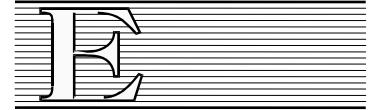




**NATIONS UNIES
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

Sixième session du Comité du commerce, de
la coopération et de l'intégration régionales

13-15 octobre 2009
Addis-Abeba (Éthiopie)



Distr.: GÉNÉRALE

E/ECA/CTRCI/6/7
27 juillet 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE
AU NIVEAU NATIONAL**

TABLE DES MATIERES

A.	INTRODUCTION	1
B.	JUSTIFICATION DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE	1
	De nombreux facteurs militent en faveur de l'intégration régionale.....	2
	L'effet d'échelle: remédier à la taille réduite des marchés.....	2
	L'effet de concurrence.....	2
	Régionalisme et investissement	2
	Partage de connaissances	2
	L'exploitation d'infrastructures communes peut favoriser la croissance	2
	Justification politique de l'intégration régionale	2
	Des difficultés liées à l'intégration	3
C.	DONNÉES D'EXPÉRIENCE ET DÉFIS CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE AU NIVEAU NATIONAL EN AFRIQUE	3
	Les arrangements institutionnels au niveau national	3
	Traduire les objectifs de l'intégration dans les plans et budgets nationaux	6
	Ratification des protocoles au niveau national	7
	Réalisation de certains objectifs d'intégration.....	8
	Intégration physique	9
	Libéralisation des échanges	11
	Facteurs de mobilité.....	11
	Convergence des politiques macroéconomiques	12
	S'acquitter des obligations financières vis-à-vis des communautés économiques régionales.....	13
	Partenariat avec le secteur privé	13
	Participation de la société civile à l'intégration régionale.....	14
D.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15
	Bibliographie	17

ABBREVIATIONS ET ACRONYMES

BNT	Barrières non tarifaires
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PPTe	Pays pauvres très endettés
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome de l'immunodéficience acquise
ZEP	Zone d'échanges préférentiels

A. INTRODUCTION

1. Pour réussir, les initiatives d'intégration régionale doivent s'accompagner d'une gestion publique de qualité et de mesures d'application au niveau national. Sans une volonté ferme de mise en œuvre au niveau national, il ne peut guère y avoir de progrès au niveau sous-régional. Ne rien faire, ou ne pas à faire assez, pour exécuter au niveau national les programmes convenus peut sérieusement compromettre l'entreprise d'intégration. Les communautés économiques régionales (CER), piliers de l'intégration africaine, sont fortes ou faibles suivant les États qui les composent.

2. Il ne suffit pas pour les États membres de proclamer leur attachement inébranlable à l'intégration; ils doivent aussi prouver cet attachement au niveau national, d'une part, en prenant les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les décisions des CER et, d'autre part, en appliquant ces décisions dans les faits. À cet égard, les États membres devraient bien accorder les politiques économiques nationales avec les objectifs et les instruments de l'intégration régionale, et ratifier et mettre en œuvre rapidement les décisions, protocoles et instruments adoptés. En outre, chaque État devrait achever les tronçons manquants qui lui sont confiés dans le cadre des réseaux routiers transfrontières, se conformer aux critères de convergence pour une politique macroéconomique saine et encourager et institutionnaliser un débat national sur l'intégration, tant au niveau parlementaire que du public. À cet effet, ils devraient mettre en place un mécanisme national cohérent permettant non seulement de consulter tous les groupes - notamment la société civile, le secteur privé, les partis politiques, les parlementaires, ainsi que les agents des services de l'immigration et des douanes - mais aussi de les associer pleinement à la formulation et à la mise en œuvre des politiques d'intégration régionale.

3. Telles sont quelques-unes des principales exigences à satisfaire par les États participant aux initiatives d'intégration régionale pour faire aboutir ces dernières. Or divers problèmes, notamment l'insuffisance des capacités et des contraintes de ressources, empêchent souvent ces États d'être à la hauteur des exigences précitées.

4. Dans ce contexte, le présent document a pour objet de fournir une analyse et des indications sur la manière de prendre en compte et de gérer l'intégration régionale au niveau national. Il est structuré comme suit: après cette section introductive, vient un bref examen des justifications de l'intégration régionale, qui souligne quelques avantages du processus, mais aussi des difficultés connexes. Suit une revue des pratiques et des données d'expérience actuelles sur la manière dont les pays s'organisent pour appliquer les accords d'intégration au niveau national et sur les obstacles rencontrés à cet égard. Le document s'achève sur des conclusions et des recommandations d'ordre général.

B. JUSTIFICATION DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

5. D'une manière générale, un mécanisme d'intégration régionale est un accord préférentiel (et souvent réciproque) entre un groupe de pays, visant à réduire les obstacles aux transactions économiques et non économiques entre ces pays. Ce mécanisme peut revêtir des formes aussi diverses que la zone de libre-échange, l'union douanière, le marché commun et l'union économique. En principe, les pays concluant un accord d'intégration régionale peuvent prendre l'une quelconque de ces formes comme point de départ, mais la plupart commencent par supprimer les obstacles aux échanges entre eux, pour ensuite introduire progressivement des mécanismes d'intégration plus profonds et plus ambitieux.

De nombreux facteurs militent en faveur de l'intégration régionale

L'effet d'échelle: remédier à la taille réduite des marchés

6. Pour atteindre une taille de production efficace, une industrie manufacturière moderne devrait produire davantage que ce qui est nécessaire pour satisfaire la faible demande intérieure d'un seul pays sous-développé. Intégrer les marchés en supprimant les barrières commerciales internes permet à une zone de libre-échange de disposer d'un marché d'exportation suffisamment élargi pour permettre des économies d'échelle.

L'effet de concurrence

7. L'intégration régionale peut stimuler la concurrence entre les pays membres en forçant les industries en place à améliorer leur efficacité technique. Elle peut aussi permettre une meilleure répartition des ressources entre les entreprises, en faveur des plus performantes, et une remise en cause des monopoles abrités derrière les barrières tarifaires.

Régionalisme et investissement

8. La mobilisation de ressources d'investissement est un objectif majeur de nombreux accords d'intégration régionale (AIR). Des marchés plus vastes, une concurrence renforcée et des politiques mieux orientées dans des domaines comme la convergence macroéconomique accroissent les incitations à l'investissement. Bien sûr, d'autres mesures d'accompagnement telles que des droits de propriété bien définis et des secteurs financiers et bancaires efficaces rendent l'intégration régionale plus apte à attirer l'investissement.

Partage de connaissances

9. L'intégration régionale peut aussi favoriser le partage de connaissances sur l'amélioration de la productivité et de la croissance. Par exemple, on peut transférer des connaissances d'un pays à l'autre grâce à l'investissement, aux contacts internationaux et au commerce. Les accords d'intégration régionale peuvent aussi permettre aux pays de stimuler leur croissance en important des pratiques optimales en matière de réforme institutionnelle. Ils peuvent également les aider à améliorer leur accès au savoir et à la technologie auprès de partenaires plus développés.

L'exploitation d'infrastructures communes peut favoriser la croissance

10. L'intégration régionale peut favoriser la mise en commun de biens publics régionaux (réseaux de transport et de communication, énergie, ressources en eau, etc.) et renforcer la concurrence sur les marchés intérieurs en réduisant les coûts de transaction et en facilitant l'entrée de produits nouveaux sur ces marchés.

Justification politique de l'intégration régionale

11. Ce sont souvent des raisons économiques qui poussent certains pays à former des blocs d'intégration. Mais le besoin d'intégration peut aussi tenir à des impératifs non économiques, comme la nécessité de coopérer pour atteindre certains objectifs politiques indispensables au

développement, tels que la paix et la sécurité, ou pour faire face à des dangers pour l'humanité, tels que la pandémie du VIH/sida. Il s'agit de biens publics difficiles à fournir efficacement sans un minimum d'intervention collective. Autre bénéfice politique, les valeurs de démocratie, de droits de l'homme et autres, que les accords d'intégration pourraient permettre d'imposer aux membres du bloc intégré. Dans le cas de l'Afrique, des avancées ont déjà été enregistrées dans ce sens avec la création du Mécanisme d'évaluation intra-africaine, par lequel les dirigeants du continent entendent se contrôler mutuellement et se tenir responsables de la bonne gestion économique et politique de leur pays.

Des difficultés liées à l'intégration

12. Les blocs d'intégration régionale peuvent toutefois se révéler fragiles dans le cas où les pays qui les forment ne comptent pas beaucoup de secteurs d'activité. La faiblesse de l'offre peut sérieusement compromettre les gains attendus de l'intégration. Il est par ailleurs peu probable que les pays membres tirent également parti de l'intégration; certains peuvent même avoir le sentiment que celle-ci profite aux autres à leurs dépens. De grandes disparités de développement peuvent ainsi exacerber les problèmes de distribution, lesquels freinent les initiatives d'intégration entre pays en développement; et lorsqu'il s'agit d'une union douanière, l'existence d'un tarif extérieur commun prive les pays membres du pouvoir discrétionnaire de jouer sur la variation tarifaire pour ajuster leurs recettes nationales. Il est toutefois possible de corriger dans un accord d'intégration régionale certaines de ces disparités en établissant des mécanismes compensatoires, en créant des banques de développement régionales, etc.

C. DONNÉES D'EXPÉRIENCE ET DÉFIS CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE AU NIVEAU NATIONAL EN AFRIQUE

13. Dans cette section, il sera question de la manière dont les États membres s'organisent au niveau national pour mettre en œuvre les accords régionaux et des obstacles qu'ils rencontrent à cet égard. On examinera d'abord les arrangements institutionnels de coordination et de gestion de l'intégration régionale au niveau national, avant de s'intéresser au problème de la ratification des protocoles. On abordera ensuite la question de la traduction des accords régionaux dans les plans et budgets nationaux et de la mise en œuvre au niveau national de certains objectifs d'intégration comme la création de réseaux de transport nationaux, la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des capitaux, la libéralisation des échanges, la convergence des politiques macroéconomiques et le financement de l'intégration régionale, en mettant un accent particulier sur les difficultés et les défis rencontrés. Seront également mises en évidence des données d'expérience sur la manière dont les États membres associent la société civile et le secteur privé à la mise en œuvre du programme d'intégration afin de mobiliser le soutien du public et de s'assurer l'appropriation du processus.

Les arrangements institutionnels au niveau national

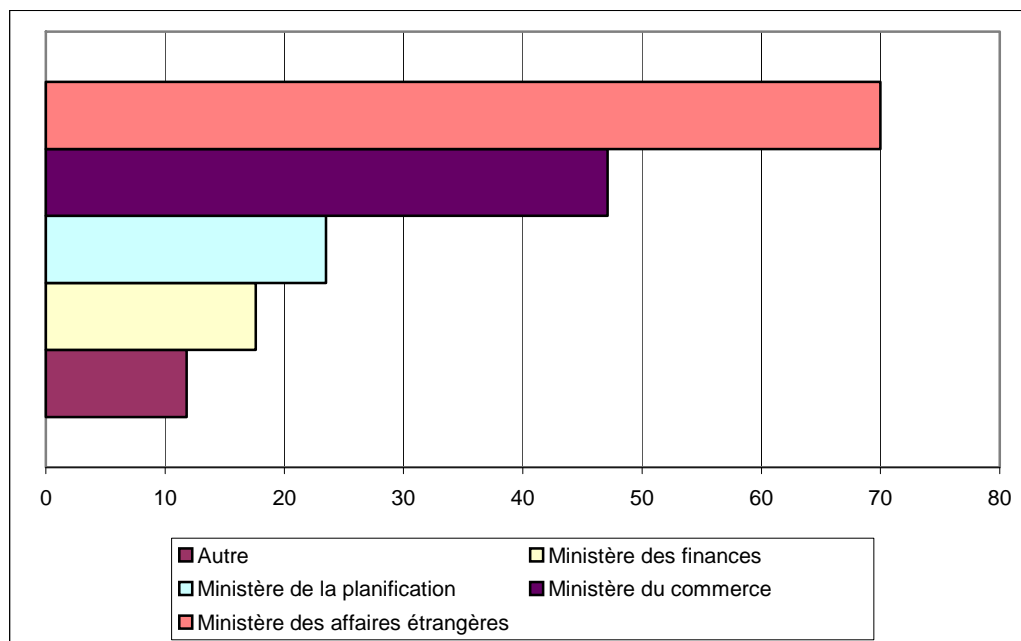
14. La réussite de l'intégration régionale en Afrique dépend des capacités nationales et sous-régionales. Des institutions nationales faibles représentent un sérieux obstacle à une coopération et à une intégration efficaces. Aussi, convient-il de bien outiller et structurer les mécanismes nationaux de coopération et d'intégration économiques pour assurer l'exécution effective des mesures d'intégration. Si la plupart d'entre eux appartiennent à plus d'une communauté économique

régionale à la fois, rares sont les pays africains qui sont dotés, conformément aux orientations de l'Union africaine (UA), d'un ministère chargé exclusivement de l'intégration régionale. Un ministère spécialement consacré à l'intégration régionale présente l'avantage de permettre au personnel technique de perfectionner ses compétences pour traiter exclusivement des questions d'intégration.

15. Pourtant, d'après une enquête de la Commission économique pour l'Afrique, la plupart des pays africains estiment qu'ils n'ont pas besoin de créer un ministère spécialement chargé des questions d'intégration, tant pour des raisons de flexibilité que par manque de ressources. La figure 1 montre les différents ministères chargés de coordonner les questions d'intégration en Afrique; il s'agit le plus souvent du ministère des affaires étrangères, de la planification, du commerce ou des finances.

16. Dans de nombreux pays, ce sont les ministères techniques qui s'occupent des questions sectorielles liées à l'intégration, sous la coordination générale du ministère des affaires étrangères. Le rôle attribué à ce dernier témoigne sans doute de l'importance considérable du politique dans l'intégration, qui détermine parfois l'appartenance d'un pays à une CER. Du reste, le fait que, dans bien des cas, les questions d'intégration sont confiées au ministère des affaires étrangères reflète la pratique au sein de l'UA, dont le Conseil exécutif est principalement composé de ministres chargés des affaires étrangères. En outre, le Comité de représentants permanents, qui se réunit régulièrement au siège de l'UA à Addis-Abeba, est composé d'ambassadeurs et de plénipotentiaires africains basés dans la capitale éthiopienne.

Figure 1: Ministères auxquels les États membres confient généralement la coordination des questions de l'intégration régionale en Afrique

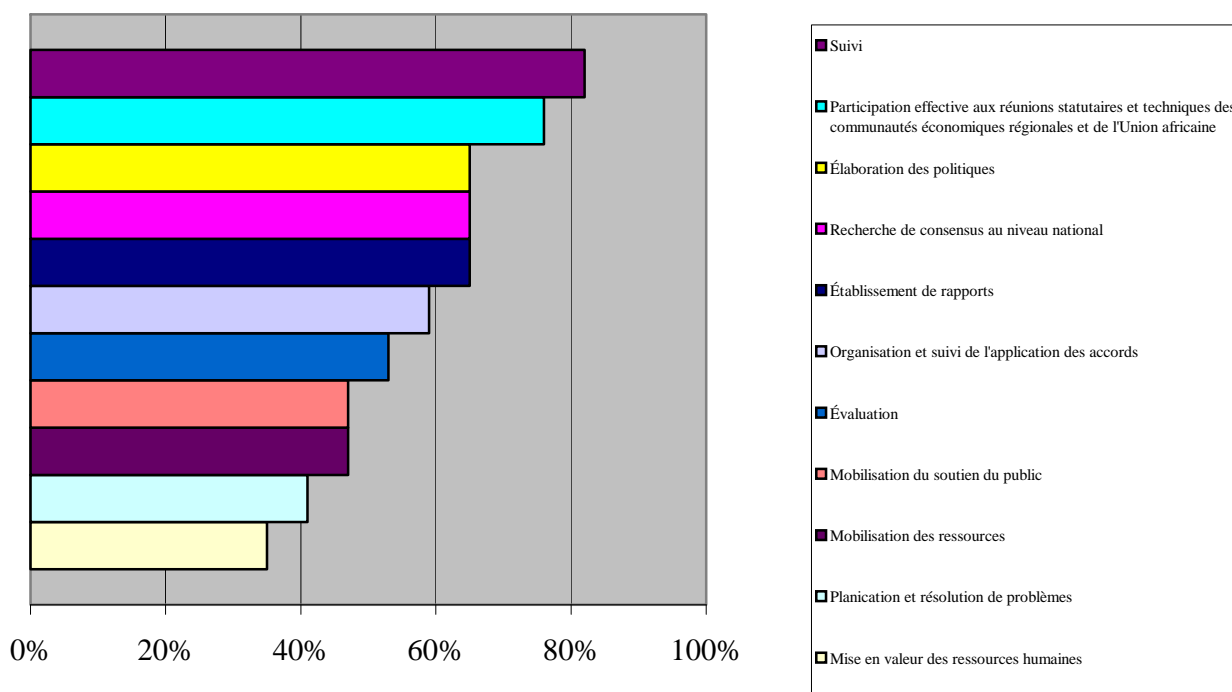


Source: Recherches de la CEA.

17. La figure 2 illustre les fonctions du ministère coordonnateur, le suivi du programme d'intégration étant l'une des plus importantes. Les autres fonctions comprennent la participation effective aux réunions statutaires et techniques organisées par les communautés économiques régionales ou l'Union africaine, la recherche de consensus au niveau national en vue d'assurer l'adhésion du public au programme d'intégration, l'établissement de rapports sur les progrès accomplis et l'évaluation. D'après la figure 2, la mobilisation de ressources figure au bas du tableau des fonctions du ministère coordonnateur; cela ne signifie nullement qu'elle n'est pas importante, mais s'explique plutôt par la difficulté de la fonction elle-même. En effet, il n'est pas toujours aisé pour les États membres de mobiliser des ressources pour couvrir une multitude de priorités, dont celles liées à l'intégration régionale.

18. La coordination figure parmi les fonctions les plus importantes du ministère auquel sont confiées les questions d'intégration. Elle est souvent facilitée par des comités de coordination interministériels, même si dans certains pays l'échange d'informations entre les différents ministères s'occupant de l'intégration régionale n'est pas toujours évident. Ce qui complique aussi la coordination, ce sont les appartenances multiples (un pays pouvant être membre de plusieurs communautés économiques régionales à la fois). Il n'est pas rare que différents ministères servent de coordonnateurs pour les différentes communautés économiques régionales auxquelles appartient le pays. Par exemple, dans un pays appartenant en même temps au Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le ministre du commerce servira de coordonnateur pour le COMESA, tandis que son homologue des affaires étrangères s'occupera des affaires de la SADC.

Figure 2: Principales fonctions attribuées aux ministères coordonnateurs



Source: Recherches de la CEA.

19. Il est important de souligner qu'un ministère chargé de coordonner les questions d'intégration régionale ne peut être efficace que s'il bénéficie de l'appui nécessaire. Il doit disposer d'experts bien formés et bien rémunérés et d'un budget de fonctionnement stable, ce qui n'est généralement pas le cas dans nombre de pays.

Traduire les objectifs de l'intégration dans les plans et budgets nationaux

20. Les plans de développement nationaux et les budgets connexes sont d'importants instruments pour réaliser les objectifs des CER au niveau national. C'est sans aucun doute un domaine dans lequel la grande majorité des pays africains rencontre d'énormes difficultés. Tandis que les décisions de l'Union européenne (UE), par exemple, trouvent leur chemin dans les processus nationaux de prise de décision, celles issues des groupements régionaux et sous-régionaux africains servent rarement de base aux politiques et plans nationaux. Dans bien des cas, l'intégration des accords régionaux dans les plans et budgets nationaux se fait au cas par cas, suivant les ressources disponibles. Les priorités nationales prennent souvent le pas sur les priorités régionales, tant dans la planification des programmes que dans les allocations budgétaires. Les figures 3 et 4 illustrent les différents obstacles que rencontrent les pays membres lorsqu'il s'agit de traduire les accords et programmes d'intégration régionale dans les budgets et programmes nationaux.

21. Comme on peut le constater, l'intégration des programmes des CER dans les budgets nationaux se heurte à des difficultés considérables, dont la plus grande est le manque criant de ressources. Ces difficultés sont exacerbées par l'appartenance des États membres à plus d'une CER, qui se traduit par des demandes concurrentes de ressources et l'exécution de programmes multiples, faisant parfois double emploi. Les mêmes difficultés entravent l'intégration des objectifs des CER dans les programmes nationaux (figure 4).

Figure 3: Principaux obstacles à la traduction des objectifs communautaires dans les budgets nationaux

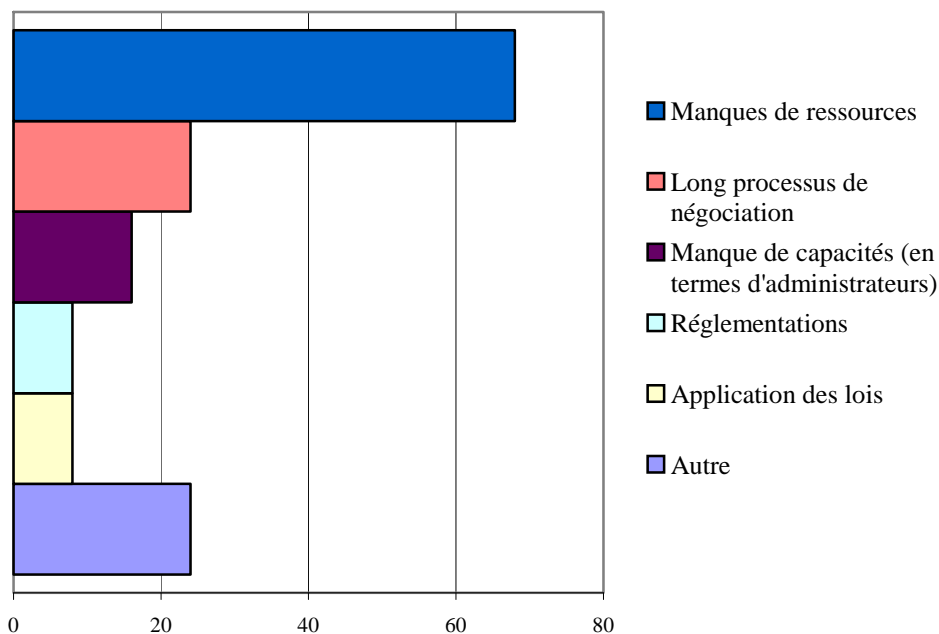
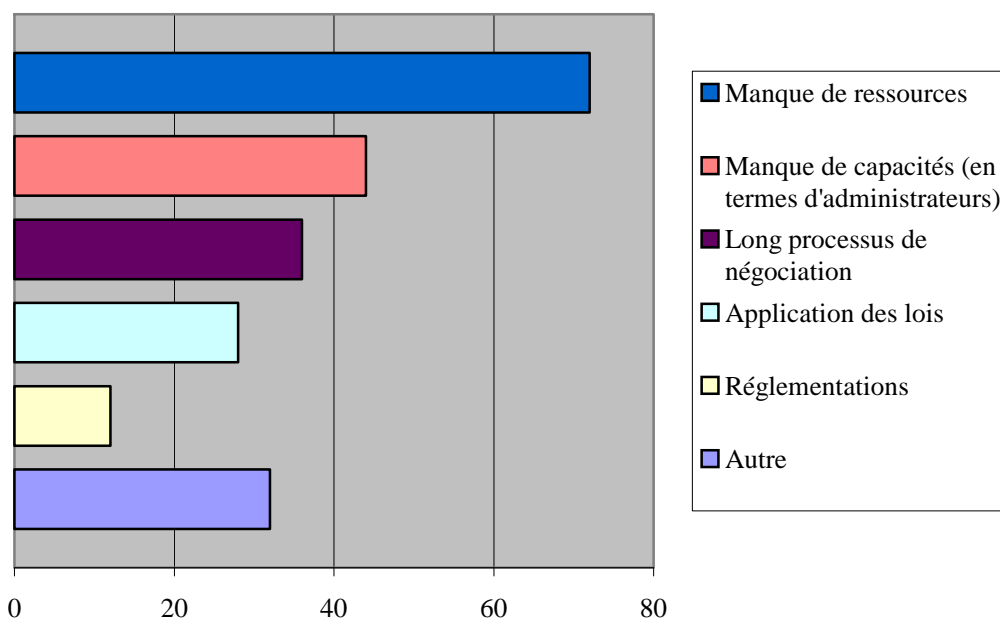


Figure 4: Principaux obstacles à la traduction des objectifs communautaires en programmes et plans nationaux



Source: Recherches de la CEA.

22. Quand un pays est animé d'une forte volonté politique, il devrait lui être facile d'élaborer ses plans, stratégies et programmes de développement nationaux en tenant compte d'impératifs régionaux et de se servir du marché régional et des programmes des CER comme cadre de référence. Toutefois, comme illustré plus haut, le manque de ressources financières et de capacités est un obstacle. D'autant que les maigres ressources nationales font l'objet de demandes concurrentes du secteur de la santé, de l'éducation et d'autres secteurs socioéconomiques, dans un contexte caractérisé par l'épineux problème de la dette et la pénurie générale de ressources. C'est pourquoi de nombreux pays, compte tenu de leurs problèmes internes, ont tendance à privilégier les projets nationaux aux projets régionaux. Les priorités nationales tendent ainsi à prendre le pas sur les priorités régionales. Dans ces conditions, la volonté et l'engagement politiques en faveur de la prise en compte des programmes d'intégration dans les plans et budgets nationaux semblent inexistantes.

Ratification des protocoles au niveau national

23. Les CER disposent de traités définissant de larges domaines de convergence, des objectifs généraux, des principes et des engagements. Elles disposent aussi de protocoles qui définissent les modalités pratiques d'application des traités et en sont des conditions préalables d'entrée en vigueur. Il suffit généralement que deux tiers des États membres ratifient un protocole pour que celui-ci prenne effet. Cependant, certains États membres ne signent pas ou ne ratifient pas ces protocoles; ou ils ne soumettent pas leurs instruments de ratification en temps voulu. Il est par ailleurs rare de trouver un protocole ratifié par l'ensemble des pays participants. Les retards qui en résultent rendent difficiles des avancées rapides.

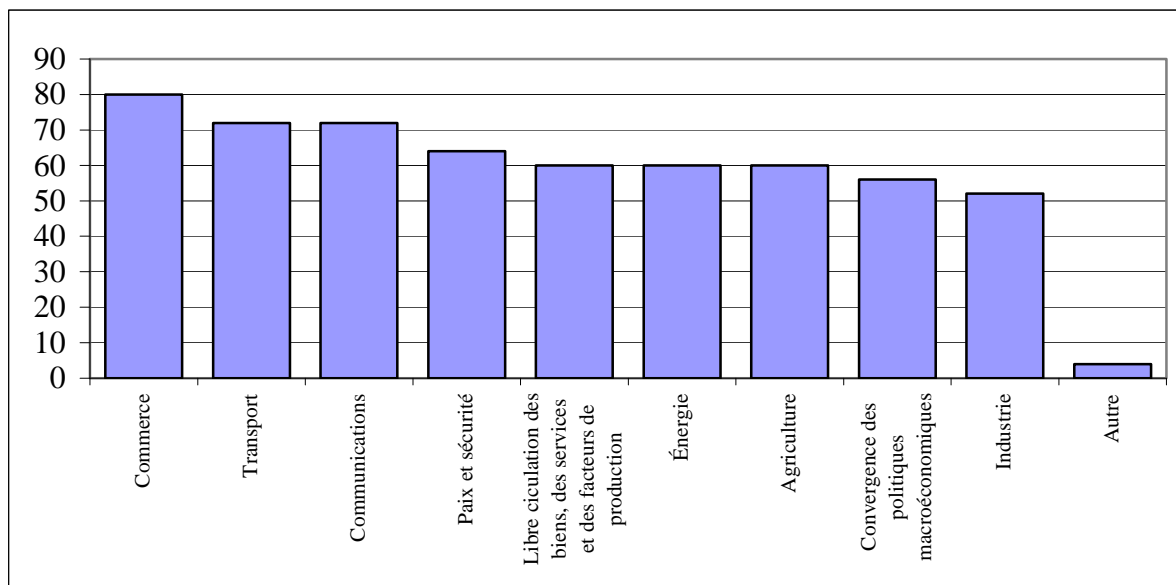
24. Le problème est dû en partie au grand nombre de protocoles, ce qui ne fait qu'accroître les difficultés de ratification pour les pays qui appartiennent à plusieurs communautés économiques

régionales. La ratification pâtit également des divergences d'intérêt des États membres. Il arrive que des pays signent les protocoles juste pour manifester leur engagement de principe, mais sans avoir l'intention de les ratifier car ils ne présentent pour eux que peu d'avantages. Ainsi, des pays insulaires n'auraient guère intérêt à ratifier un protocole relatif à des réseaux routiers continentaux. Il importe donc d'élaborer des protocoles qui prennent en compte les préoccupations et les intérêts de toutes les parties. Autre problème lié à la ratification. le manque de compétences, surtout pour intégrer les traités et protocoles dans les lois nationales.

25. Constatant que les pays mettent du temps à signer, ratifier ou appliquer les protocoles, certaines communautés économiques régionales adoptent des «actes» ou des «décisions» à effet immédiat, plutôt que de signer des protocoles qui doivent être ratifiés par les organes législatifs nationaux. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ont souvent recours à ce procédé.

26. La figure 5 décrit la manière dont les pays perçoivent généralement l'importance des protocoles au sein de leurs CER. Au premier rang des priorités figurent les protocoles commerciaux, suivis de ceux relatifs au transport et à la communication, et à la paix et à la sécurité. Les protocoles relatifs à la libre circulation des personnes, à l'énergie et à l'agriculture jouissent d'un important soutien de la part des États membres.

Figure 5: Protocoles présentant un intérêt capital pour les États membres des CER



Source: Recherches de la CEA.

Réalisation de certains objectifs d'intégration

27. Si la structure institutionnelle de l'intégration au niveau multilatéral est importante, c'est aux États membres, en tant que principales parties concernées, qu'il incombe de veiller à l'application au niveau national des politiques convenues. Cela implique qu'ils incorporent les protocoles pertinents dans leurs plans nationaux et affectent les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. La mise en

œuvre au niveau national des principales étapes de l'intégration serait une importante mesure du degré d'intériorisation du processus par les États et de leur détermination à aller de l'avant sur ce plan particulier.

Intégration physique

28. L'infrastructure est une composante vitale du programme d'intégration. C'est un domaine dans lequel sont engagées la quasi-totalité des communautés économiques régionales. Au niveau continental, des efforts sont déployés afin d'interconnecter physiquement l'Afrique grâce au Réseau routier transafricain (figure 6). Pour y parvenir, les pays sont censés intégrer dans leurs programmes d'investissement nationaux la construction des tronçons du Réseau situés à l'intérieur de leurs frontières. L'achèvement du Réseau est donc une mesure concrète de l'aptitude des pays à réaliser l'objectif de l'intégration physique dans leurs CER respectives, en particulier, et sur le continent en général.

29. Des études montrent que le manque de ressources est un obstacle majeur à la réalisation des réseaux routiers. L'insuffisance de ressources pousse souvent les pays à privilégier les réseaux nationaux aux réseaux régionaux. Lorsque le financement des programmes régionaux est tributaire de l'aide extérieure, l'expérience montre que, dans la plupart des cas, les priorités des donateurs ne rencontrent pas nécessairement celles visées dans ces programmes. Par exemple, les donateurs préfèrent financer la maintenance et la réhabilitation des réseaux plutôt que construire des tronçons manquants dans des réseaux de transport régionaux. Autre problème, il n'est pas toujours facile d'établir la viabilité économique des projets régionaux, faute de données et en raison des difficultés inhérentes à la réalisation d'études globales de faisabilité. En conséquence, les réseaux de routes transafricains resteront des vœux pieux tant que les tronçons manquants n'auront pas été réalisés comme prévu.

Figure 6: Réseau routier transafricain



Source: CEA, à partir de données officielles.

Libéralisation des échanges

30. L'Acte constitutif de l'Union africaine indique clairement que son objectif principal est de créer une communauté économique africaine, dont la responsabilité principale de la mise en œuvre est assignée aux CER et à leurs États membres. Une étape intermédiaire vers la réalisation de cet objectif est la transformation des CER en unions douanières, et des progrès notables ont été accomplis à cet égard. La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) s'est transformée en union douanière en janvier 2005 avec l'entrée en vigueur du Protocole portant création de l'Union douanière de la CAE. Le COMESA a lancé son union douanière lors du Sommet des chefs d'État tenu en juin 2009 au Zimbabwe, tandis que la SADC espère mettre en place son union douanière d'ici à l'an 2010. Au premier sommet tripartite COMESA-CAE-SADC tenu à Kampala en octobre 2008, les chefs d'État ont publié un communiqué dans lequel ils exhortaient les trois communautés économiques à créer une zone de libre-échange unique et à lancer le processus de fusion en une seule CER, pour contribuer ainsi à la mise en place rapide de la communauté économique africaine.

31. La CEDEAO est parvenue à résoudre un conflit possible avec l'union douanière déjà existante en Afrique de l'Ouest, l'UEMOA, en adoptant les taux tarifaires de cette dernière afin de permettre la création d'une union douanière unique en Afrique de l'Ouest.

32. Dans bien des cas, tous les pays n'ont pas abaissé les tarifs aux niveaux envisagés par leur CER. Certains pays en sont toujours à la mise en œuvre de réductions tarifaires qui avaient dû être effectuées depuis longtemps. Même quand une union douanière a été créée, comme dans le cas récent du COMESA, il reste encore beaucoup à faire pour que les pays alignent leurs tarifs nationaux sur le tarif extérieur commun. En outre, certains pays n'ont même pas adhéré pleinement à la zone de libre-échange (ZLA).

33. Les barrières non tarifaires (BNT), comme les innombrables postes de contrôle et barrages routiers que l'on rencontre le long des principaux couloirs, remettent en cause les avantages escomptés d'une plus grande ouverture des marchés. Ces obstacles, loin de diminuer, tendent à augmenter au fil du temps et restent un problème crucial dans plusieurs couloirs africains. Pour y remédier, des CER comme l'UEMOA ont créé des observatoires des pratiques anormales. Dans un pays d'Afrique de l'Est, un simple décret du Président de la République a permis de ramener de 72 à 15 le nombre de postes de contrôle. La volonté politique affirmée dans cette initiative présidentielle a donc ainsi contribué grandement à éliminer des BNT (comme les nombreux postes de contrôle et barrages routiers) qui entravent la libre circulation des personnes, des biens et des services dans l'espace intégré.

Facteurs de mobilité

34. Des progrès ont également été enregistrés concernant la circulation transfrontières des personnes à l'intérieur des CER. De nombreux pays ont aboli le visa d'entrée pour la totalité ou une partie des ressortissants de leur communauté, ou octroient des visas ayant la même durée de validité à l'ensemble des citoyens des pays membres. La CEDEAO a adopté un passeport communautaire commun, reconnu au niveau national. Toutefois, il y a eu moins d'avancées s'agissant du droit d'établissement pour les ressortissants de la communauté. Les pays font, en général, une application sélective et discriminatoire de ce droit au niveau national. Le marché du travail est également protégé et généralement réservé aux ressortissants du pays, même dans le cas où l'on peut trouver

au-delà des frontières nationales une main d'œuvre aux compétences complémentaires et productives. La présence massive de travailleurs étrangers provoque souvent des tensions avec les nationaux, spécialement en période de chômage généralisé.

35. Les mouvements de capitaux restent toujours soumis à des restrictions. L'accès limité des étrangers à certains facteurs, comme la terre, ou à certains secteurs, comme les assurances, la banque, les télécommunications et l'énergie, représente une autre entrave à la libre circulation des capitaux entre les pays africains. Certaines CER ont cependant mis en place des initiatives de marché de capitaux au niveau régional. L'UEMOA dispose depuis 1998 d'un marché financier régional couvrant l'ensemble des pays membres. Dans la zone SADC, la Johannesburg Stock Exchange (Bourse de Johannesburg) participe activement à l'investissement transfrontalier.

36. Au niveau continental, les efforts de mise en place de la Banque africaine d'investissement, dont le siège sera en Libye, sont avancés, les États s'étant mis d'accord sur le protocole portant création de cette institution. Il y a eu également accord sur la création de la Banque centrale africaine et du Fonds monétaire africain, qui seront basés respectivement au Nigéria et au Cameroun, et sur la création d'une bourse africaine. Les préparatifs de la mise en place de la Banque africaine d'investissement sont très avancés par rapport aux autres institutions. Toutes ces initiatives continentales devraient améliorer l'offre transfrontières de capitaux et d'investissements.

Convergence des politiques macroéconomiques

37. L'harmonisation des politiques macroéconomiques est l'une des clefs d'une intégration économique réussie. Les pressions inflationnistes résultant de déficits budgétaires et d'une trop forte croissance monétaire peuvent compromettre la libéralisation des échanges et aboutir ainsi à l'augmentation des tarifs ou au resserrement des BNT. En outre, l'instabilité macroéconomique est l'un des principaux facteurs inhibant la croissance économique dans les pays en développement. L'absence de discipline budgétaire, ainsi que d'instruments et de politiques monétaires adéquats favorisent l'instabilité macroéconomique et le recul de la croissance économique. La stabilité macroéconomique permet donc de créer un environnement propice à la croissance économique, au commerce et aux investissements. Il est donc important de poursuivre au niveau national des politiques budgétaire, monétaire, de la dette et de taux de change prudentes, et de les harmoniser au niveau régional.

38. Forts de cette constatation, en particulier ces dix dernières années, les pays africains se sont employés, individuellement et collectivement, à adopter des réformes macroéconomiques et institutionnelles visant à surmonter les obstacles au développement, à libéraliser et à ouvrir leurs économies. Aux niveaux régional et sous-régional, l'introduction de l'harmonisation des politiques macroéconomiques dans les traités de la plupart des CER a permis de réduire l'inflation et les taux d'intérêt entre leurs pays membres.

39. Pour beaucoup de pays africains cependant, le plus difficile est de maintenir les déficits budgétaires à un faible niveau. Au plan extérieur, les défis auxquels ces pays sont confrontés, notamment la crise financière mondiale, limitent leur possibilité de croissance et leur aptitude à surmonter des faiblesses structurelles chroniques. Si des progrès ont été accomplis dans certains pays pauvres qui bénéficient d'allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) et d'autres programmes, le contexte budgétaire est généralement dominé par des déficits persistants et une faible génération de recettes.

40. L'autre grand défi réside dans le respect des critères de convergence macroéconomiques. Le fait qu'elles n'aient pas de pouvoirs supranationaux réduit la capacité des communautés économiques régionales de faire appliquer ces critères et d'en sanctionner le non-respect. Les CER doivent donc se contenter de l'engagement de leurs États membres à "faire de leur mieux" pour assurer la compatibilité des politiques. Cette situation soulève le problème général du cadre institutionnel de l'intégration en Afrique, simple cadre dans lequel les pouvoirs publics travaillent ensemble tout en préservant leur souveraineté nationale. Cette approche n'a rien d'exceptionnel; on la rencontre même dans des unions relativement réussies comme l'Union européenne.

S'acquitter des obligations financières vis-à-vis des communautés économiques régionales

41. Les communautés économiques régionales dépendent habituellement des contributions de leurs États membres pour fonctionner. Les arriérés de contributions sont généralement considérables, certains membres ne s'acquittant pas de leurs obligations. Ils le sont encore davantage pour les pays appartenant à plusieurs communautés économiques régionales. Cette situation oblige beaucoup de CER à se tourner vers des sources extérieures de financement pour combler le déficit financier ainsi creusé. Toutefois, les subventions provenant de donateurs, de partenaires de développement et d'autres institutions financières régionales et sous-régionales font généralement partie des "fonds de départ" et sont donc limitées. Autre problème, le fait qu'actuellement les donateurs orientent l'essentiel de leur aide vers les structures de développement nationales.

42. Les prêts en faveur des programmes régionaux se font également rares, pour bien des raisons, dont l'insuffisance de capacités pour concevoir des projets régionaux bancables et le fait que les procédures et critères d'attribution de ces prêts, surtout quand ils intéressent plusieurs pays, sont plutôt opaques et difficiles à gérer pour les pays africains engagés dans le processus d'intégration.

43. Les sources de financement précitées s'étant révélées insuffisantes, des CER comme l'UEMOA et la CEDEAO recourent à des mécanismes d'autofinancement fondés sur la fiscalité. Il s'agit de mobiliser des ressources substantielles et régulières pour couvrir les budgets des secrétariats, de procurer des fonds pour compenser les pertes de recettes résultant des programmes de libéralisation des échanges, ainsi que de financer des programmes et projets régionaux. Le COMESA a également créé le Fonds du COMESA, doté de deux guichets séparés destinés à financer respectivement les coûts d'ajustement et les besoins d'infrastructures. En dépit de ces initiatives d'autofinancement, de nombreux programmes et projets d'intégration en Afrique ne peuvent être exécutés, faute de ressources.

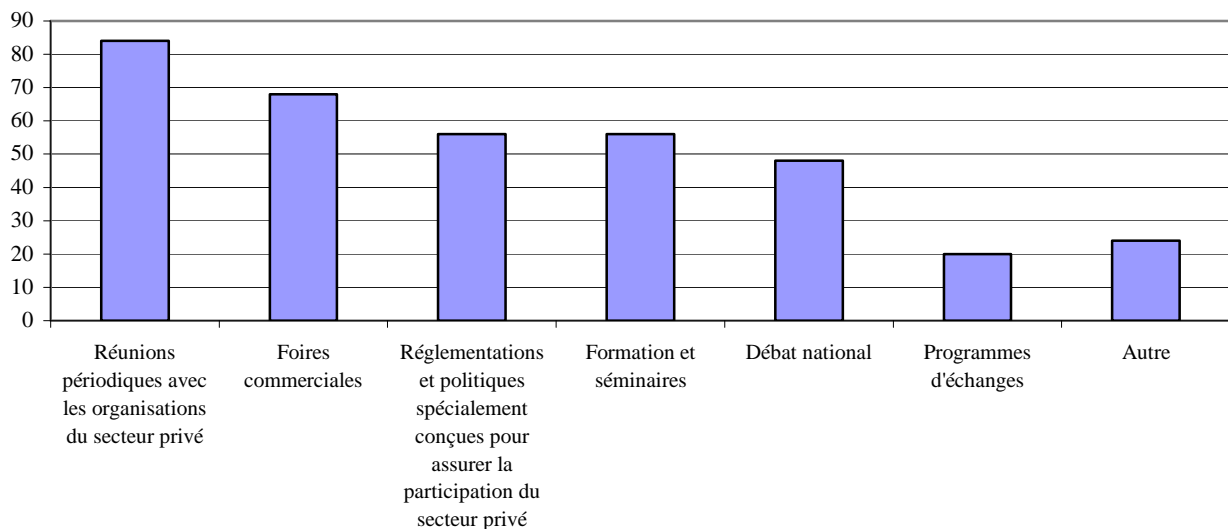
Partenariat avec le secteur privé

44. Le secteur privé joue un rôle croissant dans l'intégration régionale. Les pouvoirs publics n'étant plus responsables au premier chef de la production, il incombe au secteur privé et aux organisations non gouvernementales de mettre en œuvre les changements issus des accords d'intégration. Un des domaines dans lequel le secteur privé peut avoir une contribution positive est celui de la prise de décisions politiques aux niveaux national et régional. Un secteur privé bien organisé peut participer à la formulation des politiques, prodiguer des conseils aux pouvoirs publics et exercer des pressions pour la poursuite des réformes positives.

45. En éliminant les principaux obstacles à la croissance en taille et en efficacité du secteur privé, l'intégration régionale favorise la formation de marchés élargis, grâce à la libéralisation et à l'harmonisation des échanges, et accroît le volume potentiel des affaires et les possibilités de profit. Par ailleurs, l'harmonisation des politiques macroéconomiques réduit les incertitudes et les risques économiques et, partant, stimule les activités du secteur privé. Le secteur bancaire dans certaines CER peut aussi tirer parti du renforcement de la concurrence et du partage des connaissances, qui créent un environnement propice à l'intermédiation financière et, en fin de compte, au secteur privé.

46. Pour promouvoir le dialogue avec le secteur privé, les pays utilisent divers mécanismes, notamment des réunions et des séminaires périodiques de consultation. L'organisation de foires commerciales et de voyages d'études sont aussi des moyens courants pour stimuler la participation du secteur privé au processus d'intégration (figure 7).

Figure 7 : Mécanismes nationaux de participation du secteur privé



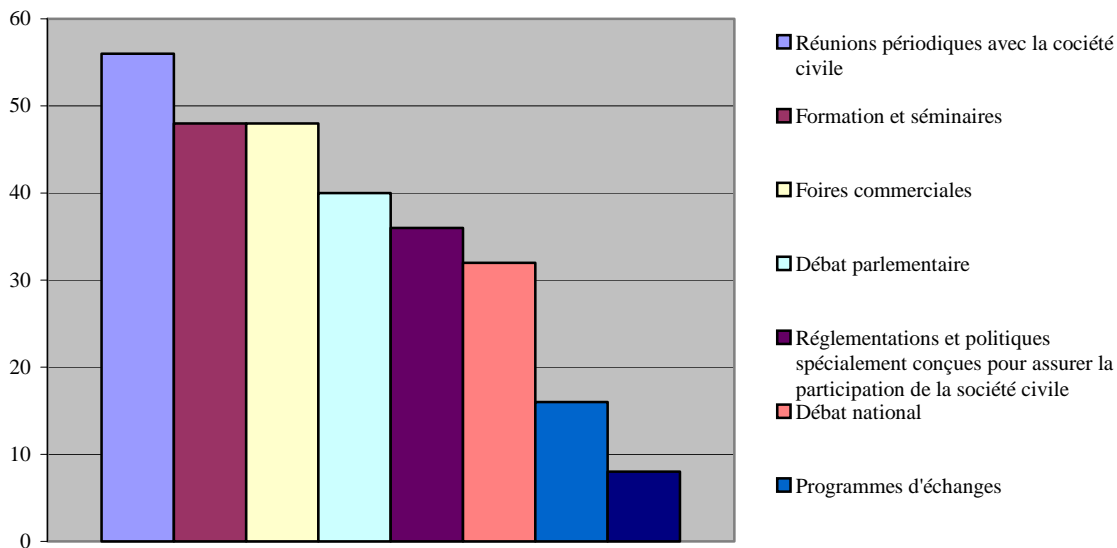
Source : Recherches de la CEA.

Participation de la société civile à l'intégration régionale

47. Ce sont les pouvoirs publics et les organisations intergouvernementales qui, en général, monopolisent le débat sur l'intégration. Néanmoins, l'on reconnaît de plus en plus la nécessité d'associer la société civile au processus afin d'en accroître les chances de réussite. Il faut sensibiliser le public à l'intégration régionale et l'intéresser à sa réussite si l'on veut qu'il la soutienne et se l'approprie.

48. Bien des pays tirent parti la tenue de foires commerciales, de séminaires et de réunions périodiques avec les organisations de la société civile pour débattre des questions d'intégration. L'organisation d'un débat national sur l'intégration est une pratique rare, et les discussions sont généralement circonscrite aux enceintes parlementaire (figure 8).

Figure 8: Mécanismes nationaux de participation de la société civile à l'intégration régionale



Source : Recherches de la CEA.

D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

49. La prise en compte de l'intégration régionale dans les plans de développement et les budgets nationaux est nécessaire pour créer le sentiment d'appropriation du processus et susciter un engagement en sa faveur. Il convient, à cet effet, de conformer systématiquement les politiques et les stratégies de développement national avec les plans, les objectifs et les instruments de l'intégration nationale. Pour y parvenir, les pays devront:

- Ratifier sans délai les traités, protocoles et décisions;
- De préférence, créer un ministère exclusivement chargé de l'intégration; régionale ou, à défaut, confier à un ministère déjà existant la coordination des questions d'intégration;
- Fournir et mobiliser des ressources suffisantes pour faire fonctionner le ministère chargé de la coordination et pour exécuter effectivement les programmes d'intégration;
- Créer des comités nationaux comprenant l'ensemble des parties prenantes, notamment la société civile, le secteur privé, le secteur judiciaire et le monde universitaire, pour susciter un consensus et un soutien en faveur du processus d'intégration;
- Conformer les lois et règlements nationaux aux accords et programmes régionaux (soit en remplaçant les instruments nationaux par les instruments régionaux, soit en adoptant des instruments identiques pour tous les partenaires);
- Mettre en commun l'information sur les avantages et les coûts de l'intégration et sur les conclusions des réunions et conférences statutaires et autres concernant le processus d'intégration, notamment au niveau des CER et de l'Union africaine;
- Enfin, inclure l'intégration régionale dans les programmes scolaires à tous les niveaux.

50. Une prise en compte efficace de l'intégration régionale au niveau national, exige également certaines capacités fonctionnelles, notamment de solides systèmes aux plans juridique et

institutionnel. Les besoins en matière de capacités dépendent souvent du degré d'intégration souhaité et des circonstances particulières des pays concernés. Toutefois, la mise en place d'un nombre approprié d'institutions communes et de compétences est une condition minimale pour réaliser les objectifs d'intégration convenus. Des compétences en matière d'élaboration de politiques, de planification, de résolution de problèmes, de suivi et d'évaluation, contribuent pour beaucoup à la réussite du processus d'internalisation et à la réalisation des objectifs de l'intégration.

Bibliographie

CEA, 2004, État de l'intégration régionale en Afrique.

CEA, 2006, État de l'intégration régionale en Afrique: Rationaliser les communautés économiques régionales.

Hosil, Saether et l'Institut européen d'administration publique, 1997, "Free trade areas and customs unions, experiences, challenges and constraints".

Viner, 1950, DeRosa, 1998, Anderson et van Wincoop 2000 et Panagariya, 2000.

Venables, J. (2002) 'Winners and Losers from Regional Integration Agreements', CEPR.

Baldwin E. Richard (1997). "Review of Theoretical Developments on Regional Integration" dans Oyejide Ademola, Elbadawi Ibrahim et Collier Paul, *Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa, Framework, Issues and Methodological Perspectives, Vol. I, Londres, Macmillan*.

Blaze, M. (1973), "Institution Building: A Source Book". Ann Arbor et Michigan Litho Crafters, Inc.

Dejene Aredo, 1990, "Institutions and Economic Development: A Survey of Aspects of the New Institutional Economics". *Ethiopian Journal of Economics*, Vol. VI, No. 2, 51-80.

Eggertsson T., 1990, "Economic Behaviour and Institutions". Cambridge, Cambridge University Press.

Jinadu, L. A. (1990). "Regional Integration in Africa: Theoretical Perspectives and their Implications", *Eastern Africa Social Science Research Review*, Vol. VI, No.1, 1-13.

Ntumbay L.L, 1997, "Institutional Similarities and Differences: ECOWAS, ECCAS and PTA", dans R.Lavergin, éd. *Regional Integration and Cooperation in West Africa*.

CEA/BAD, 2002, L'intégration régionale en Afrique. Paris, OCDE.

Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA, Harvard University Press.