



Financement de l'intégration régionale

Introduction

Les pays africains ont pris conscience très tôt de l'intérêt que présentent la coopération et l'intégration régionales en tant que facteurs susceptibles de contribuer non seulement à l'accélération de leur croissance économique, mais également à leur intégration dans l'économie mondiale. Cette prise de conscience s'est traduite, au fil des ans, par la création d'une multitude d'organisations intergouvernementales dont certaines s'apparentent à des structures de coopération circonscrites à des domaines spécifiques, et d'autres, qui revêtent la forme d'organisations ayant pour objectif ultime la réalisation de l'intégration économique des pays africains.

Cependant, en dépit des efforts déployés et de la volonté politique maintes fois réaffirmée en faveur de l'intégration régionale, force est de constater que les résultats de plusieurs décennies d'intégration régionale en Afrique n'ont pas été à la hauteur des résultats escomptés. Parmi les facteurs limitants, celui relatif à l'inadéquation entre les moyens financiers et les objectifs de l'intégration régionale mérite une attention particulière. En effet, l'insuffisance, la faiblesse et l'irrégularité des financements ont toujours été le maillon faible du processus d'intégration régionale, figurant ainsi parmi les causes majeures du piétinement du processus d'intégration régionale en Afrique.

Contexte et justification de l'intérêt pour de nouvelles formes de financement de l'intégration régionale en Afrique

Au cours de ces dernières décennies, le non-versement des contributions dues par les États membres a été identifié comme l'un des facteurs ayant grandement contribué à la faible performance des Communautés économiques régionales. En effet, le financement des activités d'intégration régionale, et plus précisément du fonctionnement des secrétariats des Communautés économiques régionales (CER) et des organisations spécialisées, a pendant très longtemps, reposé sur le système de contributions à partir des budgets des États membres.

En général, les contributions financières des États membres couvrent à peine les dépenses de fonctionnement des CER, ce qui oblige la plupart d'entre elles à dépendre de l'aide extérieure. Par ailleurs, la crise financière et les contraintes liées aux engagements financiers internationaux des États membres ont grandement limité la capacité financière de ces derniers à faire face à leurs obligations financières vis-à-vis des institutions qu'ils ont mises en place.

Cette situation a conduit à une sévère détérioration de la capacité financière des secrétariats des CER à assurer leurs charges de fonctionnement et à mener correctement leurs activités.

Du reste, il convient de relever que les contributions acquittées ont décliné au fil du temps et l'aide extérieure fait parfois défaut ou ne suffit pas pour répondre aux besoins des communautés économiques régionales. Cette tendance préoccupante doit être examinée dans le contexte d'une transformation majeure du paysage de l'intégration de l'Afrique avec l'avènement de l'Union africaine.

La situation de paralysie dans laquelle se sont retrouvées la plupart des communautés économiques régionales a conduit à la nécessité de donner la priorité élevée à la recherche de formules nouvelles de mobilisation de ressources nécessaires à la relance, et à l'accélération de l'intégration régionale en Afrique. En outre, il était devenu évident que le système classique de financement de l'intégration régionale, essentiellement fondé sur les contributions financières des États membres, avait atteint ses limites.

Par conséquent il était impératif de rechercher des formules alternatives viables pour, non seulement résoudre la crise financière dans laquelle s'étaient installées certaines organisations intergouvernementales, mais également leur assurer des ressources sûres et pérennes. Alors bon nombre d'organisations d'intégration économique ont pris l'initiative d'adopter des mécanismes de ressources propres comme solution au problème du financement de l'intégration régionale. Selon les organisations, on parle de «mécanisme de ressources propres », de «système de financement autonome », de «mécanisme d'auto-financement ».

Défis du financement de l'intégration régionale: vers de nouveaux mécanismes de ressources propres

Fondement juridique du système de financement autonome

Le principe d'instituer des mécanismes de ressources propres figure dans la plupart des Traités des Communautés économiques régionales et sous-régionales. Ces références en constituent le fondement juridique et témoignent par ailleurs de la prédisposition politique, ainsi que de l'engagement juridique des États et des secrétariats des groupements d'intégration économique à élaborer, et à mettre en œuvre, ces mécanismes de ressources propres devant financer les processus d'intégration.

A cet égard, le Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (article 72), le Traité instituant le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (article 168), le Traité de la Communauté économique

panafricaine (article 82 ; 2) et celui de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (articles 54 & 55) prévoient formellement la mise en place des ressources propres qui doivent assurer intégralement, ou en partie, le financement des projets et programmes communautaires.

Intérêt grandissant des CER pour les mécanismes de ressources propres

L'intérêt pour les systèmes de financement autonome a grandi depuis, dans la mesure où l'on s'attend à ce qu'ils apportent un financement adéquat aux activités administratives et substantives des organisations concernées. Le principe d'un mécanisme de ressources propres comme solution au problème de financement est aujourd'hui très largement admis tant dans les discours politiques que dans le droit positif des institutions africaines d'intégration régionale.

Il s'agit en fait d'un mécanisme destiné à assurer la mobilisation de ressources propres sur une base permanente, automatique tout en assurant la croissance régulière de ces ressources. Ce mécanisme qui obéit au principe fondamental de la solidarité présente également l'avantage de n'exercer aucune ponction sur les budgets nationaux. Ce sont tous ces avantages liés au mécanisme qui expliquent l'intérêt grandissant pour les systèmes de financement autonome ainsi que leur adoption par la plupart des communautés économiques régionales.

Les mécanismes mis en place par ces CER visent à mobiliser davantage de ressources sur une base régulière pour couvrir:

- Les budgets ordinaires des secrétariats des CER;
- Les mécanismes de compensation existants ou envisagés;
- Les projets et programmes et études connexes;
- Les fonds de développement régionaux.

Les expériences de l'UEMOA et de la CEMAC montrent que de tels mécanismes sont plus facilement compris et acceptables pour les États membres lorsqu'ils se fondent sur des études spécifiques plus adaptées aux conditions économiques, à la nature et à la portée des politiques budgétaires, à la nature et à la gamme de produits soumis aux droits communautaires, ainsi qu'aux besoins financiers de toute CER.

Présentation des différents mécanismes de financement

Il existe un potentiel de mobilisation de ressources nécessaires pour un financement efficace de l'intégration régionale en Afrique. Les recherches et études portant sur le sujet identifient cinq sources potentielles de financement de l'intégration

régionale. Il s'agit, en l'occurrence, de l'introduction d'un système de «ressources propres» par des prélèvements fiscaux, la mobilisation des ressources du secteur privé et du capital international, l'instauration d'une taxe sur les voyages à destination de l'Afrique, la mobilisation de ressources financières par des voies populaires, la mobilisation des ressources de l'assistance extérieure.

Les prélèvements fiscaux communautaires constituent le moyen auquel on a le plus recours pour assurer des ressources propres aux communautés économiques régionales. Ces prélèvements communautaires, basés sur la taxation des produits en provenance de pays tiers, sont de plus en plus adoptés par diverses CERs africaines (CEDEAO, CEMAC, UEMOA) comme mécanisme de financement autonome. Ils sont utilisés depuis 1971 par l'Union européenne.

Un autre mécanisme de financement de l'intégration digne d'intérêt consiste en la mobilisation des ressources du secteur privé et du capital international. Ce mécanisme peut se matérialiser à travers l'organisation de "Journées Économiques" en faveur d'une CER donnée. Ainsi, la vente des droits à organiser ces rencontres ainsi que le prélèvement d'un certain pourcentage sur les recettes de telles manifestations pourraient constituer des sources non négligeables de revenus.

Écueils possibles à la mise en œuvre de mécanismes de ressources propres

En dépit de l'engouement pour les systèmes de ressources propres, il y a tout de même lieu de noter que l'adoption et la mise en application effective d'un système de financement autonome pourraient rencontrer quelques pesanteurs et hésitations découlant de l'absence de réponses claires à un certain nombre d'interrogations relatives aux problèmes de chevauchements institutionnels; de change et de liberté de transfert des avoirs; de partage des recettes; de la permanence de la volonté politique etc., questions auxquelles des études techniques apporteront certainement des réponses appropriées de nature à apaiser des appréhensions et réticences éventuelles.

Dimension continentale du problème de financement de l'intégration régionale en Afrique

Jusqu'à une période récente, la question du financement de l'intégration régionale en Afrique a été confinée au fonctionnement de la Communauté économique pour l'Afrique et les CER. Avec l'Union africaine, la question du

financement a pris une autre dimension. L'éventail des besoins en matière de financement va au delà des simples dépenses de fonctionnement des CER pour fournir les ressources nécessaires à l'organisation des sommets des Chefs d'Etat et de Gouvernement, de l'Assemblée Pan-Africaine, du Conseil Exécutif et du Conseil Économique et Social, et ainsi que pour le fonctionnement de la Commission.

L'Union africaine a des besoins de financement plus importants, notamment pour que le Conseil de Paix et de Sécurité, la Banque africaine d'investissement et le Parlement africain soient efficaces, opérationnels et viables. Pour cela, il faut une stratégie de financement qui tienne compte des besoins financiers à court, moyen et long termes de l'Union africaine, des CER et d'autres entités et organes techniques subsidiaires. Ces entités doivent être solidement appuyées car elles offrent des avantages comparatifs qui complètent les activités que mènent les CER pour faire avancer l'Union africaine et l'intégration régionale.

Autres sources de financements

En plus du mécanisme de financement autonome, d'autres sources de financement des activités de financement d'intégration pourraient être envisagées, notamment des allocations spéciales calculées en fonction du produit intérieur brut (PIB), des taxes d'aéroport et l'allocation des sommes provenant de l'allègement de la dette.

Il importe de rappeler que l'institution d'une taxe sur les voyages à destination de l'Afrique fut proposée par des organisations de la société civile africaine à leur deuxième réunion en mai 2001 à Yaoundé. Cette proposition, qui vise à trouver une source de financement autonome de l'intégration africaine prendrait la forme d'une taxe sur chaque billet d'avion à destination de l'Afrique. Cependant, la mise en œuvre d'un tel mécanisme nécessitera une étude de faisabilité préalable.

En outre, il est possible de mobiliser des ressources financières par des voies populaires. Ce mode de financement est déjà utilisé par certaines organisations internationales. Il s'agit en fait de générer des ressources par l'édition et la vente de divers objets au logo d'une CER donnée, ainsi que l'organisation sur une base annuelle et dans tous les pays membres d'une CER, d'une "Semaine Spéciale" ou d'une "Journée Spéciale" en faveur d'une CER. Ce procédé est déjà utilisé pour mobiliser des fonds au bénéfice de grandes causes comme la lutte contre la malnutrition (cas de la FAO) ou contre certaines pandémies (cas du VIH/sida).

Conclusion

L'intégration régionale est aujourd'hui au centre des préoccupations sur le développement du continent. Pour cela, il est important de renforcer les organisations en charge de l'intégration régionale, l'Union africaine et les CERs, notamment en mettant à leurs dispositions les moyens financiers nécessaires à leurs actions. Les travaux sur le financement de l'intégration ont montré les limites des mécanismes traditionnels basés sur les contributions volontaires des pays. Ainsi, il est nécessaire d'ouvrir une réflexion nouvelle sur cette question qui doit tenir compte des défis suivants:

- La nécessité de réfléchir sur de nouveaux mécanismes de financements de l'intégration;
- Les nouveaux mécanismes doivent prendre en considération les efforts de réduction des déficits budgétaires ou de libéralisation commerciale;
- L'importance de la rationalisation des communautés économiques régionales et des institutions afin de limiter le poids financier des prélèvements sur les budgets des États membres;
- L'importance de consacrer une portion de plus en plus importante de leurs ressources financières au financement des programmes et projets dont la mise en œuvre peut contribuer à la croissance, au développement et à l'accélération du processus d'intégration régionale en Afrique;
- L'importance d'accorder une plus grande attention à la programmation des projets et programmes pour une meilleure adaptation des mécanismes de financement à chaque type de projets; et
- L'importance de situer les actions pour la mise en œuvre des mécanismes alternatifs de financement dans une vision continentale compte tenu de la multiple appartenance des États à plusieurs CERs/Organisations, notamment en privilégiant une gestion unifiée des prélèvements affectés à l'intégration régionale.