



Distr. : GENERALE

E/ECA/MFC.2/3  
21 avril 2000

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

**NATIONS UNIES**

## **CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

---

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Deuxième réunion d'experts préparatoire du  
Comité ministériel de suivi de la Conférence  
des ministres responsables du développement  
économique et social et de la planification

Abuja, (Nigeria)  
1 - 3 mai 2000

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Deuxième réunion du Comité ministériel de suivi  
de la Conférence des ministres responsables du  
développement économique et social et de  
la planification

Abuja, (Nigeria)  
4-5 mai 2000

**INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE**

**DOCUMENT DE SYNTHESE**



## I. INTRODUCTION

1. La coopération et l'intégration régionales sont parmi les questions qui préoccupent profondément, s'agissant du développement de l'Afrique, en tant que moyen d'assurer une croissance et une prospérité plus rapides. Avec l'intégration, les pays africains peuvent espérer créer un espace économique et un marché suffisamment larges qui leur permettront de mettre en place des capacités de production viables dans l'industrie et dans le secteur primaire, en exploitant spécialement les ressources complémentaires. Elle permet aussi de construire, de façon collective, l'infrastructure dans les secteurs des transports, des communications et de l'énergie, qui autrement serait très coûteuse si les divers pays devaient eux-mêmes la mettre en place.

2. Les arrangements en matière d'intégration portaient au début, essentiellement sur la promotion du commerce, assurée principalement par des programmes de libéralisation. Mais à présent, pour l'Afrique, le défi colossal à relever est de se développer plus vite, face à l'avancée implacable de la mondialisation, de la libéralisation du commerce international et compte tenu de la nécessité de rétablir la paix et la stabilité, de toute urgence, d'éradiquer la pauvreté et d'améliorer et de maintenir le bien-être humain. D'où l'impératif de relancer le processus d'intégration de l'Afrique et d'en accélérer la cadence à travers des initiatives hardies et urgentes.

3. L'urgence des mesures et de résultats est encore plus pressante quand on sait que même des pays plus développés ont cherché à intégrer leurs économies. L'Union européenne a réalisé l'intégration de son marché intérieur et s'achemine vers une union monétaire. Avec les nouvelles règles libérales régissant le commerce mondial, la concurrence mondiale est devenue plus vive. Pour se préparer à y faire face et à en tirer grand profit, des groupements commerciaux et économiques encore plus larges sont créés, comme le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Le continent africain, qui a besoin, plus que les autres, d'être intégré, ne peut se permettre de rester à la traîne dans ce domaine. Il doit se replacer résolument et rapidement dans l'économie mondiale, en constante libéralisation, par l'intégration, seule manière pour lui de devenir un acteur véritable et de taille dans l'économie mondiale.

4. Le Traité d'Abuja, qui est entré en vigueur en mai 1994, avait pour objet d'impulser l'intégration en Afrique. Mais il est frappant de constater qu'à ce jour, les résultats obtenus sont très loin du discours politique et des expériences d'intégration en Afrique, car bien avant de Traité d'Abuja, les pays africains s'étaient lancés dans un certain nombre d'accords d'intégration qui remontent à la période des indépendances, dans les années 60. Les accords d'intégration des différentes sous-régions n'ont connu qu'un succès limité et certains s'efforcent encore de réaliser leurs objectifs déclarés. En fait, le rythme de la mise en œuvre du Traité d'Abuja, qui était censé donner un élan nouveau et structuré au processus d'intégration en Afrique, est lui-même, de l'avis de tous, mou et irrégulier. La réalité brutale que les choses ne marchent pas aussi bien et aussi vite que prévu a conduit à de nouvelles initiatives visant à accélérer le processus. La plus importante des initiatives en question -- parce qu'elle a été lancée au niveau politique le plus élevé -- est la Déclaration de Syrte, issue du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement africains, organisé par le Gouvernement de la Jamahiriya arabe libyenne en septembre 1999 à Syrte (Libye). L'idée maîtresse de la Déclaration est de souligner le caractère impératif du Traité d'Abuja, à travers la création d'une Union africaine et de toutes les institutions nécessaires (la Banque centrale africaine, l'Union monétaire africaine, la Cour africaine de justice et le Parlement panafricain), le plus rapidement possible. On peut également mentionner la procédure accélérée d'intégration économique de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, dans les objectifs sont, entre autres, la création d'une zone monétaire unique d'ici à 2004, parallèlement à la suppression des frontières au sein de la sous-région. Comme un

responsable africain fait remarquer un responsable africain dans le cadre de l'initiative récente de la CEDEAO, à moins que l'on ne fasse quelque chose, "nos économies demeureront faibles, fragmentées, non compétitives et marginalisés".

5. Manifestement, pour accélérer le processus d'intégration de l'Afrique, il faudrait inévitablement aborder et résoudre des contraintes majeures qui ont empêché tout progrès jusqu'ici. C'est dans cette perspective que le présent document a été préparé. Il a pour objectifs de présenter une vue d'ensemble des grandes questions qui influent sur le processus et de soulever des questions connexes pour susciter des discussions franches et ouvertes afin d'aboutir à des conclusions pratiques permettant d'aller de l'avant. Le Comité est donc invité à réfléchir sur ces questions et à exprimer des points de vue et des propositions permettant d'aller de l'avant. Ces questions couvrent toute la gamme des activités liées au processus d'intégration ; les institutions qui en constituent le moteur ; les opérateurs à tous les niveaux, y compris le gouvernement, le secteur privé et la société civile ; l'environnement politique ; le cadre socio-politique ; le niveau de développement ; le chevauchement des adhésions ; les aspects technologiques ; les capacités ; la volonté et l'engagement politiques.

6. Comme la recherche et l'information constituent un instrument essentiel permettant de prendre les bonnes décisions dans toute entreprise de développement, le document s'inspire également d'un projet qui est encore au stade de la planification à la CEA. L'objet du projet est de mener une évaluation empirique complète de l'intégration en Afrique, dont les résultats serviront à catalyser ou à influencer les ajustements de politiques et les mesures urgentes liées à la mise en œuvre de plusieurs programmes d'intégration en Afrique, dont le Traité d'Abuja/la Déclaration de Syrte. Les détails du projet sont expliqués dans la dernière section du document. Cette section a pour intérêt d'expliquer pourquoi la CEA met l'accent sur les améliorations et les informations relatives à l'intégration en Afrique, dans son futur programme de travail.

7. En conclusion, les discussions, les points de vue et les idées des participants devraient aider :

- ♦ Les CER/groupements d'intégration, à relever les défis de leurs programmes d'intégration respectifs ;
- ♦ Les préparatifs de concrétisation des décisions de la Déclaration de Syrte ;
- ♦ Le secrétariat de la CEA dans son projet d'évaluation empirique de l'intégration en Afrique.

## **II. LES QUESTIONS**

8. Les questions fondamentales ci-après, touchant au processus d'intégration en Afrique, sont destinées à centrer et à lancer des débats ouverts, en vue de conclusions et de recommandations concrètes.

### **1. Institutions d'intégration économique**

9. La question du cadre institutionnel est critique en matière d'intégration économique parce qu'elle influe directement sur la mise en œuvre des accords d'intégration économique régionale et parce qu'il s'agit d'un processus délicat impliquant la fixation d'objectifs réalistes, l'organisation de négociations et la résolution des différends. Le cadre institutionnel est vital parce qu'il soulève

des questions telles que : à qui confier des pouvoirs et des responsabilités et comment les exercer ? Dans le contexte africain, le débat sur le cadre institutionnel de l'intégration oppose ceux qui perçoivent l'intégration économique comme un système dans lequel le pouvoir est progressivement transféré des autorités nationales à un organisme communautaire autonome et ceux qui considèrent qu'il s'agit seulement d'un cadre dans lequel les gouvernements peuvent travailler ensemble tout en préservant leur souveraineté nationale. Cette dichotomie n'a rien d'étrange et se retrouve dans des unions qui ont relativement réussi, comme l'Union européenne.

10. La réticence dont la plupart des pays africains font preuve lorsqu'il s'agit de céder leur souveraineté a abouti à une politique dite «d'inter-gouvernementalisme», qui se traduit par la création et la prolifération d'institutions faibles, disposant de peu d'autorité et incapables de faire appliquer les décisions arrêtées. En outre, de telles institutions souffrent de la pénurie de ressources, du double emploi et du chevauchement des adhésions et des mandats.

11. L'harmonisation et la rationalisation des groupements d'intégration en Afrique constituent également l'une des questions essentielles du processus d'intégration sur le continent. A présent, toutes les sous-régions africaines (à l'exception de celle de l'Afrique du Nord) disposent au moins d'une organisation chargée de l'intégration économique. Cette situation est compliquée par le fait que certains pays sont membres de deux ou plusieurs groupements, d'où les fortes pressions exercées sur les moyens et sur les ressources dont ils disposent pour faire face aux demandes émanant de tous ces groupements. Le chevauchement des groupements est considéré comme un problème de nature à compromettre la cohésion et l'unité d'objectif et d'action. La réalité du processus d'intégration en Afrique est la création continue de petits groupements au sein de blocs plus importants, parce que l'expérience montre que fusionner une CER avec une autre ou en fermer une au profit d'une autre suppose des décisions politiques difficiles. Cela s'apparente à ce que certains experts appellent le concept de "géométrie variable", qui permet aux Etats membres de se lancer dans l'entreprise de l'intégration à des rythmes plus rapides mais différents, compte tenu de leurs niveaux de développement respectifs. Ainsi, le rythme du processus peut ne pas être dicté par des "de nouveaux venus lents" ou par des membres qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent avancer au même rythme que les autres dans la mise en œuvre des programmes arrêtés d'un commun accord.

### Questions à débattre

- ♦ Comment s'assurer que les différents groupements qui existent dans la même sous-région œuvrent pour davantage de cohésion, favorisent la libre circulation des personnes et des biens et limitent le morcellement du marché et de l'espace économique sous-régionaux ?
- ♦ Est-il nécessaire de reconfigurer les éléments de base et, dans l'affirmative, sur quelle base ? Economiques ? Frontières politiques ? Contiguïté ? En fonction d'une certaine configuration optimale des pays ? etc.
- ♦ Les groupements d'intégration africains devraient-ils disposer de l'autorité supranationale nécessaire qui les habilite à appliquer les décisions convenues d'un commun accord et à imposer les sanctions requises pour non-respect des décisions en question ou devraient-ils rester des cadres flexibles d'orientation de leurs processus respectifs d'intégration tenant compte des "meilleurs efforts" que leurs Etats membres déploient pour avancer ? Comment une telle autorité peut-elle être conférée si elle est acceptée ?

## **2. Les interdépendances entre la libéralisation des échanges, les coûts et les avantages qui y sont associés et la production**

### La libéralisation des échanges

12. L'un des principaux objectifs de l'intégration en Afrique est de développer les échanges intra-africains par le démantèlement des barrières tarifaires et non tarifaires et la promotion de relations commerciales mutuellement profitables par la mise en œuvre de dispositifs de libéralisation des échanges. Nombre de groupements sous-régionaux d'intégration ont, à cet égard, élaboré de tels programmes qu'ils s'emploient actuellement à exécuter. Les détails de ces programmes, leur enchaînement, les modalités et le rythme de leur exécution diffèrent selon les sous-régions, mais ils ont en commun nombre de caractéristiques telles que les mesures conduisant à la mise en place de zones de libre échange et d'unions douanières selon un calendrier précis.

13. De nombreuses études menées sur l'exécution de programmes de libéralisation des échanges au sein des groupements africains d'intégration ont permis d'identifier les principaux facteurs contraignants suivants : les pays n'ont pas encore créé d'industries ou suffisamment renforcé leur base industrielle pour pouvoir tirer parti de la libéralisation du marché ; le volume actuel des échanges intra-africains ne constitue qu'une part marginale du total des échanges de la région (les modèles d'échange actuels sont faits pour favoriser les pays développés) ; la libéralisation des échanges pose de grandes difficultés à nombre de pays en raison de la baisse des recettes générées par les droits tarifaires et douaniers ; la libéralisation des échanges est entravée par la faiblesse de l'infrastructure (transports et communications) ; chaque organisation agissant pour l'intégration s'efforce de mettre en place son propre dispositif de libéralisation des échanges, ce qui pose des problèmes d'harmonisation et de coordination ; et, enfin, les coûts et les avantages pour les Etats membres ne sont pas toujours évidents.

### Les coûts et les avantages

14. Une des questions fondamentales dans le domaine de la libéralisation des échanges a trait aux coûts et aux avantages pour les Etats membres. Il est essentiel, pour accélérer la mise en œuvre des accords de libéralisation des échanges, en particulier, et du processus d'intégration en général, que chaque membre d'un groupement d'intégration soit parfaitement conscient des coûts et des avantages induits par cette opération. Par exemple, les pays les moins industrialisés d'un groupement régional pourraient estimer qu'en achetant chez un partenaire plus industrialisé plutôt que d'importer auprès de fabricants à l'extérieur, ils perdront des recettes égales au différentiel de droits qu'ils auraient perçus autrement. Pour que l'engagement des membres à l'égard du dispositif soit total, il est donc essentiel que ceux-ci soient préalablement avertis des gains et des pertes induits pour chacun des membres.

### La dimension productive

15. On a également constaté, à l'occasion de l'élaboration des programmes de libéralisation des échanges, une tendance à considérer que ces programmes sont porteurs d'industrialisation et d'investissements. En fait, il est clair que l'extension du marché de la consommation par le démantèlement des barrières tarifaires et des autres barrières au commerce ne suffit pas pour créer des industries et générer des gains grâce au marché élargi si les conditions régissant la productivité et la production demeurent inchangées.

16. L'absence de coordination dans la mise en œuvre des politiques industrielles des pays africains apparaît clairement au travers de l'existence de nombreuses unités industrielles de petite taille produisant les mêmes biens pour des marchés étroits. La surprotection de ces industries, au motif souvent répété qu'elles demeurent fragiles, a découragé toute possibilité d'améliorer la qualité des produits et de les commercialiser sur les marchés émergents. De plus, la taille réduite de ces unités gonfle les coûts de production, abaisse la productivité et donc pèse sur la compétitivité. Il faut également noter que très peu a été fait pour développer les complémentarités transfrontières de sorte que les relations industrielles entre producteurs de pays différents (par exemple, pour les biens intermédiaires et les intrants) n'ont pas du tout évolué.

17. Ces problèmes exacerbent la rigidité de la production et, par voie de conséquence, l'incapacité à répondre à la demande exprimée par les pays voisins. Pour satisfaire toute demande additionnelle, les producteurs sont dans l'obligation d'engager plus de main d'œuvre qualifiée, de mobiliser davantage de ressources financières, de mettre en place un surcroît d'intrants et probablement de réorganiser les chaînes de production etc. Etant donné que tous ces aménagements ne se font pas rapidement, la demande additionnelle sera probablement satisfaite par des producteurs étrangers à la région dotés de structures de production plus souples.

18. La compétitivité est, elle également, un élément déterminant de la production. Il est possible d'améliorer la compétitivité des produits africains, entre autres par : la modernisation des équipements ; l'utilisation des technologies de l'information ; et le souci constant de rechercher les possibilités de marketing à l'échelle régionale et internationale. On peut également gagner en compétitivité si on élimine les procédures administratives lourdes et astreignantes.

### Questions à débattre

19. Tous ces problèmes ont conduit certains analystes de l'intégration en Afrique à poser des questions telles que :

- ♦ La libéralisation du commerce par la réduction des droits de douane est très problématique pour un grand nombre de pays en raison de ses effets sur les recettes. Cette question peut également être reliée à celle, plus générale, de la distribution inéquitable des avantages et des coûts que procure l'intégration en raison des différences de taille et de capacité qui existent entre les Etats membres. Comment faire face à de telles difficultés ? Comment faciliter au mieux l'élaboration d'études de départ sur les asymétries relatives aux gains et pertes induits pour les Etats membres par les programmes de libéralisation des échanges et les autres programmes ?
- ♦ Est-ce que la mise en place, après accord, d'un "mécanisme de compensation" constitue la méthode la plus appropriée ? Quels autres mécanismes de redistribution faut-il mettre en place pour partager de façon plus équitable et plus acceptable les avantages et les coûts ? Comment les groupements d'intégration peuvent-ils traiter au mieux des questions d'asymétries à l'intérieur des blocs ?

- ♦ Est-ce que dans le processus d'intégration de l'Afrique, on n'est pas en train de mettre un peu trop l'accent sur l'établissement de zones de libre échange et d'unions douanières alors que les capacités de production demeurent dérisoires ? Ne vaut-il pas mieux agir pour l'intégration en Afrique en adoptant des méthodes plus prudentes que celle de la libéralisation des échanges ? Ne faut-il pas d'abord et avant tout agir avec détermination sur les contraintes au niveau de l'offre ? A cet égard, comment est-il possible d'établir des capacités de productions intégrées et d'améliorer la compétitivité dans le but de répondre aux besoins d'un marché élargi et d'être compétitif sur le plan mondial ?

### 3. L'intégration des infrastructures et l'intégration physique

20. La mise en place d'une infrastructure de qualité constitue également un facteur essentiel dans les interdépendances entre la libéralisation des échanges, la capacité de production et la participation effective du secteur privé. Dans ce domaine, on constate l'existence d'un nombre relativement élevé de programmes et de projets infrastructurels dans le secteur des réseaux de transport et de communication partout en Afrique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique (UNTACDA). La difficulté majeure rencontrée ici a trait à la faiblesse des ressources financières. Comment en serait-il autrement étant donné l'importance des besoins dans les domaines de la santé, de l'éducation et dans les autres secteurs économiques alors que les ressources financières demeurent limitées et que les pays font face au lancinant problème de la dette extérieure. En conséquence, un grand nombre de pays ont tendance à mettre davantage l'accent sur l'exécution des projets nationaux au détriment des projets à caractère régional, laissant ainsi échapper la possibilité de réaliser des économies d'échelle. Les programmes nationaux d'investissement manquent souvent d'une dimension régionale. Ainsi, la volonté et les engagements politiques pris pour l'exécution de projets infrastructurels d'intégration régionale ne trouvent pas leur expression sur le terrain.

21. Le financement des programmes régionaux est confronté à des difficultés liées à l'appui externe. Il a été constaté dans la plupart des cas que les priorités que se fixent les bailleurs de fonds ne correspondent nécessairement à celles des programmes. C'est ainsi que les bailleurs de fonds sont enclins à financer des projets de maintenance et de remise en état d'infrastructures plutôt que des projets visant à compléter les réseaux régionaux de transports. Un autre problème se pose, celui de la viabilité économique des projets régionaux qu'il n'est pas toujours facile d'établir du fait de l'absence des données requises et d'autres difficultés liées à l'élaboration des études de faisabilité.

22. Le secteur privé, local et étranger, peut jouer un rôle de première importance dans le développement de l'infrastructure en Afrique. L'absence d'un environnement favorable permettant d'attirer les flux de capitaux dans tous les domaines auxquels le secteur privé peut apporter sa contribution ne joue pas en faveur de la participation de celui-ci. Les problèmes qui se posent, à cet égard, concernent : les droits de propriété ; le démantèlement des barrières non physiques en vue de faciliter l'accès au marché ; l'accès aux marchés des capitaux ; le rapatriement des fonds ; la corruption ; la simplification et l'amélioration des formalités aux frontières ; la transparence de l'activité, par exemple pour l'octroi de licences d'exploitation ; l'investissement et la mise en place de cadres juridiques favorables à la participation du secteur privé dans le processus d'intégration.



### Questions à débattre

- ◆ Comment peut-on accélérer le financement du développement intégré de l'infrastructure en Afrique (ex. les chaînons manquants pour compléter les réseaux transcontinentaux) ? Ou comment exécuter les programmes et les projets de développement de l'infrastructure qui sont demeurés pendant longtemps dans les tiroirs des CER et des groupements d'intégration ? Est-il nécessaire de créer des institutions spécialisées pour financer de tels projets (ex. un mécanisme de financement et un mécanisme de garantie de l'investissement) ?
- ◆ On reconnaît au secteur privé un rôle fondamental, mais celui-ci est tributaire de l'existence d'une législation favorable qui lui permette d'accéder au secteur des infrastructures (routes, télécommunications, électricité, eau, etc.). La disponibilité de ressources pour l'investissement revêt une importance fondamentale, y compris pour le secteur privé. Comment le secteur privé peut-il s'acquitter au mieux de son rôle dans le développement des infrastructures ?
- ◆ Pour faciliter les choses, il est important, pour que la participation du secteur privé soit réussie, de mettre en place des conditions favorables, y compris l'accès aux droits de propriété. Qu'est-il attendu des pouvoirs publics pour que ces droits soient acquis ? Il y a évidemment lieu de réfléchir aux modalités permettant de faciliter une participation plus large du secteur privé dans la production et la commercialisation aux niveaux interne et international.
- ◆ Quelles options réalistes peuvent être examinées en matière de conception et de financement d'une infrastructure intégrée en Afrique ?
- ◆ Les gouvernements doivent-ils consacrer un certain pourcentage de leur PIB au financement des programmes et des projets d'infrastructures intégrées ? Comment les gouvernements peuvent-ils avec leurs ressources limitées concilier une demande sociale croissante et la nécessité d'appuyer l'exécution des programmes de développement intégré des infrastructures ?
- ◆ Comment garantir un appui plus important des bailleurs de fonds au financement des infrastructures physiques, y compris les chaînons manquants dans les réseaux transcontinentaux et la mise à niveau des infrastructures de production.

### 4. Harmonisation/convergence des politiques

23. L'harmonisation des politiques macro-économiques constitue une condition préalable essentielle en vue de l'approfondissement de l'intégration économique (ex-unions douanières, marchés communs et union économique). L'absence de politiques communes équivaut à adopter une méthode vague ou limitée de l'intégration économique. En revanche, l'existence d'une politique commune et d'une méthode harmonisée est porteuse d'une intégration plus forte. Le plus important, à cet égard, c'est l'existence de convergences aux niveaux national et régional. Si les décisions prises au niveau de l'Union européenne se reflètent dans la prise de décision de chaque pays membre, on ne peut pas en dire autant de celles prises au sein des groupements d'intégration sous-régionaux ou régionaux africains qui trouvent rarement leur place dans les politiques et les plans des pays membres.

24. Certains groupements régionaux s'emploient à mettre en place des convergences macro-économiques dans les domaines du commerce, de la monnaie, de la fiscalité et de l'investissement. Les mesures prises à ce titre consistent à obtenir l'accord de tous les membres sur une série de paramètres de convergence (relatifs à des variables socio-économiques et autres) et à mettre en place un système de suivi et de contrôle appelé «mécanisme de surveillance» dont le but est de veiller à la conformité avec les critères de convergence. C'est ainsi que l'UEMOA semble avoir franchi des étapes non négligeables dans ce domaine puisque des institutions telles que les banques centrales participent étroitement à son programme de convergence.

25. Cela dit, on note très peu de progrès en matière de convergence dans les groupements d'intégration en Afrique. Cela tient en partie au fait que l'instabilité macro-économique dans les pays membres des groupements est telle qu'elle constitue une véritable gageure au regard de l'objectif d'harmonisation et de convergence. Si l'exécution des programmes de réforme au niveau national n'accorde pas toute l'attention requise à leurs dimensions et à leurs implications régionales dans le contexte de l'intégration, il sera difficile d'atteindre l'objectif d'harmonisation et de convergence des politiques.

26. L'absence d'une autorité supranationale par rapport aux CER peut également compromettre la convergence. Les CER se trouvent ainsi dans l'incapacité de faire respecter la conformité aux paramètres de stabilité et de liens macro-économiques arrêtés conjointement par les membres. Les CER et les autres groupements africains d'intégration en sont donc réduits à compter sur la bonne volonté des Etats membres pour garantir la compatibilité des politiques.

27. L'harmonisation et la convergence des politiques ne se limitent en aucun cas à la sphère macro-économique (déficits budgétaires, taux de change, taux d'intérêt, inflation, etc.). L'harmonisation et la coordination des politiques et des programmes sectoriels, en particulier dans les domaines prioritaires tels que les transports et les communications, l'énergie, l'agriculture et l'industrie, revêtent une importance tout aussi cruciale.

### Questions à débattre

- ◆ Quelle est la meilleure méthode pour aller rapidement vers la convergence entre les membres des groupements d'intégration ? Existe-t-il un élément central pour la convergence macro-économique dans les programmes de réforme actuellement mis en œuvre par les pays africains ?
- ◆ Comment donner toute latitude aux CER pour faire respecter les critères de convergence dans les pays membres ? Faut-il sanctionner les pays défaillants ? Si oui, dans quelles conditions ?
- ◆ Est-ce que les groupements d'intégration sont effectivement et officiellement partie prenante des programmes nationaux de réforme économique (tels que l'ajustement structurel et les programmes suivants) dès lors qu'il s'agit de veiller à la conformité avec les objectifs de politique régionale ? Faut-il institutionnaliser leur participation et insister sur cette question dans toutes les négociations sur la réforme économique, par exemple entre les pays concernés et les institutions issues des Accords de Bretton Woods ?
- ◆ Faut-il donner mandat aux organisations continentales telles que la CEA, la BAD et l'OUA-CEA pour jouer ce rôle au nom des CER ?

## 5. Mobilité des facteurs

28. Il y a en Afrique de nombreux obstacles à la mobilité des facteurs de production. Le marché du travail est protégé et réservé d'abord aux nationaux alors qu'une main-d'œuvre complémentaire plus qualifiée et plus productive pourrait exister dans le pays voisin. La présence de travailleurs étrangers en grand nombre provoque souvent des tensions avec les nationaux, en particulier dans les périodes de chômage important; il peut s'ensuivre des tensions avec les pays d'origine des travailleurs migrants. Les restrictions qui interdisent l'accès à des marchés du travail intéressants (comme celui de l'Afrique du Sud) incitent à l'immigration illégale qui ne fait qu'exacerber les tensions.

29. En ce qui concerne les mouvements de capitaux, très peu de pays africains ont libéralisé leur politique dans ce domaine. L'exportation de capitaux, y compris des salaires et des bénéfices, demeure soumise à des restrictions. L'accès limité des étrangers à des facteurs de production tels que la terre ou à certains secteurs (assurance, banque, télécommunications et énergie) est une autre entrave à la libre circulation des capitaux au sein des pays africains. La création des marchés de capitaux sous-régionaux pourrait sans doute contribuer à lever les restrictions applicables aux flux de capitaux, encore que ces marchés aient à prouver leur aptitude à attirer des flux de capitaux importants.

30. Il est également important de souligner qu'en dépit de l'existence de codes des investissements généreux, visant surtout à attirer l'investissement étranger, le résultat attendu, à savoir l'augmentation de l'investissement direct étranger, n'est guère encourageant. La raison en est que pour atteindre un niveau de production efficace, une usine moderne d'un pays sous-développé peut être amenée à produire plus qu'il n'est nécessaire pour faire face à la demande intérieure, généralement faible. La création de marchés communs, grâce à la suppression des barrières commerciales intérieures et autres entraves à la mobilité des facteurs, permettrait, sans aucun doute, de disposer d'un marché d'exportation suffisamment vaste pour réaliser des économies d'échelle et attirer les flux d'investissement direct étranger. Par conséquent, l'augmentation des flux en question supporte non seulement l'existence de codes des investissements favorables, mais également la création de marchés suffisamment vastes au sein de l'espace intégré et la suppression des entraves à la mobilité des facteurs afin d'attirer les investissements directs étrangers intéressés par les industries manufacturières, sur une échelle assez importante.

### Questions à débattre

- ♦ Comment créer un environnement propice aux flux de capitaux du secteur privé au sein de la région et en provenance de l'extérieur?
- ♦ Comment faire en sorte que la main-d'œuvre et les compétences circulent au sein de la région dans un espace élargi et de plus grande portée ?

## 6. Impératifs de l'OMC/de la mondialisation

31. La libéralisation du commerce mondial s'accompagne d'une forte vague de régionalisme et il en résulte des possibilités d'expansion du commerce et de croissance économique au sein des pays membres. Le système multilatéral créé dans le cadre du Cycle d'Uruguay et géré par l'OMC suppose une coexistence harmonieuse des différents marchés régionaux. A cette fin, les accords de l'OMC et leurs dispositions complémentaires imposent donc à tous les groupements, y compris ceux qui existent en Afrique, le respect de certaines règles, afin de veiller à ce que lesdits groupements

soient compatibles avec les principes stipulés dans l'article XXIV du GATT. L'objet de ces conditions est de veiller à ce que les accords des groupements en question apportent une contribution importante au système commercial mondial et ne constituent pas des barrières protectionnistes. Par conséquent, les membres d'un groupement régional peuvent s'accorder un traitement plus favorable dans leurs transactions commerciales sans l'étendre aux autres membres de l'OMC. Mais pour préserver les intérêts commerciaux des pays non-membres, l'OMC subordonne la création des groupements régionaux aux conditions suivantes :

- ◆ Les accords régionaux doivent faciliter et promouvoir le commerce entre les membres par la suppression des tarifs et autres entraves au commerce et le processus de libéralisation doit influencer significativement sur l'ensemble des échanges entre les membres;
- ◆ Les accords ne doivent pas se traduire par l'érection de barrières et d'entraves nouvelles au commerce avec les autres parties contractantes de l'OMC ;
- ◆ Le délai de suppression des tarifs et des barrières au commerce ne doit pas dépasser dix ans.

32. Une autre condition connexe est la notification à l'OMC des accords régionaux de libre échange ou d'union douanière afin qu'ils soient évalués et reconnus comme une exception aux obligations de l'OMC en matière de commerce des liens.

33. L'autre question importante liée à l'OMC est celles des capacités insuffisantes dont les pays africains et leurs groupements d'intégration disposent pour participer effectivement aux négociations de l'OMC afin de sauvegarder leurs intérêts individuels et collectifs.

### **Questions à débattre**

- ◆ Comment mettre les secrétariats des CER mieux à même d'examiner et de résoudre effectivement les questions ayant trait à l'OMC afin d'aider les Etats membres dans les négociations liées à l'OMC et dans l'application des accords concernés ?
- ◆ Autre question connexe importante : Comment mettre en place des mesures qui permettront aux CER de représenter leurs Etats membres en bloc dans les instances de l'OMC, comme l'Union européenne le fait pour ses membres ?

## **7. Questions d'intérêt commun aux régions**

34. Les questions qui sont communes aux régions sont l'environnement, la sécheresse, les inondations, l'utilisation des bassins fluviaux et lacustres partagés, les conflits civils et les épidémies. Pour s'attaquer à ces questions qui ont un caractère transnational, un certain nombre d'institutions et d'organisations intergouvernementales, telles que le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse (CILSS), l'Organisation commune de lutte contre les grandes endémies (OCCGE), l'Autorité du Bassin du Niger, l'Autorité du Lac Tchad et l'Autorité du fleuve Zambèze, ont été créées en Afrique. Ces institutions n'existent pas dans toutes les sous-régions et de plus, celles qui existent ne fonctionnent pas très bien pour les raisons suivantes :

- ◆ Les pays n'ont pas assez de ressources pour appuyer leurs activités
- ◆ Les ressources proviennent essentiellement des donateurs

- ♦ Les préoccupations des pays ont la priorité sur les préoccupations sous-régionales
- ♦ Les mécanismes font défaut et/ou sont faibles.

### Questions à débattre

- ♦ La question primordiale est : comment mettre en place une politique, des capacités et des mécanismes nationaux, sous-régionaux et régionaux et les renforcer pour aborder et résoudre ces questions à caractère régional ?

## 8. Le financement de l'intégration régionale en Afrique

35. Le financement constitue sans nul doute une question à facettes multiples qui renvoie au processus d'intégration dans son ensemble. Certains des aspects de cette question ont été examinés dans les précédents chapitres, mais il est opportun de mettre ce problème en lumière car il mérite toute notre attention.

36. En Afrique, les sources principales de financement des institutions et des programmes d'intégration sont les contributions des Etats membres, les mécanismes d'autofinancement, quelques activités des CER génératrices de revenus, les apports des institutions financières régionales et sous-régionales et, dans une certaine mesure, l'investissement transfrontières réalisé par les Etats membres et l'investissement direct étranger. Pour toutes ces sources de financement, des problèmes particuliers se posent.

37. Si le système des contributions s'est révélé inopérant, c'est en raison de l'insuffisance des contributions émanant des Etats membres. Aujourd'hui, les groupements africains d'intégration sont, pour l'essentiel, tributaires de ressources financières insuffisantes. Les arriérés de contributions atteignent des niveaux considérables, certains pays membres des CER étant incapables d'honorer leurs engagements.

38. Des mécanismes d'autofinancement à forte composante fiscale sont proposés comme source supplémentaire de financement. Des activités génératrices de revenus sont également explorées par certaines CER comme le COMESA. Ces expériences d'autofinancement n'ont pas eu un effet suffisamment puissant pour réaliser des progrès décisifs en matière de financement des grands programmes de développement infrastructurel et industriel.

39. Les apports des bailleurs de fonds, des partenaires du développement et d'autres institutions financières régionales et sous-régionales constituent, en règle générale, des financements de départ, donc de nature limitée. A cela s'ajoute le fait que dans leurs activités d'appui au développement, les bailleurs de fonds privilégient les programmes nationaux de développement. Etant donné l'ampleur des défis auxquels l'Afrique fait face et les limites qui s'attachent à l'action des Etats pris individuellement, il est tout à fait clair que les programmes de développement doivent s'intégrer dans une dimension régionale.

40. En outre, il est difficile d'obtenir les crédits nécessaires à l'exécution de programmes régionaux en raison notamment des contraintes liées à l'élaboration de projets régionaux bancables et du fait que les procédures ou les critères d'octroi de tels prêts, en particulier lorsqu'ils concernent plusieurs pays, sont plutôt opaques et difficiles à mettre en œuvre par les pays africains dans un contexte d'intégration régionale.

### Questions à débattre

- ◆ Il existe en Afrique un nombre relativement élevé de programmes et de projets d'intégration qui n'ont pas pu être exécutés du fait des difficultés rencontrées pour obtenir un financement. En tenant compte des problèmes ci-dessus évoqués, que faut-il faire pour que ces programmes et ces projets soient exécutés ?
- ◆ Faut-il revoir tous ces programmes et ces projets et les redimensionner en fonction tout d'abord des capacités et des engagements financiers des Etats membres tout en ne comptant sur les ressources externes qu'en dernier ressort ?
- ◆ Comment renforcer et accélérer l'appui accordé par les bailleurs de fonds pour l'exécution des programmes et des projets à caractère régional ?
- ◆ Comment garantir les prêts accordés pour l'exécution de programmes à caractère régional ?

### 9. Informations/de données à l'appui du processus d'intégration de l'Afrique

41. Toute forme d'intégration régionale suppose la formulation, l'application et le suivi de politiques, de stratégies, de programmes et de projets. A chaque étape de ce processus, des décisions sont prises et appliquées à travers des mesures appropriées. Mais il faut - préalable essentiel à la prise de décisions effective et judicieuse - accéder à l'information et pouvoir analyser et interpréter correctement l'information ou les données. Les données socio-économiques utilisées dans la prise de décisions sont souvent dépassées, insuffisantes, irrégulières, de portée limitée ou de qualité douteuse puisque les sources internes de collecte des données sont déficientes. Souvent, les statistiques officielles relatives aux questions intéressant la coopération régionale comme le commerce, l'infrastructure physique et les ressources naturelles ne reflètent pas toujours la réalité. A titre d'exemple, il est communément admis que le commerce intrarégional ne représente pas 10 % du commerce total, selon les informations officielles, alors que les informations de caractère anecdotique sur la plupart des frontières indiquent le contraire. Cela tient, en général, à la difficulté de mesurer les activités du secteur informel dans les économies africaines.

42. Dans le domaine des ressources naturelles comme l'eau, la plupart des infrastructures de collecte des données, mises en place pendant la période coloniale, sont devenues obsolètes. Une telle situation freine considérablement les efforts de planification du développement en général et, en particulier, les activités liées à la coopération régionale, dont le succès est fonction d'engagements clairs reposant sur une information précise. L'idéal serait que la région dans son ensemble constitue l'unité géographique de la collecte et de l'analyse des données mais également de la création de l'information puisqu'il peut résulter des économies d'échelle de l'utilisation des rares ressources disponibles et de la complémentarité des capacités en place. Compte tenu de la diversité des structures institutionnelles existant en Afrique, il est nécessaire de disposer de systèmes d'informations harmonisés d'un commun accord régional et conformes aux normes internationales. De tels systèmes sont indispensables non seulement à la prise de décisions mais également aux méthodologies communes d'analyse de l'information. Il faudrait aussi, de toute urgence, créer des banques de données faisant référence pour appuyer les efforts d'intégration régionale.

43. Il y a des initiatives dont il faut se féliciter, notamment utilisation de l'information sur le Web à l'appui des activités liées à l'intégration. Il s'agit ici de savoir comment élaborer le contenu de cette information afin qu'elle corresponde aux besoins des parties prenantes pour accélérer la mise en œuvre du processus d'intégration.

### **Questions à débattre**

- ♦ Comment les organisations régionales pourraient-elles appuyer au mieux les efforts déployés au niveau national afin d'accélérer la mise en place de réseaux d'information sous-régionaux et régionaux.
- ♦ Quelle serait la meilleure manière de mobiliser les ressources au profit des systèmes communs et intégrés de données régionales ?

### **III. INITIATIVE DE LA CEA EN VUE D'UNE EVALUATION REGULIERE DE L'INTEGRATION EN AFRIQUE**

44. Des travaux de recherche approfondie ainsi que de nombreuses réunions et conférences ont porté sur l'intégration régionale. Cependant, on n'a pas essayé d'évaluer régulièrement et sérieusement le processus et de déterminer dans quelle mesure les engagements pris par l'Afrique ont été respectés. La CEA se propose donc, dans son futur programme de travail, de faire cette évaluation globale.

45. Les conclusions de cette évaluation seront essentiellement destinées aux chefs d'Etat et de gouvernement africains d'abord et ensuite aux ministres africains, aux secteurs/institutions publics/semi-publics, à la communauté du secteur privé africain, à la société civile africaine et au public africain. L'idée est de :

- ♦ Fournir une évaluation systématique, documentée, analytique et fiable de la situation en ce qui concerne le processus d'intégration de l'Afrique ;
- ♦ Donner une idée claire de la situation apparemment brouillée et ambiguë du processus d'intégration de l'Afrique, dans lequel trop d'acteurs essaient d'intervenir, souvent sans coordonner leurs actions ;
- ♦ Promouvoir une approche concertée, traduisant la détermination de tous à se pencher sur cette question en Afrique ;
- ♦ Fournir un cadre et une référence commune à toutes les parties engagées dans le processus d'intégration de l'Afrique (à savoir : les Etats membres, les communautés économiques régionales, la CEA, la CEAF/OAU, la BAD, les donateurs, les partenaires de développement, etc) pour assurer le suivi et engager un dialogue plus fructueux sur les moyens de l'approfondir ;
- ♦ Aider les Etats membres, les CER, l'OUA, la CEA et d'autres entités compétentes à se situer clairement par rapport à leurs engagements et responsabilités dans le processus.

46. En fin de compte, l'évaluation aidera à élaborer des politiques régionales appropriées qui permettront de renforcer l'intégration. Etant donné les divers objectifs, buts, instruments, cadres institutionnels et calendriers pour réaliser l'intégration de l'Afrique, une évaluation bien documentée devra porter sur une vaste gamme de questions et englober les divers groupements économiques sous-régionaux. Dans ce contexte, l'évaluation devra être aussi bien qualitative que quantitative et couvrir tous les domaines pertinents :

- ◆ Libéralisation du commerce ;
- ◆ Commerce intra-africain ;
- ◆ Etablissement de zones de libre-échange, d'unions douanières, de marchés communs ;
- ◆ Libre circulation des personnes ;
- ◆ Investissements transfrontières ;
- ◆ Mise en place de l'infrastructure, coordination et intégration des structures de production ;
- ◆ Développement et coopération sectoriels (agriculture, énergie, eau, etc.)
- ◆ Harmonisation et convergence des politiques macro-économiques ;
- ◆ Questions et coopération monétaires et financières ;
- ◆ Participation de la communauté/société civile et du secteur privé au processus d'intégration ;
- ◆ Performance des institutions (en ce qui concerne les CER, l'OUA-CEAf, la CEA, la BAD etc.).
- ◆ Performance des Etats membres ;
- ◆ Rôle des donateurs et autres partenaires de développement, etc.

47. Il est envisagé de procéder à l'analyse/évaluation aux niveaux régional, sous-régional (CER) et national. A cet égard, c'est la performance des Etats membres et de leurs institutions d'intégration qui sera essentiellement évaluée de façon constante par rapport aux objectifs/buts qu'ils se sont eux-mêmes fixés. Le rôle d'institutions d'appui telles que l'OUA, la CEA et la BAD sera aussi analysé, et l'on soulignera les domaines où il y a synergie et ceux où il y a double emploi. On expliquera aussi dans l'évaluation pourquoi les résultats obtenus diffèrent des objectifs fixés. Les raisons de cet état de choses peuvent être des facteurs/influences externes, des facteurs institutionnels, des objectifs mal définis et même la validité des fondements théoriques et des principes.

48. Actuellement, des travaux sont en cours pour élaborer, dans un certain nombre de domaines, une série d'indicateurs qui serviront de référence pour évaluer les progrès. Les indicateurs porteront de façon générale sur les principaux objectifs en matière d'intégration dans des domaines tels que le commerce et l'industrie ; les marchés financiers et de capitaux ; l'infrastructure (les services publics, le transport, etc.) ; le capital humain (éducation, normes en ce domaine, etc.) ; la sécurité alimentaire et les questions communes aux régions telles que l'environnement, la pollution de l'air, la pollution de l'eau, la gouvernance, etc. Des enseignements seront tirés de cette évaluation, à l'intention des décideurs africains afin qu'ils en tiennent compte dans leurs interventions en matière d'intégration.