centrale commune, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. Cette institution a été très efficace en assurant la convergence macroéconomique dans la plupart des pays membres. En 1997, l'UEMOA et la Banque centrale ont signé un accord pour faire de la bourse d'Abidjan une bourse régionale et, en 1998, l'UEMOA a accepté d'harmoniser le système de comptabilité régional dans le cadre du Système comptable ouest africain. Ces deux accords visent à faciliter la libre circulation des capitaux dans la région.

La CEDEAO et l'UEMOA ont également entrepris d'harmoniser les programmes sectoriels dans l'agriculture, l'environnement, le transport, l'énergie et les télécommunications.

L'UEMOA mène une politique agricole globale depuis 2001. En janvier 2005, la CEDEAO a adopté une politique agricole inspirée des politiques de l'UEMOA et d'autres organisations intergouvernementales. Les deux politiques agricoles ont été harmonisées depuis lors et les programmes agricoles sont exécutés dans le cadre de consultations périodiques entre les deux institutions. Chacune d'entre elles a toute latitude d'élaborer ses propres programmes, modalités et stratégies qui seront mis en œuvre conformément au cadre retenu d'un commun accord ; cet arrangement flexible permet de renforcer les actions de coordination et d'harmonisation des deux institutions qui peuvent ainsi mettre à profit leurs bonnes pratiques respectives.

Le programme de sécurité alimentaire de l'UEMOA est plus élaboré que celui de la CEDEAO. Il comporte des études par pays, un cadre juridique et d'autres volets. Afin de mettre au point un programme complet et dynamique, la CEDEAO a entrepris des études dans les pays hors UEMOA qui sont membres de la CEDEAO en faisant appel au cadre des études de l'UEMOA.

Les deux institutions ont également entrepris de coordonner leurs politiques et leurs marchés pour assurer un approvisionnement de la région en semences de bonne qualité.

La protection de l'environnement est également une priorité pour la CEDEAO et l'UEMOA. À cet égard, les deux institutions travaillent ardemment pour élaborer une politique commune dans le domaine de l'environnement pour remplacer le protocole de l'UEMOA de 1999. L'UEMOA procède à des évaluations environnementales pour le compte de ses pays membres et la CEDEAO en fait de même pour ses membres n'appartenant pas à l'UEMOA. La CEDEAO a également entrepris des consultations avec les États membres sur leurs programmes dans le domaine de l'environnement pour recueillir les éléments nécessaires à l'élaboration de sa politique en matière d'environnement.

La CEDEAO a mis au point, en étroite collaboration avec l'UEMOA, un plan d'action pour mettre en œuvre ses programmes de facilitation du transport routier visant à renforcer les mouvements transfrontaliers. Ce plan comporte quatre parties:

- Mise en place de postes frontières communs pour accélérer le traitement des documents d'immigration et le dédouanement des marchandises;
- Création d'observatoires le long des couloirs terrestres inter-États pour dénoncer et réduire les mauvaises pratiques;
- Familiarisation de toutes les parties concernées avec le programme de facilitation de la CEDEAO; et
- Lutte contre la pandémie du VIH/sida.

La CEDEAO et l'UEMOA ont obtenu 82 millions d'euros de l'Union européenne pour les programmes de transport régionaux et 69 millions d'euros pour le programme de facilitation du transport régional. La CEDEAO a également bénéficié d'une subvention de 936 818 dollars É.-U. du Gouvernement japonais pour financer les études portant sur:

- Le cadre institutionnel et juridique des postes frontières communs;
- L'harmonisation des législations en matière de transport routier;
- L'état physique des réseaux routiers;
- La sécurité des ports et le Système d'informations anticipées sur les marchandises, notamment son module de suivi routier; et
- La réforme du système de garantie des opérations de transit inter-États.

La CEDEAO et l'UEMOA explorent également la possibilité de construire un réseau ferroviaire interconnecté en Afrique de l'Ouest. La Banque africaine de développement a accordé une subvention de 3,31 millions de dollars É.-U. pour les études de faisabilité des réseaux ferroviaires au sein de la CEDEAO.

***La Banque africaine de développement a accordé une subvention de 3,31 millions de dollars É.-U. pour les études de faisabilité des réseaux ferroviaires au sein de la CEDEAO***

En ce qui concerne le transport aérien, à la suite de la Décision de Yamoussoukro, les deux institutions ont adopté en 2003 le Plan d'action pour la sécurité et la sûreté ainsi que le Plan d'action sur la réglementation économique.

Avec le concours de la Banque mondiale, la CEDEAO a élaboré un projet sur la sécurité et la sûreté aériennes d'un montant de 29 millions de dollars É.-U. pour sa zone et celle de la CEMAC. Ce projet sera mis en œuvre dans le cadre de trois projets de sécurité sous-régionaux fondés sur l'accord de coopération pour la sécurité opérationnelle et le Programme de maintien de la navigabilité de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Le Plan d'action sur la réglementation économique n'a pas encore été mis en œuvre, mais la plupart des pays de la CEMAC et de la CEDEAO ont fait des progrès considérables dans la libéralisation du transport aérien mais certains obstacles demeurent, parmi lesquels:

- Le manque de structures appropriées pour l'aviation civile (entités autonomes) dans certains pays membres;
- Les lacunes dans le domaine de la sécurité dans la plupart des pays membres;
- La restriction des droits de trafic dans certains pays; et
- Les accords de services aériens bilatéraux pas tout à fait conformes à la Décision de Yamoussoukro.

En 1980, la CEDEAO a lancé un programme de transport à deux volets. Le premier porte sur la facilitation du transport routier et la construction de routes, notamment la route trans-ouest africaine d'une longueur de 4 560 km et la route trans-sahélienne d'une longueur de 4 460 km. Le deuxième volet concerne l'intégration des routes des pays membres sans littoral au réseau routier régional.

La CEDEAO a également pris des mesures pour favoriser la circulation intrarégionale des biens et des personnes, notamment l'harmonisation des spécifications techniques des véhicules à moteur et de l'infrastructure connexe, des procédures douanières, de la circulation transfrontière et de l'assurance des véhicules à moteur. L'assurance responsabilité civile dite «carte brune» en vigueur dans 12 pays membres de la CEDEAO, a également été introduite pour permettre la libre circulation des biens et des personnes au sein de la région.

La CEDEAO a par ailleurs entrepris la mise en œuvre de deux programmes dans le domaine de l'énergie, à savoir le West Africa Power Pool (réseau d'interconnexion) et le West African Gas Pipeline (gazoduc ouest africain). Ces deux projets ont suscité l'intérêt des investisseurs privés et des partenaires au développement.

***La CEDEAO a par ailleurs entrepris la mise en œuvre de deux programmes dans le domaine de l'énergie, à savoir le West Africa Power Pool (réseau d'interconnexion) et le West African Gas Pipeline (gazoduc ouest africain).***

Le gazoduc, qui est en voie d'achèvement, doit fournir du gaz naturel au Ghana, en passant par le Bénin et le Togo à partir du Nigéria. Si ce projet s'avère rentable, il sera étendu à d'autres parties de la région.

Dans le cadre du réseau africain d'interconnexion, la CEDEAO a également entrepris les activités ci-après:

- Extension de l'infrastructure régionale de production et de transport d'électricité et mise en place du système ouest africain de gouvernance du réseau d'interconnexion;
- Mise au point du cadre juridique et réglementaire nécessaire pour faciliter le commerce régional de l'énergie; et
- Mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités et de formation.

La CEDEAO a également lancé une initiative d'électrification rurale en étroite collaboration avec l'UEMOA. Grâce au concours de l'Agence des États-Unis pour le développement international, des études sont actuellement menées pour examiner la gouvernance et l'organisation institutionnelles du secteur de l'électricité dans les zones rurales, l'état actuel de l'électrification rurale et les activités des différentes parties prenantes dans le développement des communautés rurales.

Le programme de réglementation de la CEDEAO pour l'harmonisation des secteurs des télécommunications dans les pays membres vise à établir un marché commun libéralisé des télécommunications à l'horizon 2007. Ce programme vise la mise en place de réseaux totalement ouverts et interconnectés, le renforcement de la densité téléphonique et la généralisation de l'utilisation du réseau Internet. Il prévoit également la mise en place du système d'itinérance du réseau de téléphonie mobile (GSM) ainsi que la mise en réseau des pays de la région.

Le programme de la CEDEAO pour une politique industrielle commune pour l'Afrique de l'Ouest vise à:

- Compléter les efforts des pays membres visant à accélérer le rythme de l'industrialisation régionale;
- Harmoniser les politiques industrielles nationales;
- Favoriser les partenariats et la création de sociétés mixtes avec les investisseurs étrangers; et
- Formuler des politiques régionales communes pour la mise en valeur des ressources industrielles et minières en conformité avec les directives de l'Initiative relative aux capacités productives africaines de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

Un autre programme de la CEDEAO et de l'UEMOA, mis au point en collaboration avec l'ONUDI, vise à faciliter la participation des pays membres au commerce



international en améliorant la qualité, les normes, la métrologie et l'inspection des produits manufacturés.

À l'occasion d'un sommet de la CEDEAO en 2001, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé que cette institution devrait être le chef de file dans les négociations des accords de partenariat entre la région et l'Union européenne, en étroite collaboration avec l'UEMOA et les pays membres. Il s'agit là d'une parfaite application de la rationalisation par la coordination et l'harmonisation.

La CEDEAO est également le chef de file pour la mise en œuvre de tous les projets du NEPAD dans la région. Là aussi, la CEDEAO travaille en étroite collaboration avec l'UEMOA et d'autres institutions intergouvernementales.

L'un des plus importants problèmes qui entrave la réussite de la coordination et de l'harmonisation des programmes de la CEDEAO et de l'UEMOA est le manque de ressources financières durables pour organiser les réunions consultatives. Les donateurs, notamment l'Union européenne, subventionnent la plupart des réunions et d'autres institutions non africaines financent l'ensemble du processus d'intégration, ce qui risque de compromettre la maîtrise de ce processus par l'Afrique.

À l'instar des autres communautés économiques régionales, la CEDEAO et l'UEMOA ne disposent pas des capacités techniques nécessaires pour mener à bien la majorité des programmes d'harmonisation. Les équipements, la technologie et les autres moyens doivent également être renforcés.

La volonté politique est nécessaire mais pas suffisante pour réaliser tous les programmes d'harmonisation. Les pays membres doivent s'engager à mettre en œuvre les politiques adoptées d'un commun accord à tous les niveaux de la hiérarchie gouvernementale. Ils doivent également aider les deux institutions à établir un ordre de priorité des programmes et des politiques devant être harmonisés. Ils doivent enfin mobiliser la population autour de l'ensemble du processus d'intégration par le biais de l'administration, du secteur privé et de la société civile.

## Conclusion

Les scénarios présentés dans ce chapitre ne sont que des propositions et peuvent être affinés dans le cadre de négociations entre l'Union africaine et toutes les communautés économiques et autres parties prenantes. En fin de compte, le choix du mécanisme nécessaire pour rationaliser les communautés économiques régionales est du ressort des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Ces propositions visent à aider les dirigeants à prendre une décision sur la marche à suivre pour renforcer le processus d'intégration du continent.

***L'un des plus importants problèmes qui entrave la réussite de la coordination et de l'harmonisation des programmes de la CEDEAO et de l'UEMOA est le manque de ressources financières durables pour organiser les réunions consultatives***

Ce processus sera d'autant plus renforcé qu'il sera pris en charge par toutes les parties prenantes, notamment la société civile, le secteur privé et les autres partenaires au développement. Pour ce faire, la rationalisation doit être réaliste et tenir compte des préoccupations des citoyens et de tous les participants. À titre d'exemple, les communautés économiques régionales actuelles ont signé et ratifié plusieurs accords au sein et en dehors du continent. Le processus de rationalisation pourrait donner lieu à de nouveaux arrangements qui rendraient caducs certains de ces accords. Il importe donc de consulter toutes les parties sur la manière de mener à bien les futurs changements.

Dans le cadre de la recherche d'un consensus autour de ce processus, tous les blocs économiques régionaux et autres institutions en charge de l'intégration doivent être considérés comme des partenaires et des participants à part entière. Ainsi, on contribuera à créer un climat propice aux négociations qui pourrait inciter les pays membres à céder une partie de leur pouvoir aux organismes supranationaux et faire avancer ainsi le processus d'intégration du continent.

# Méthodologie utilisée pour l'édition 2006 de l'État de l'intégration régionale en Afrique.

## Préparation du document conceptuel et des questionnaires

La préparation du présent rapport a consisté en un travail de recherche théorique et des missions sur le terrain pour la collecte de données. Le travail a commencé avec l'élaboration d'un document conceptuel et de deux jeux de questionnaires, l'un pour les communautés économiques régionales et l'autre pour certains pays africains.

Le document conceptuel portait sur les thèmes suivants:

- Rétrospective des mesures de rationalisation;
- Scénarios possibles pour la rationalisation des communautés économiques régionales;
- Questions secondaires sur la rationalisation des communautés économiques régionales;
- Structure du rapport; et
- Méthodologie.

Les questionnaires ont été conçus pour couvrir les questions en relation avec le contenu du rapport, notamment les chapitres 3, 4 et 5. Le questionnaire destiné aux communautés économiques régionales porte sur:

- Les informations générales et le statut juridique des communautés économiques régionales;
- L'harmonisation des mandats qui se recourent;
- L'efficacité de la gestion interne, des ressources humaines et financières et de la compétitivité;
- Degré d'efficacité dans la réalisation des objectifs ultimes de l'Union africaine et de l'intégration régionale;

- Les adhésions croisées;
- La duplication des programmes;
- La coordination des communautés économiques régionales d'une même région;
- Les mesures historiques de rationalisation;
- L'insuffisance de la coordination au niveau continental; et
- Recommandations pour la rationalisation.

Le questionnaire destiné aux pays porte sur:

- Le cadre institutionnel et la gestion;
- L'intégration des objectifs des communautés économiques régionales aux plans, budgets et programmes nationaux;
- La mise en œuvre des programmes retenus;
- La procédure législative pour les questions d'intégration;
- Le respect des obligations financières à l'égard des communautés économiques régionales;
- Coûts et avantages de l'intégration;
- Relations avec le secteur privé; et
- Relations avec la société civile.

## Consultations

La principale considération qui a présidé à la préparation du rapport concerne la participation des acteurs clefs de l'intégration régionale à toutes les étapes du processus. Le processus de consultations s'est déroulé comme suit:

- Consultations internes avec la CEA et l'Union africaine; et
- Consultations avec les communautés économiques régionales, leurs pays membres, le milieu universitaire, le secteur privé et d'autres institutions.

### Consultations internes

Une réunion avec les bureaux sous-régionaux de la CEA s'est tenue le 14 novembre 2003 à Addis-Abeba pour examiner les domaines de collaboration, avec en tête l'établissement du rapport. Les représentants des bureaux sous-régionaux d'Afrique australe, d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique du Nord y ont participé aux côtés du personnel de la Division de la politique économique et sociale, de la Division des ressources humaines et des finances et du Bureau de coordination des politiques et programmes. Les participants ont également examiné le document conceptuel et un comité directeur comprenant tous les directeurs des bureaux sous-régionaux a été constitué.

## Consultations avec l'Union africaine

Deux réunions consultatives ont été tenues avec l'Union africaine, l'une le 23 avril 2004, et l'autre le 14 mai de la même année à Addis-Abeba. La première avait pour but de présenter le document conceptuel et les questionnaires et d'examiner la question de la collaboration prévue entre la Division du commerce et de l'intégration régionale et l'Union africaine pour l'établissement du rapport. Mme Margaret Vogt, Directrice du Bureau du Président de l'Union africaine, a présidé la réunion.

L'Union africaine a souligné l'importance de la rationalisation des communautés économiques régionales et a fait part de sa détermination à joindre ses efforts à ceux de la CEA pour examiner la question en détail. Elle a également noté qu'elle avait suivi de près la progression du rapport. Les participants ont constaté que, par ses aspects techniques, le rapport allait contribuer à consolider la position de l'Union africaine sur la rationalisation des communautés économiques régionales. Ils ont également constitué un comité directeur pour examiner périodiquement l'état d'avancement du rapport et sont convenus de:

- Réduire le temps nécessaire à l'étude étant donné qu'elle vise essentiellement à appuyer une décision politique;
- Demander à l'Union africaine d'établir une liaison permanente avec la Division du commerce et de l'intégration régionale pour assurer une collaboration effective entre les deux institutions;
- Faire participer les communautés économiques régionales au processus;
- Laisser aux chefs d'État le soin de prendre une décision finale concernant la rationalisation compte tenu de la nature sensible du contenu du rapport;
- Faire en sorte que la notion de «communauté économique régionale» dans le contexte de l'Union africaine soit clarifiée; et
- Proposer que le rapport prenne en compte les recommandations de l'Union africaine sur la rationalisation.

Dans le cadre du suivi, il a été décidé de charger le personnel de l'Union africaine de réviser le document conceptuel et les questionnaires et de mettre en place une équipe de projet pour travailler sur le rapport.

La seconde réunion, qui a été présidée par M. Mamadou Lamine-Diallo, Directeur adjoint du Bureau du Président de l'Union africaine, a permis à l'Union africaine de présenter ses observations sur le document conceptuel et les questionnaires.

À l'issue des débats, il a été décidé que le rapport devait:

- Expliciter les critères de sélection du meilleur scénario de rationalisation pour l'Afrique;
- Choisir le meilleur scénario de rationalisation pour l'Afrique et justifier ce choix;

- Anticiper les problèmes éventuels qui risquent d'entraver la rationalisation des communautés économiques régionales et leur prévoir des solutions appropriées;
- Développer une argumentation solide en faveur de la rationalisation des communautés économiques régionales, en tenant compte de la possibilité de manœuvres en coulisses contre la rationalisation;
- Offrir un cadre pour défendre la cause de la rationalisation;
- Faire participer les communautés économiques régionales à l'étude;
- Examiner les différents cadres pour la mise en œuvre de la rationalisation;
- Montrer comment chaque pays, petit ou grand, peut tirer profit de la rationalisation;
- Fournir un cadre permettant d'établir une synergie entre les organisations clés et les autres organisations dans une région donnée;
- Fournir des explications sur la prolifération des communautés économiques régionales; et
- Analyser les faiblesses de communautés économiques régionales.

### **Consultations avec les communautés économiques régionales, leurs pays membres et d'autres institutions**

Une réunion consultative a été tenue le 8 avril 2004 à Addis-Abeba pour présenter et examiner le rapport. Elle a regroupé des membres du personnel des communautés économiques régionales, des responsables de l'Union africaine et des représentants de certains pays africains, des membres du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, du Consortium pour la recherche économique en Afrique, de la communauté universitaire et du secteur privé. La réunion a également bénéficié de la participation de l'Union européenne, du Programme des Nations Unies pour le développement et de la Banque mondiale.

### **Missions sur le terrain**

À la suite des consultations, la Division du commerce et de l'intégration régionale a dépêché des missions sur le terrain dans les 14 communautés économiques régionales, soit l'Union du Maghreb arabe, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté des États sahélo-sahariens, la Communauté d'Afrique de l'Est, la Communauté économique des États d'Afrique centrale, la Communauté économique des pays des Grands Lacs, la Communauté économiques des États d'Afrique de l'Ouest, la Commission de l'Océan indien, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'Union du fleuve Mano, l'Union douanière d'Afrique australe, la Communauté de développement d'Afrique australe et l'Union économique et monétaire ouest africaine.

Les représentants de la Division ont également visité 26 pays africains, à savoir l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, Djibouti, l'Égypte, le Gabon, le Ghana, le Kenya, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Maroc, la Namibie, le Niger, le Nigéria, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Tunisie et la Zambie.

La mission avait pour objet de recueillir les points de vues et opinions des responsables des communautés économiques régionales, des gouvernements et des autres partenaires au développement sur la rationalisation. Les équipes en mission ont également eu des consultations sur le dédoublement et le chevauchement des programmes et des mandats des communautés économiques régionales. Elles ont par ailleurs rassemblé des informations sur les mécanismes nationaux pour la coordination et la mise en œuvre des accords régionaux ainsi que sur la manière de faire participer la société civile à l'intégration et à la rationalisation.

## Exploitation des données

Après les missions sur le terrain, les données des questionnaires ont été réunies dans un modèle préparé par la section informatique de la CEA. Les données du modèle ont été utilisées pour constituer des tableaux de référence pour chaque chapitre des questionnaires. À partir de ces tableaux, on a ensuite confectionné des tableaux synoptiques et des graphiques que l'on a analysé et largement exploité pour rédiger le rapport.







Commission économique pour l'Afrique



Union africaine

Les pays africains ont constamment poursuivi leur coopération et leur intégration régionale dans le but d'atteindre une croissance économique forte et autonome et devenir ainsi des acteurs importants et effectifs de l'économie mondiale. Aujourd'hui, l'intégration régionale en Afrique est conduite, mise en œuvre et soutenue par de nombreux acteurs incluant les gouvernements, les institutions régionales et sous-régionales, et les partenaires au développement. Tous ces acteurs contribuent à l'avancement de ce processus. Cependant, comme cela a été mentionné dans ARIA I, le processus d'intégration en Afrique n'a pas fait de progrès majeurs malgré les nombreux efforts faits. Une des conclusions de l'ARIA I était que pour accélérer le processus d'intégration, une coordination plus efficace parmi les différents acteurs et programmes est nécessaire.

De nombreuses institutions ont été créées pour coordonner les actions de coopération au niveau sous-régional. Cela a conduit à une duplication des activités et certaines confusions dans les mandats. Par conséquent ce rapport étudie les défis institutionnels de l'intégration régionale en Afrique. Il examine les mandats, activités et zones d'opération des institutions existantes, et élabore des recommandations sur la manière de les réformer et de mieux les coordonner.

Le rapport fait deux principales recommandations. La première est que les bases institutionnelles de l'intégration régionale ont besoin d'être rationalisées et le rapport propose plusieurs scénarios pour cette rationalisation. La seconde recommandation est que les institutions en charge de l'intégration ont besoin d'avoir des capacités techniques, légales, et financières pour être effective. Cela permettra de renforcer les institutions pour qu'elles contribuent de manière plus efficace à l'intégration régionale en Afrique.

Sales No. F.06.II.K.2  
ISBN 92-1-225046-7



9 789212 250465