

610715307



Commission économique
pour l'Afrique

L'intégration régionale en Afrique: les questions fondamentales

Note d'information de la CEA

L'intégration, pourquoi faire?

1. Les raisons militent pour l'intégration sont nombreuses, à savoir:
 - a) **Transformer les économies africaines.** L'intégration régionale est une condition nécessaire à la transformation et à la croissance des économies africaines, mais aussi à l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale. La production serait ainsi assurée de façon plus efficace conformément à la théorie des avantages comparatifs, et les marchés, plus vastes, permettront de mieux tirer parti des économies d'échelle. Les changements qui en résulteraient permettraient d'améliorer la qualité des facteurs de production, d'en accroître la quantité et de les moderniser progressivement grâce au progrès technologique. De plus, la mobilité des facteurs, couplée à une coordination et à une harmonisation des politiques monétaires et fiscales, doperait la croissance économique et améliorerait le bien-être dans les pays concernés.
 - b) **Libérer l'activité industrielle et commerciale.** L'un des fondements rationnels les plus solides de l'intégration régionale en Afrique se rapporte aux effets à long terme de celle-ci sur l'organisation des activités industrielles et commerciales. Premièrement, la concurrence accrue entre les entreprises conduira les moins efficaces d'entre elles à améliorer leurs mécanismes de fonctionnement, tandis que d'autres, incapables de s'adapter au nouvel environnement, devront disparaître. Cet environnement concurrentiel émergent favorisera la croissance et le profit et bénéficiera au consommateur. Deuxièmement, de nombreuses activités manufacturières pourront s'établir à une échelle plus vaste, élargissant de ce fait la base industrielle si nécessaire à la transformation des économies africaines. Troisièmement, les possibilités plus grandes qui s'offriront à l'investissement (national et étranger) permettront de mobiliser et de déployer davantage de fonds, en vue d'exploiter les immenses ressources naturelles du continent, de mettre en valeur l'énorme réservoir de ressources humaines et de tirer parti des possibilités d'épargne. La perspective d'attirer des technologies de pointe, grâce à l'investissement étranger direct, peut également être un instrument important pour promouvoir une production compétitive et favoriser l'intégration.
 - c) **Entrer dans l'économie mondiale.** La régionalisation peut aussi jouer en faveur du multilatéralisme par les moyens suivants:
 - En allant au-delà des questions étroites du commerce et du bien-être mondial et en prenant des mesures destinées à promouvoir l'investissement étranger, le capital humain et le développement technique, le développement de l'infrastructure, l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et la préservation de l'environnement;
-

- En agissant comme un instrument qui limite la tentation du repli sur soi et qui ouvre la voie aux réformes dans le secteur du commerce;
- En créant des groupements politico-économiques plus vastes qui soient capables de faire entendre leur voix avec plus de force dans les instances internationales;
- En créant des groupes d'intérêt favorables à l'exportation et capables de s'opposer aux tenants du protectionnisme national;
- En encourageant la concurrence dans les marchés intérieurs, la baisse des prix et l'amélioration de la qualité pour assurer une meilleure compétitivité des produits sur les marchés internationaux.

L'Afrique devrait progressivement devenir un membre à part entière de l'économie mondiale et éviter ainsi d'être davantage marginalisée. Il reste cependant beaucoup à faire pour que les arrangements conclus en vue de l'intégration de l'Afrique, répondent aux exigences de l'OMC conformément aux dispositions de l'Article XXIV du GATT.

- d) **Promouvoir l'Union africaine.** L'intégration régionale est aussi envisagée comme un tremplin pour la création de l'Union africaine. La Charte de l'OUA et l'Acte constitutif portant création de l'Union africaine en fixent les grands idéaux. Le Plan d'action de Lagos et le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine énoncent les mécanismes économiques, politiques et institutionnels nécessaires à la réalisation de cet objectif. De plus, les divers traités portant création des groupements économiques régionaux, signés avant ou après les indépendances, tout en témoignant de la richesse des objectifs et des instruments qui reflètent la diversité géographique et économique du continent, ont tous des dimensions panafricaines.
- e) **Affronter des problèmes politiques communs.** Les arrangements relatifs à l'intégration régionale peuvent aussi promouvoir la coopération politique, les pays membres s'engageant à atteindre des objectifs communs. Ces arrangements constituent une plate-forme pour faire face aux problèmes politiques communs et aux menaces extérieures. Les pays membres de la CEDEAO ont ainsi lancé des initiatives en vue de consolider la paix, la stabilité et la sécurité dans le cadre des efforts communs entrepris avec l'ECOMOG. Le cadre régissant ces activités a récemment été renforcé grâce à la mise en place d'un mécanisme permanent de prévention, de gestion et de résolution des conflits, notamment de protocoles portant création d'un mécanisme régional d'assistance mutuelle de défense. La SADC a également élaboré un arrangement pour la paix et la sécurité en Afrique australe.

Les communautés économiques régionales et l'intégration de l'Afrique

2. Leurs traités, protocoles et programmes font logiquement des communautés économiques régionales (CER) les institutions devant démarrer l'intégration. Leurs traités sont peut-être très peu compris, leurs protocoles très peu appliqués et leurs programmes loin d'être accomplis, mais de pierre d'achoppement de l'intégration africaine, ils pourraient en devenir la première pierre.

3. L'Afrique compte 14 CER qui se distinguent par leur conception, leur étendue et leurs objectifs. Sept d'entre elles dominent le paysage de l'intégration:

- L'Union du Maghreb arabe (UMA), qui comprend cinq membres;
- Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), qui comprend 20 membres;
- La Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), qui comprend 10 membres;
- La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui comprend 15 membres;
- La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui comprend 14 membres;
- L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), qui comprend sept membres situés en Afrique de l'Est;
- La Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD), qui comprend 18 membres.

4. Sept autres CER sont géographiquement peu étendues ou sont des sous-ensembles de CER plus importantes:

- L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui comprend huit membres, faisant tous partie de la CEDEAO;
- L'Union du fleuve Mano (MRU), qui comprend trois membres, faisant tous partie de la CEDEAO;
- La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), qui comprend six membres, faisant tous partie de la CEEAC;
- La Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), qui comprend trois membres, faisant tous partie de la CEEAC;
- La Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), qui comprend trois membres, dont deux font partie du COMESA et l'autre de la SADC;
- La Commission de l'océan Indien (COI), qui comprend cinq membres, dont quatre font partie du COMESA et un de la SADC;

- L'Union douanière d'Afrique australe (SACU), qui comprend cinq membres, faisant tous partie de la SADC et deux d'entre eux faisant partie du COMESA.

5. Dans pratiquement toutes les sous-régions, le processus de l'intégration est actuellement géré par deux ou plusieurs groupements. La plupart des pays font partie de deux ou plusieurs blocs. Sur les 53 pays africains, 27 sont membres de deux CER et 18 autres sont membres de trois CER. Un pays, la République démocratique du Congo, est membre de quatre CER. Sept pays seulement appartiennent à une seule CER.

6. Les pays africains ont décidé de créer plusieurs CER et d'y adhérer afin de poursuivre l'intégration sur plusieurs fronts. Certains pays membres de blocs importants pourraient avancer beaucoup plus vite dans le cadre d'un autre groupement restreint. Les pays souhaitent également maximiser les avantages de l'intégration et limiter les pertes par la répartition des risques. En ce qui concerne les pays économiquement faibles, en particulier, l'arrimage à plusieurs blocs peut s'avérer très incitatif.

La cadence de l'intégration

7. Dans le programme de mise en œuvre de la Communauté économique africaine, il est prévu que toutes les communautés économiques régionales créent une zone de libre-échange d'ici à 2017. Le COMESA a déjà défini le cadre juridique d'une zone de libre-échange, d'autres communautés économiques régionales ont déjà accompli d'importants progrès et sont en avance sur le calendrier de mise en œuvre. L'UEMOA, la SACU et la CEMAC sont déjà des unions douanières pleinement fonctionnelles. Toutefois, le COMESA, la CEDEAO, la SADC, la CEEAC et l'UMA restent à la traîne.

8. Quels sont les résultats obtenus à ce jour? Les pays membres des communautés économiques régionales exportent à peine 10 % de leurs produits vers les autres pays membres de communautés économiques régionales.

9. Sous l'impulsion de l'Afrique du Sud, les pays de la SADC réalisent le plus fort taux d'échanges commerciaux en leur sein, 31% pour les exportations et 24% pour les importations. D'autres économies de la SADC fortement axées sur l'exportation, telles que celles de Maurice et du Zimbabwe ont également contribué à ce résultat. Des pays comme le Malawi et le Mozambique ont aussi eu de bons résultats en matière d'exportations directes vers le marché de la SADC. Cette Communauté vient en tête des autres CER, bien qu'elle n'ait commencé à mettre en œuvre le protocole relatif aux échanges qu'en septembre 2000. Etant donné que la plupart des pays de la SADC sont également membres du COMESA, le programme de libéralisation des échanges de cette communauté aurait pu les aider. A mesure que l'application du protocole relatif aux échanges de la SADCs'accélère, il y a tout lieu de croire que les échanges au sein de la SADC deviendront encore plus importants.

10. La CEDEAO vient en deuxième position pour ses exportations et importations intracommunautaires avec un taux de 17%. Elle a obtenu de bons résultats pour son programme de libéralisation des échanges en ayant supprimé tous les droits de douane sur les produits traditionnels et de l'artisanat, mais n'a pas aussi bien réussi pour les produits industriels, où le calendrier des réductions tarifaires connaît encore quelques problèmes. Ce n'est donc que par un accroissement des échanges des produits traditionnels et de l'artisanat que cette Communauté aurait pu obtenir de meilleurs résultats dans le domaine commercial. Et, en tenant compte des 27 années d'existence de la CEDEAO, on peut dire que ce bilan n'est pas très satisfaisant. Beaucoup pensent que des taux nettement plus élevés peuvent être obtenus grâce à la réalisation de progrès notables dans la mise en œuvre du programme de libéralisation pour les produits industriels et grâce à l'instauration d'une harmonie complète entre l'UEMOA et la CEDEAO, afin de garantir un marché économique sous-régional unifié en Afrique de l'Ouest.

11. Les échanges au sein de la CEN-SAD occupent la troisième place pour ce qui a trait aux exportations (12,8%) et la quatrième pour les importations (10,5%). Etant un groupement assez récent dont les membres appartiennent à plusieurs CER, la CEN-SAD doit encore développer ses échanges commerciaux

12. Le COMESA occupe le quatrième rang pour l'ensemble des exportations africaines (9,3%) et le cinquième pour les importations (7,4%). Ces classements peuvent paraître surprenants, étant donné la réputation du COMESA pour ses mesures en faveur du commerce.

13. Les CER ont appuyé les échanges intracommunautaires à travers des programmes de libéralisation des échanges et d'autres mesures. Mais les échanges intracommunautaires des produits manufacturés sont demeurés très limités (2-7%) et, dans certains cas, ont baissé par rapport au total des échanges. Les mesures prises par les communautés pour soutenir le secteur industriel figurent pour la plupart dans leurs programmes de libéralisation des échanges. Même si le secteur privé est considéré comme le moteur du développement industriel, les traités des CER sont fondés, la plupart du temps, sur l'hypothèse selon laquelle il revient aux gouvernements, en tant que principaux acteurs, de développer le secteur. Aussi convient-il de procéder à des ajustements des dispositions relatives à la coopération industrielle dans les traités des CER, afin de mettre l'accent davantage sur le secteur privé (tant local qu'étranger), en tant que force motrice et de moins privilégier les industries communautaires de prestige auxquelles les gouvernements tiennent tellement.

14. Une autre réalité africaine, est que la majeure partie des échanges se fait dans le secteur informel et n'apparaît pas dans les registres officiels. S'il était pris en compte, le commerce intra-africain serait beaucoup plus élevé que les 10% actuels. Il se peut également que les mouvements informels de capitaux soient plus importants qu'ils n'apparaissent. C'est pour ces raisons qu'il faut que le programme d'intégration africaine aille au-delà des liens économiques officiels pour pouvoir saisir la dynamique du secteur informel. Les CER devraient donc être encouragées à intégrer le secteur informel dans leurs politiques et activités. Par exemple, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) commence à prêter attention au secteur informel, étant donné l'intense activité de part et d'autre des frontières au sein de la Communauté. Nombre de petits commerçants de la sous-région font des affaires au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, aussi les politiques visant les grandes compagnies et les investisseurs devraient-elles commencer à s'intéresser aux commerçants du secteur informel.

15. En conséquence, dans les efforts visant à mettre en place un marché africain intégré, il conviendra de trouver des solutions à un grand nombre de problèmes:

- Premièrement, la plupart des communautés semblent fonctionner comme des entités indépendantes, plutôt que comme des branches différentes d'une même société. La deuxième phase du

calendrier de mise en œuvre de l'AEC censée durer jusqu'en 2007, met l'accent sur la nécessité d'une coordination et d'une harmonisation de ces communautés;

- Deuxièmement, il y a le problème de la multiplicité des arrangements d'intégration régionale au sein de la même région. Ce qui entraîne inévitablement des adhésions multiples pour les pays et son corollaire, le fardeau des coûts et les complications qu'entraînent ces adhésions multiples pour l'application des règles d'origine et autres;
- Troisièmement, l'application des protocoles communautaires sur les échanges et l'intégration des marchés, peut être compromise par des préoccupations portant sur la réduction de la souveraineté nationale et de l'indépendance quant à l'élaboration des politiques au niveau national, ainsi que de la perte éventuelle des recettes douanières et autres taxes liées aux échanges entre pays. En outre, il convient d'aborder plus sérieusement la question des barrières non tarifaires par rapport aux échanges intracommunautaires dans toutes les communautés régionales. En raison du caractère multiforme des différents éléments d'une barrière non tarifaire, la suppression de cet important obstacle potentiel aux échanges intracommunautaires ne répond pas tout à fait aux normes de transparence requises;
- Quatrièmement, l'inadéquation de l'infrastructure et des réseaux, notamment dans les domaines de l'énergie et du transport et des communications, sont des facteurs de blocage graves. Cette situation encourage l'accroissement du coût des affaires, sapant ainsi la compétitivité des produits africains tant au niveau national qu'international, et repoussant les investissements étrangers directs. En Afrique, le coût d'un appel téléphonique peut coûter jusqu'à 250% de celui du même appel en Europe; le coût d'un voyage par avion entre Abuja et Bamako peut être 250% de celui du voyage entre Amsterdam et New York; de même, le coût d'une expédition par voie maritime d'Addis-Abeba à Abidjan peut être 350% de celui de Tokyo à Abidjan.

La voie à suivre

16. Le processus d'intégration de l'Afrique se heurte à des problèmes dont certains peuvent être imputés aux objectifs trop ambitieux par rapport aux besoins en ressources et en capacités. Mais lorsqu'on considère les multiples défis que l'Afrique doit surmonter pour maintenir un taux de croissance respectable, le manque de réalisations substantielles à ce jour n'est pas surprenant. Les mêmes problèmes systémiques qui entravent le développement des économies nationales du continent bloquent aussi les progrès rapides vers son intégration.

17. Mais, avec beaucoup d'énergie et de bonne volonté et avec les efforts récemment déployés pour obtenir des résultats, l'intégration de l'Afrique suit généralement son cours. Un plus grand engagement politique et davantage de ressources sont néanmoins indispensables pour avoir de meilleurs résultats. Mais, la mise en place d'une Communauté économique africaine et de l'Union africaine exige aussi des incursions constantes dans les principaux secteurs d'accélération de la croissance que sont l'énergie et le transport au sein des CER et à travers le continent. Il est également essentiel de faire appel au secteur privé qui jusque là avait été relégué au second plan.

18. En allant de l'avant, il importe de résoudre les questions en suspens ci-après:

- a) **Politiques macroéconomiques pour l'intégration régionale:** Beaucoup de CER encouragent leurs membres à améliorer leur cadre macroéconomique pour le développement et une plus grande intégration. Les principaux paramètres de convergence sont notamment les taux d'intérêt, l'inflation, les flux de l'IDE, les déficits budgétaires, les ratios dettes/PIB et les taux de croissance économique. Mais, les critères de convergence diffèrent d'une CER à l'autre en raison de leurs différents niveaux de développement. Les problèmes sont particulièrement évidents en ce qui concerne les déficits budgétaires et la dette.
- b) **Commerce:** La plupart des CER ne sont pas encore parvenues à établir pleinement des zones de libre-échange et des unions douanières. L'élimination des barrières au commerce intrarégional est en général incomplète, dans la mesure où certains Etats membres accusent du retard en ce qui concerne leurs obligations en matière de réduction des droits de douane. La réduction des droits de douane pose des difficultés dans de nombreux pays en raison de son incidence sur les recettes. D'autres difficultés proviennent de la répartition inégale des avantages et des coûts, les Etats membres n'ayant pas la même taille et les mêmes capacités. Dans pratiquement toutes les CER, le commerce intracommunautaire, en particulier les exportations à l'intérieur de la communauté elle-même, sont la chasse gardée d'une poignée d'économies dominantes.

- c) *Intégration physique par le développement de l'infrastructure:* l'amélioration des infrastructures de l'énergie, des transports et des télécommunications est essentielle pour le développement des économies africaines et pour réduire la pauvreté. Il reste beaucoup à faire pour compléter les chaînons manquants à l'intérieur des CER et à travers l'Afrique, en particulier dans le domaine routier et en ce qui concerne l'exploitation du potentiel commercial du secteur énergétique, par le biais d'initiatives telles que les consortiums énergétiques, qui semblent bien fonctionner dans le cadre de la SADC. Les capacités des CER à mettre en œuvre des programmes d'infrastructures et des programmes sectoriels sont très limitées si elles ne bénéficient pas de l'aide d'intervenants extérieurs. Par conséquent, il y a lieu d'examiner la question de savoir si les CER devraient continuer à s'engager dans des projets de grande envergure dans le domaine des infrastructures.
- d) *Renforcement des communautés économiques régionales:* les CER ont été mises en place par les Etats eux-mêmes, à travers un processus de négociation complexe et souvent lent. Bien que la mise en œuvre n'ait pas été parfaite, avec notamment des périodes d'inaction et de retour en arrière, le système s'est traduit par une solidarité entre ses différents membres et des progrès ont été enregistrés dans le sens d'une union économique.

Mais, avec 14 CER, la configuration actuelle apparaît comme un gaspillage d'énergie et de ressources. Etant donné les adhésions multiples des Etats, l'idée a souvent été émise que l'intégration serait plus efficace si le nombre des CER était réduit et si les Etats ne pouvaient adhérer qu'à une seule communauté. Pour faciliter en fin de compte la fusion des CER dans le cadre de l'Union africaine, des efforts particuliers d'harmonisation et de coordination seront nécessaires.

19. L'Union africaine constitue le plus ambitieux programme politique de l'Afrique depuis les indépendances, et sa mise en place pèsera lourdement sur les infrastructures institutionnelles et financières actuelles. En effet, l'Union africaine doit relever les mêmes défis que l'OUA et les CER: un mandat clair, des mécanismes efficaces concernant ses relations avec les Etats et un niveau approprié de ressources pour s'acquitter de son mandat. De nombreuses institutions nouvelles doivent être créées. La réflexion actuelle devrait intégrer les plans d'action en vue de l'établissement des priorités ou la définition des fonctions.