

# **Les communautés économiques régionales au sein du Nepad Quelles perspectives pour un développement économique et social durable en Afrique ?**

**Septime MARTIN**

Economiste Spécialiste en Chef  
Banque africaine de développement

## **Résumé**

La présente étude vise la promotion du développement économique sur le continent dans le cadre du NEPAD en se basant sur l'intégration économique régionale portée par les CER<sup>1</sup>. Il s'agit d'abord d'analyser les défis et les faiblesses actuelles des CER, et d'esquisser ensuite les stratégies pour les redynamiser, en tenant compte des évolutions récentes des théories économiques sur la croissance. Enfin, il conviendra d'esquisser le rôle potentiel de la Banque dans la mise en œuvre de ces stratégies visant une intégration économique régionale plus efficace et axée sur le développement social et humain.

L'évaluation des processus d'intégration économique en Afrique à partir de quatre grands groupements économiques régionaux (CEDEAO, SADC, COMESA et CEEAC) indique une dynamique effective mais lente des programmes intégrateurs et de structuration des espaces économiques en fonction de zones. L'analyse des facteurs explicatifs de cette lenteur passe par une relecture des théories récentes sur la croissance endogène et le commerce international, qui offrent un cadre de réflexion à la relance du développement économique et social en Afrique.

D'après ces théories, la croissance économique passe par le développement coordonné de plusieurs facteurs tels que les investissements en capital physique et humain (infrastructures économiques, sécurité, formations professionnelles et enseignements techniques et supérieurs de haut niveau, etc.),

---

1. Huit (8) Communautés économiques Régionales (CER) ont été retenues par l'Union africaine comme des communautés économiques contribuant prioritairement à l'intégration régionale en Afrique. Il s'agit de : la CEDEAO, la CEEAC, la SADC, le COMESA, l'EAC, la CENSAD, l'UMA et l'IGAD

la recherche et l'innovation ainsi que le progrès technologique. Le développement de ces facteurs nécessite des actions intégrées des Pouvoirs publics et ne peut être laissé aux simples forces du marché et aux initiatives privées. Le succès des interventions publiques contribue à l'amélioration de l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les opérateurs privés, préalable à une perspective de croissance économique forte et soutenue. En ce qui concerne également la libéralisation des échanges, les récentes théories sur le commerce international reconnaissent également que les Pouvoirs publics, pour des raisons d'ouverture stratégique aux échanges mondiaux, peuvent promouvoir l'émergence ou l'essor d'activités jugées stratégiques pendant une période transitoire, le temps de s'ouvrir ensuite à la concurrence (secteurs stratégiques, par exemple).

Le succès de l'intégration économique passe donc par la définition des actions prioritaires à entreprendre, ainsi que du rôle dévolu aux CER. Les CER, dans le cadre de délégation de pouvoirs par les Etats membres et en coordination avec les efforts nationaux, devraient donc travailler en complémentarité avec les Etats. En application des principes de subsidiarité entre les Etats, ces CER doivent promouvoir, outre les infrastructures économiques, d'autres facteurs de croissance tels que ceux évoqués ci-dessus, améliorer l'environnement institutionnel des affaires au niveau régional, même si pour cela, il faut recourir aux partenariats public-privé. Pour leur part, les CER doivent, sur la base de Plans d'action et de programmes opérationnels réalistes, faire preuve d'efficacité et de gouvernance dans l'utilisation de ressources et produire des résultats concrets favorables à l'intégration économique et à l'amélioration des conditions de vie des populations africaines

Certes, la Banque africaine de développement (BAD) a déjà mené plusieurs actions en faveur de l'intégration régionale, et elles sont même en augmentation ; mais elles n'ont pas toujours suivi des lignes directrices claires. Aussi ont-elles faiblement appuyé le développement du capital humain de haut niveau, l'innovation technologique, le tandem Recherche & Développement, ainsi que l'intégration financière régionale dans un cadre institutionnel adéquat<sup>2</sup>. La stratégie de coopération de la BAD en faveur de l'intégration régionale doit être plus ambitieuse et audacieuse, même dans un cadre sélectif. La Banque doit, de manière prioritaire, mettre en place un cadre institutionnel interne chargé d'appuyer l'intégration régionale et les CER, et de renforcer ces dernières en capital humain et matériel. Outre la fourniture d'infrastructures prioritaires, la satisfaction de besoins en Recherche-Développement et en ressources humaines de haut niveau – pour apporter des solutions aux problèmes clés des pays (paludisme, VIH-SIDA, énergies renouvelables, protection de l'environnement, sécurité alimentaire, etc.) –

---

2. Depuis la création du Département du NEPAD, de l'intégration régionale et du commerce (ONRI), un effort continu est observé pour élaborer une stratégie du Groupe de la Banque en matière d'intégration régionale, un cadre stratégique et opérationnel des opérations régionales avec une rationalisation des instruments de programmation et de financement.

incombe à la Banque, dans le cadre de ses interventions au niveau régional. Les innovations technologiques, la modernisation et la sécurisation des systèmes financiers et monétaires africains, et enfin l'harmonisation et la convergence des politiques économiques au niveau régional, constituent également des centres d'intérêts à appuyer au niveau régional. Ces nouveaux domaines, dont certains sont considérés comme des « biens publics régionaux », doivent davantage bénéficier d'appuis directs ou indirects au niveau des CER renforcés politiquement, institutionnellement et financièrement. La Banque doit également jouer un rôle clé en innovant ses instruments de prêt et les mécanismes de financement y afférents. Elle doit enfin servir d'effet de levier pour la mobilisation d'autres financements publics et privés et contribuer à leur usage rationnel au niveau régional ou continental, afin que les objectifs de l'intégration régionale soient atteints à travers les CER.

## 1. Introduction

Le débat autour des zones régionales d'échanges s'est accentué ces dernières années avec l'élargissement de l'Union économique européenne aux pays de l'Europe de l'est et le changement d'orientation de la politique commerciale américaine en faveur d'accords régionaux d'échanges suite à l'accélération de politiques régionalistes à travers le monde. Cette tendance s'explique aussi par les échecs successifs des négociations sur la libéralisation du commerce multilatéral à Seattle en 1999, à Doha en 2001 et, à Cancun en 2003. Les défenseurs d'une approche régionale des échanges ont de plus en plus justifié leur démarche considérée comme générant des effets positifs sur les échanges régionaux, supérieurs aux effets potentiels de diversion avancés par les tenants d'un système multilatéral des échanges. Le mouvement a néanmoins pris naissance depuis les années 60 où des zones régionales d'échanges se sont progressivement constituées sur tous les continents avec les objectifs suivants : l'extension progressive du libre-échange, la lutte contre le « passager clandestin » (*free riding*), l'accroissement des capacités régionales de négociations multilatérales de promotion du libre-échange et enfin la lutte contre un protectionnisme généralisé. Cela est particulièrement justifié pour le continent africain qui a vu de nombreux micro-Etats se constituer du fait de la colonisation et qui ne sont viables ni politiquement ni économiquement. Plus spécifiquement, les pays enclavés pour réduire leurs coûts d'importation ont intérêt à profiter des unions douanières ou d'autres formes d'intégration régionale et accroître la compétitivité. La mondialisation de plus en plus croissante des économies exige que le continent africain dispose de marchés plus vastes pour attirer des investissements directs étrangers, rester compétitif, bénéficier d'économies d'échelle et représenter un poids important dans les négociations internationales sur les enjeux de ce monde. Il s'agit, en particulier, de la libéralisation des échanges et des services, du réchauffement de la

planète, de la lutte contre les maladies endémiques et le VIH-SIDA en facilitant l'accès aux médicaments génériques bon marché.

C'est dans ce contexte que les dirigeants africains fondateurs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), dans leur nouvelle vision du développement de l'Afrique basée principalement sur une dynamique endogène, considèrent que trois conditions sont requises pour réaliser un développement durable du continent. Il s'agit de : (i) l'assurance de la paix et de la sécurité sur le continent ; (ii) la bonne gouvernance politique et économique ; et (iii) la régionalisation du développement. Cette troisième condition vise avant tout l'intégration économique des différents espaces africains. Le NEPAD reconnaît que les pays d'Afrique ont besoin de mettre leurs ressources en commun et de favoriser la coopération et l'intégration économiques régionales pour améliorer leur compétitivité sur le plan international. L'idée politique sous-jacente de cette vision est que le processus d'intégration économique doit se faire par étapes en s'appuyant sur les organisations politiques existantes disposant en principe d'une délégation effective de pouvoirs nationaux. Dans cette optique, les intérêts régionaux doivent prédominer sur les intérêts nationaux, sur des bases consensuelles. On comprend alors le rôle potentiel des Communautés économiques régionales (CER) dans le processus d'intégration économique régionale du continent et le développement des échanges. En clair, pour le NEPAD, le développement du continent passe par un rôle plus actif dévolu aux CER et visant la définition et la mise en œuvre de programmes régionaux prioritaires de développement et leur meilleure coordination avec les programmes nationaux. En outre, ces CER doivent promouvoir une harmonisation des politiques économiques, fiscales et industrielles des pays membres, ainsi que le renforcement de la coopération entre les divers groupements d'intérêts professionnels sectoriels opérant dans l'espace économique conjoint et avec l'extérieur.

Depuis 2001 que le NEPAD a été lancé et suscité de nombreux espoirs, un premier bilan récemment dressé a laissé un sentiment de déception auprès de nombreuses populations africaines. Ce sentiment, quoique injuste du fait du caractère récent de l'initiative NEPAD, est dû à la persistance de la marginalisation du continent et à sa faible insertion dans l'économie mondiale. L'Afrique, qui comptait pour 7,3 %<sup>3</sup> des exportations de biens et services dans le monde en 1948, est aujourd'hui à 2,6 % (chiffre de 2004) tandis que l'Asie a pratiquement doublé sa part, passant de 13,6 % à 26,4 % pendant la même période. La part globale de l'Afrique dans les échanges mondiaux est passée de 4 % dans les années 1970 à 2 % de nos jours. Sur la période 1970-2003, la part de l'Afrique dans les exportations globales de produits manufacturés n'a pas évolué et est restée autour de 0,5 %. Le nouveau partenariat compte sur le développement du secteur privé, l'épanouissement des marchés de l'Afrique et leur intégration dans les marchés mondiaux.

---

3. "Aid For Trade": The role of the African Development Bank ECON/EDRE, Octobre 2006.

Face à l'immense espoir né de l'avènement du NEPAD sur le continent, face au consensus sur le rôle que l'intégration économique régionale peut jouer dans sa mise en œuvre, il paraît nécessaire d'adopter une nouvelle dynamique de relance du développement du continent africain basée sur les CER. La présente étude part des trois conditions évoquées par les dirigeants fondateurs du NEPAD pour le développement du continent et, en particulier, celle relative à l'intégration régionale basée sur les CER. L'objet de l'étude vise à la promotion du développement économique sur le continent dans le cadre du NEPAD en se basant sur l'intégration économique régionale portée par les CER. Il s'agit d'abord d'analyser les défis et faiblesses actuelles des CER, puis d'esquisser les stratégies pour les dynamiser, en tenant compte des évolutions récentes des théories économiques. Enfin, il conviendra d'esquisser le rôle potentiel de la Banque africaine de développement dans la mise en œuvre de ces stratégies visant une intégration économique régionale plus efficace et axée sur le développement social.

## **2. Les contraintes et défis du processus d'intégration économique régionale en Afrique**

Plusieurs initiatives ont été entreprises pour la promotion de l'intégration régionale en Afrique. Outre les créations anciennes telles que la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en 1958 et l'Organisation de l'Union africaine (OUA) en 1963, les principaux événements qui ont suscité un espoir relativement à l'intégration économique régionale en Afrique ont été l'adoption du Plan d'action de Lagos en 1980 et la signature du Traité d'Abuja en 1991 en Afrique. Les idées contenues dans ces plans étaient caractérisées par une volonté de transformation de la sphère productive et de valorisation des ressources locales, mais elles n'ont pas survécu car conçues à l'image de beaucoup de plans africains de développement économique : sur une base idéologique. En effet, l'Afrique, par ses nombreuses réserves en minières dont une partie est encore non évaluée, est un partenaire important sur le marché des matières premières. Avec des niveaux variables d'exploitation de ces richesses pouvant être estimés à plus de 12 %<sup>4</sup> de la production pétrolière mondiale, 16 % du gaz, 42 % du diamant, 30 % de l'or, 39 % de manganèse et 68 % du cobalt, l'Afrique, qui dispose d'atouts naturels, ne joue qu'un rôle marginal dans la valorisation de ses richesses, perdant ainsi des opportunités d'emplois et de richesses.

Les principales contraintes rencontrées par une Afrique incapable d'exploiter et de transformer ses propres produits sont les faiblesses de l'environnement macroéconomique et du régime des affaires, les déficiences des infrastructures nécessaires au commerce international (transport, distribution, communication...) et l'inadéquation des intrants et services clés requis pour

4. BP Statistical Review of World Energy 2006.

les affaires (main-d'œuvre inadaptée, systèmes financiers et d'assurance inefficaces, équipements et technologies inappropriés et faiblesse des services d'assurance-qualité pour les exports...). La forte dépendance des pays africains aux financements extérieurs et à la technologie occidentale, la faible capacité de mobilisation de ressources internes, le déficit chronique en compétences techniques et l'absence de volonté politique soutenue pour être compétitifs n'ont pas permis la transformation souhaitée des structures productives du continent.

Dans l'esprit du Traité d'Abuja, les Communautés économiques régionales (CER) existantes devraient fonctionner en coordination et harmonisation avec les Etats membres, l'objectif ultime étant la réalisation des objectifs de développement de l'Afrique. Le NEPAD a recommandé que l'on se concentre sur huit (8) CER<sup>5</sup> en vue de leur renforcement institutionnel et en ressources humaines, condition à remplir afin qu'elles jouent à l'avenir le rôle de fer de lance de l'intégration économique en Afrique. Il s'agit de : la CEDEAO, la CEEAC, la SADC, le COMESA, l'EAC, la CENSAD, l'UMA et l'IGAD. L'analyse des bilans atteints par ces CER indique des résultats très différenciés en fonction des objectifs poursuivis, par exemple, l'harmonisation du droit des affaires, la circulation des personnes et des biens en vue de l'accroissement du commerce intra-régional, l'harmonisation des régimes de change, l'harmonisation des politiques économiques et monétaires, la libéralisation des facteurs de production et du commerce, la coopération pour la recherche scientifique et technologique, ainsi que l'amélioration de la compétitivité et de la productivité, sans oublier la promotion de la paix et de la démocratie.

*Les objectifs poursuivis par les CER restent très ambitieux avec des coûts d'opportunité élevés*

L'analyse des bilans des processus d'intégration économique en Afrique à partir de quatre grands regroupements économiques régionaux, à savoir la CEDEAO, la SADC, le COMESA et la CEEAC, montre une dynamique effective mais lente des programmes intégrateurs et de structuration des espaces économiques. Pourtant, au niveau des opérateurs économiques, de la circulation des biens et des personnes à l'échelle régionale et continentale, il existe une réelle volonté de mobilité, de recherche de nouvelles opportunités et d'échanges, qui sont entravées par les considérations politiques et les intérêts particuliers des dirigeants de certains Etats.

La CEDEAO (Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest), constituée de 16 pays membres et créée en 1975, a défini dans son traité de création la volonté commune des Etats à entreprendre un certain nombre d'actions en vue de leur développement économique et social. Parmi les plus importantes, on distingue : (i) une harmonisation et coordination des politi-

---

5. Ces huit (8) CER ont été retenues par l'Union Africaine comme des communautés économiques contribuant prioritairement à l'intégration régionale en Afrique

ques nationales et la promotion et l'intégration de programmes, projets et activités ; (ii) la promotion et l'établissement d'entreprises conjointes de production ; (iii) l'établissement d'un marché commun, par la libéralisation des échanges et l'abolition des droits de douanes et des droits non tarifaires au sein de la communauté ; (iv) l'établissement d'une union économique et la création d'une union monétaire ; (v) l'établissement d'un environnement juridique propice aux affaires et l'harmonisation des codes nationaux d'investissement en vue de l'adoption d'un code d'investissement communautaire ; et (vi) la promotion d'un développement équilibré au sein de la communauté, en accordant une attention spéciale aux pays enclavés et insulaires. Parmi les structures créées à cette fin, on distingue : (i) Le sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ; (ii) le Conseil de ministres ; (iii) la Communauté du Parlement ; (iv) le Conseil économique et social ; (v) le Secrétariat exécutif ; et (vi) le Fonds de coopération, de compensation et de développement ainsi que les commissions techniques spécialisées. A noter également la création d'une Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO, avec deux filiales : la Banque régionale d'investissement, destinée au financement du secteur privé, et le Fonds régional de développement, chargé du financement du secteur public.

La SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe), composée de 14 pays membres, a été créée en 1992 dans la perspective d'une intégration économique régionale, l'allègement de la pauvreté, l'harmonisation et la rationalisation des politiques, ainsi que des stratégies en vue d'un développement durable dans tous les domaines. Le protocole commercial au sein de la SADC vise à une réduction d'environ 85 % des barrières douanières dans la zone ainsi que l'élimination du contrôle de changes, en préparation d'une monnaie unique dans la région. Un plan stratégique, annoncé en 2004, indique la mise en place d'une zone de libre-échange pour 2008, la mise en place d'une union douanière pour 2010 et l'établissement d'une banque centrale, et la création d'une monnaie unique, prévue pour 2016. Aussi un fonds de développement régional de la SADC doté d'un mécanisme d'autofinancement a-t-il été mis en place en 2005. Le Plan stratégique vise, en particulier, à définir les domaines prioritaires d'intégration économique pour les quinze ans à venir, l'élaboration d'un plan opérationnel des activités à réaliser, le renforcement de synergies et de liens sectoriels entre les pays membres.

La CEEAC, créée en 1983 dans le cadre du Plan de Lagos, comporte 11 pays et vise la construction d'un marché commun africain. Les troubles sociopolitiques et les conflits armés survenus au cours de la période 1992-1997, et qui ont touché sept des onze pays membres, ont affaibli la communauté. En 1999, une décision de relance de la communauté a été prise et s'est traduite par la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX), l'adoption de politiques et plans d'actions dans de domaines stratégiques en faveur d'une intégration régionale, l'institution de nouveaux mécanismes de financement autonome, notamment la Contribution commu-

508 / Actes de la Conférence 2007

nautaire d'intégration (CCI), dont le rôle sera de financer les projets intégrateurs et le fonctionnement du Secrétariat général. Le Traité instituant la Communauté prévoit la mise en place des organes suivants : (i) la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement ; (ii) le Conseil des ministres ; (iii) le Secrétariat général, organe exécutif de l'Institution ; (iv) la Cour de justice, jamais mis en place ; (v) la Commission consultative et les comités techniques spécialisés. Parmi les principaux objectifs poursuivis figurent la mise en place d'une zone de libre-échange (ZLE) à la fin 2007, ainsi que d'une union douanière, sans oublier une politique agricole commune à l'horizon 2008.

La COMESA a été créée en 1993 et regroupait 20 Etats – aujourd'hui 11 seulement – d'Afrique orientale et australe. Elle vise la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et de l'investissement. A court terme, l'objectif visé est la création d'une zone de libre-échange et d'une union douanière, et, à long terme, d'une union monétaire (d'ici 2025). Quatre étapes ont été retenues pour atteindre cet objectif : l'étape 1 (1992-1996), qui vise la convergence macroéconomique ; l'étape 2 (1997-2000), visant la convertibilité limitée des monnaies et une union informelle de change ; l'étape 3 (2000-2024), visant une union formelle de change et de coordination des politiques économiques par une institution monétaire commune ; et l'étape 4 (2025), au cours de laquelle sera créée une union monétaire complète assortie d'une monnaie unique émise par une Banque centrale commune. Les principales structures créées afin que ces objectifs soient atteints sont : la Banque pour le commerce et le développement (Banque de la ZEP), la Compagnie de réassurance de la COMESA (ZEP-Re), la Cour de Justice, la Chambre de compensation, l'Institut de maroquinerie.

*Les performances restent contrastées selon les régions  
 mais sont globalement insuffisantes*

Les résultats en matière d'expériences sur l'intégration économique régionale en Afrique restent globalement faibles mais variables selon les zones. Selon les indications du Tableau 1, les PIB/habitant en parité du pouvoir

**Tableau 1. Niveau de développement  
 des communautés économiques régionales**

Blocs régionaux	Superficies (1000 km <sup>2</sup> )	Population (millions)	PIB (PPP) in millions US\$	PIB/tête (US\$) (PPP)	Nombre d'Etats
CEDEAO	5 112,9	252	342,5	1 361	15
SADC	9 883	234	737,3	3 152	14
COMESA	12 874	406,1	736	1 811	20
CEEAC	6 667,4	121,2	176	1 451	11
<b>ASEAN</b>	<b>4 400</b>	<b>553,9</b>	<b>2 172</b>	<b>4 044</b>	<b>10</b>
<b>UNASUR</b>	<b>17 339</b>	<b>370,2</b>	<b>2 868,4</b>	<b>7 749</b>	<b>10</b>
<b>EU</b>	<b>4 325,6</b>	<b>496,2</b>	<b>12 025,4</b>	<b>24 235</b>	<b>27</b>

Source : CEDEAO à partir de CIA World Factbook 2005, IMF WEO Database



d'achat (PPP) au sein des CER africaines sont les plus faibles comparées aux CER d'autres régions. En termes de réalisations, on dénote des efforts en matière d'harmonisation de politiques économiques et de libéralisation des échanges, de progrès vers l'harmonisation du droit des affaires (OHADA), des régimes de change (zones CFA et Rand), de la circulation des personnes et des biens, et de l'augmentation – quoique faible – du commerce intra-régional. La CEDEAO a pris, en janvier 2006, la décision d'instaurer un Tarif extérieur commun (TEC) susceptible d'entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>6</sup>, à l'instar de l'UEMOA. Pour la première fois, un document de stratégie régionale de réduction de la pauvreté a été préparé à l'échelle de la CEDEAO. Plusieurs études ont été menées, dont le livre blanc sur les sources alternatives de production d'énergie, l'étude sur les projets régionaux de mise en valeur agricole des bassins fluviaux du Niger et du Sénégal. Dans le domaine des transports et des télécommunications, de nombreux programmes régionaux sont en cours également. Les échanges intra-communautaires ont été plus significatifs<sup>7</sup> en zones UEMOA et CEDEAO que dans les autres organisations du fait de l'effectivité de l'union douanière – cas de l'UEMOA notamment –, mais restent globalement faibles. Les exportations intra-régionales sont passées de 7,9 % des échanges totaux de l'UEMOA en 1970 à 16,2 % en 2003, tandis que les importations sont passées de 6,4 % à 13,3 % sur la même période. S'agissant de la SADC, les exportations intra-régionales se sont réduites, allant de 9,4 % à 6 % des échanges totaux, tandis que les importations intra-régionales sont passées de 4,9 % à 6,3 % sur la même période. Malgré ces faibles performances, la SADC en particulier a connu quelques progrès en matière de coordination de politiques et stratégies de développement communautaire. L'adoption du Plan stratégique indicatif de développement régional est la preuve de la volonté d'harmonisation des politiques et stratégies sectorielles dans la région australe. Quant à la COMESA, ses exportations ont évolué de 9,7 % à 8,6 % et les importations de 6,7 % à 5,8 % entre 1970 et 1983, ce qui est faible.

Outre les facteurs sus-évoqués, il paraît important de souligner que, plus qu'ailleurs, de nombreuses économies africaines ont souffert de leur similitude et de la faible complémentarité entre elles. Dans l'état actuel, l'ouverture des marchés bénéficie en priorité aux produits finis hors union douanière, réduisant les effets d'entraînement et les économies d'échelle attendus des structures productives régionales, et maintenant une forte dépendance à l'importation de biens intermédiaires et finis. En conséquence, la dynamique vertueuse attendue d'une transformation du tissu industriel des zones d'intégration et d'une allocation optimale de ressources n'est pas très manifeste. Dans l'UEMOA, on observe que, malgré de mesures incitatives et l'harmonisation du cadre juridique et réglementaire, les échanges économiques intra-

6. Malgré les progrès observés au niveau technique, le TEC-CEDEAO n'est pas encore en vigueur.

7. Regional Trade Arrangements in Africa by Yongzheng Yang- Sanjeev Gupta – IMF 2005.

régionaux, qui permettent une plus grande complémentarité, elle-même gage d'une intégration régionale accrue, sont lentement diversifiés.

*Le faible engagement politique des Etats a nui aux performances des CER*

Plusieurs indices ont montré le faible engagement politique des Etats à approfondir le processus de l'intégration régionale. De nombreux protocoles signés au sein de l'Union Africaine ou des CER n'ont pas engagé les pays membres alors que leur mise en œuvre dépend d'eux. Le fait que la part des taxes sur les échanges extérieurs des pays membres soit considérable a constitué un facteur dissuasif dans la mise en place des unions douanières sans ressources financières de compensation. Les principaux facteurs expliquant les faibles performances de ces pays incluent :

- l'insuffisante convergence de politiques économiques, financières, fiscales et sociales, preuve du faible engagement politique des Etats à l'intégration régionale ;
- l'insuffisante capacité régionale de production de biens et services et d'entrepreneuriat à l'échelle internationale ;
- la faiblesse des infrastructures de communication, des transports, d'énergie et d'eau ainsi que de la télécommunication ;
- l'instabilité politique et sécuritaire dans certaines régions ou pays en voie d'intégration ;
- la faiblesse des institutions de développement financières à caractère national ou régional, l'insuffisante mobilisation de l'épargne régionale et la forte dépendance des financements externes ;
- les faibles performances des institutions communautaires, qui n'ont pas su aligner les plans nationaux sur les stratégies régionales de développement et développer de réseaux sectoriels de développement régional en matière industriel ou de services.

Face à la globalisation des échanges et le renforcement des communautés régionales en dehors de l'Afrique, le continent n'a pas d'autres alternatives que de renforcer ses CER pour en faire, comme suggéré dans le NEPAD, le fer de lance de l'intégration économique. Cela passe par une volonté politique plus accrue et une relecture du rôle des Pouvoirs publics dans le processus de développement en Afrique. Il s'agit, dans un contexte de libéralisation économique et de réduction drastique de l'intervention publique dans la régulation économique, de tirer des enseignements des théories économiques récentes sur le rôle des Pouvoirs publics dans le processus de développement.

### **3. Quelles stratégies pour redynamiser les CER et promouvoir le développement économique en Afrique ?**

Les théories économiques récentes et le rôle des pouvoirs publics dans la promotion du développement sont présentés dans les sections suivantes.

#### **3.1. Les théories de la croissance endogène et le rôle de l'investissement en capital public, la recherche-développement et le progrès technologique**

Pendant plusieurs années, les théories néo-classiques de la croissance<sup>8</sup>, principalement le modèle Solow, ont considéré que les déterminants à long terme de la croissance économique étaient essentiellement fonction des évolutions démographiques et technologiques, indépendamment des comportements économiques. Grâce aux théories endogènes de la croissance, il existe un cadre renouvelé des sources de la croissance économique qui, perçu comme un instrument essentiellement économique, est utile pour tirer des enseignements clés de la croissance économique en Afrique.

Les théories de la croissance endogène préconisent : (i) une grande diversité des sources de croissance qui alimentent l'investissement en capital physique et en capital public (infrastructures, transport, télécommunications, sécurité, éducation, etc.), la recherche et l'innovation technologique, l'apprentissage par la pratique, ainsi que la division du travail ; (ii) un rôle déterminant du progrès technologique, considéré généralement comme un bien cumulatif et public ; et (iii) une rentabilité marginale du capital, qui soit indépendante du stock de capital et soutient la croissance autant que faire se peut, en fonction de l'évolution du taux d'épargne. Cette approche entraîne une inflexion aux théories économiques ultralibérales qui récuse toute efficacité du rôle économique de l'Etat dans l'impulsion de la croissance économique et des politiques structurelles. Le rôle de l'Etat, tel que schématisé dans les modèles de croissance endogènes se situe à deux niveaux ; le rôle de l'Etat en tant que gérant des externalités, et celui du même Etat comme fournisseur de biens publics. Il revient désormais aux Etats africains d'assumer pleinement leur rôle d'impulsion de la croissance, en jouant sur tous les leviers nécessaires et en déléguant aux CER certaines fonctions spécifiques plus utiles aux économies d'échelle au niveau régional.

---

8. *Les nouvelles théories de la croissance*, Dominique Guellec et Pierre Ralle, La Découverte, 1995.

### **3.2. *Les nouvelles théories du commerce international et le rôle stratégique de l'intervention des Pouvoirs publics***

Si, en théorie, les effets du libre-échange sur la promotion de la croissance sont reconnus, son impact effectif sur la réduction des inégalités entre pays est discuté<sup>9</sup>. Certains économistes considèrent que la libéralisation du commerce extérieur est consécutive à l'accélération de la croissance, et non le contraire. Par le passé, des économistes tels que Friedrich List et John Stuart Mill avaient défendu la thèse protectionniste des industries naissantes, notamment dans une période transitoire, avant de se lancer plus tard dans la concurrence internationale.

D'après les nouvelles théories, il est possible que les Pouvoirs publics, pour des raisons de politique commerciale et stratégique, promeuvent l'émergence d'activités stratégiques pendant une période transitoire, le temps de s'ouvrir à la concurrence (secteurs clés). Aussi, grâce aux rendements d'échelle, des nations de même niveau de développement peuvent produire et échanger des biens similaires ou différents. En conséquence, les nouvelles approches du commerce international permettent d'envisager des politiques commerciales plus pragmatiques, associant un protectionnisme sectoriel temporaire et une tendance libre-échangiste, qui tienne compte des circonstances et des choix collectifs. Les CER ont un rôle clé à jouer dans l'expertise et l'assistance technique à fournir aux Etats dans les négociations commerciales, la définition de politiques industrielles compétitives et la promotion des produits locaux dans un cadre régional.

### **3.3. *L'intervention publique doit garantir les mutations technologiques et l'accumulation du capital matériel et humain***

D'après les travaux de Romer et Lucas, les effets externes du capital physique et humain sont déterminants pour la croissance économique. Le développement de la recherche fondamentale et appliquée et l'amélioration de l'environnement institutionnel dans lequel interviennent des opérateurs privés pourraient nécessiter l'intervention des Pouvoirs publics afin d'encourager une croissance économique forte et soutenue. La suppression du tout Etat doit laisser la place à un juste équilibre entre l'Etat et le privé dans la création de cadres compétitifs pour un développement accéléré en Afrique. Les initiatives en cours en Afrique qui touchent à la promotion des infrastructures à travers le « partenariat public-privé » sont encourageantes et devraient aller au-delà de ce cadre. Outre le développement des infrastructures économiques telles que le transport routier, l'énergie, l'eau, les technologies de l'information et de la communication, en vue de créer les conditions de

---

9. *Libre-échange et protectionnisme*, Serge D'Agostino, Bréal, 2003.

viabilité et de rentabilité des affaires du secteur privé, d'autres secteurs méritent également de l'attention afin de relever les défis du continent. Il s'agit du capital humain de haut niveau technique, des innovations technologiques, de la Recherche-Développement, des systèmes financiers et monétaires adaptés et sains.

En Afrique, beaucoup d'espaces économiques sont caractérisés par une similarité des structures de production et des matières premières exportées et dont aux cours sont volatiles sur les marchés internationaux. Il est important de procéder à des réformes en profondeur, en renforçant non seulement le capital physique mais aussi le capital humain et les innovations technologiques pour créer les complémentarités nécessaires aux économies en intégration. En clair, l'intégration économique régionale ne doit plus être perçue seulement sous l'angle de l'élargissement des marchés et des opportunités d'affaires, mais dans le cas spécifique de l'Afrique, des mécanismes appropriés d'incitations susceptibles de favoriser localement l'offre de biens et services prioritaires sont nécessaires. L'accélération du développement du capital physique et humain au niveau régional est susceptible de promouvoir la diversification locale des biens produits et la promotion des échanges intra- et inter-CER, et dans un esprit de concurrence.

*Les enseignements des théories économiques  
et les conditions du succès des CER*

Au regard des facteurs de croissance économique et les conditions nécessaires à une libéralisation économique réussie, les Pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour poser les capteurs des investissements directs étrangers et induire la rentabilité du secteur privé. Les CER ont un rôle important à jouer sur le continent, que ce soit dans la promotion de l'intégration régionale ou en matière de croissance économique, sous réserve de certaines conditions.

**3.4. La rationalisation des CER et l'accroissement  
de leur efficacité sont les bases de l'intégration  
économique du continent africain**

La globalisation de l'économie mondiale et la concurrence entre partenaires intégrés au commerce international exigent une rationalisation des CER afin de les rendre plus viables, plus pertinentes et plus aptes aux changements imposés par la libéralisation des échanges à l'échelle planétaire. Dans les huit (8) CER reconnus par l'Union africaine, on rencontre de pays qui sont membres de plus d'une à la fois. Ce chevauchement affaiblit la mise en œuvre de protocoles et empêche que soient atteints les objectifs de l'intégration africaine, ce qui s'ajoute à un usage inefficace des ressources en soi déjà limitées du continent. Afin de rationaliser les CER de manière à faire d'elles des unions économiques avec la perspective de monnaie unique pour chacune des zones, il paraît souhaitable que chaque pays choisisse d'appartenir exclusi-

vement à une seule CER. Conscient du caractère hautement politique de l'adhésion aux CER, des études pourraient être commanditées pour analyser : (i) la structure des échanges entre les pays membres ; (ii) la structure de la production de biens et de services au sein des communautés ; (iii) les facteurs politiques, culturels et historiques susceptibles d'affecter les appartenances aux CER ; (iv) la recherche d'homogénéité et d'équilibre entre les CER et en leur sein. Les résultats de ces études devraient être soumis aux instances politiques africaines comme outils d'aide à la sensibilisation et au dialogue. Globalement, on pourrait considérer<sup>10</sup> que la proximité géographique, l'interdépendance économique, la communauté de langue et de culture ainsi que l'histoire de la coopération et les ressources naturelles partagées servent de base à la constitution des CER viables. Dans une toute première approximation, cinq (5) grandes zones telles que décrites ci-dessous pourraient être proposées :

**Tableau 2. Proposition de rationalisation des CER**

CER	Population Million	Nombre d'Etats
1. CEDEAO dont UEMOA	342,5 101,7	15 8
2. CEEAC dont CEMAC	121,2 85,15	11 6
3. COMESA reformulée	260	10
4. SADC reformulée	172	13
5. UMA	84,2	5

Source : Tableau constitué à partir de diverses sources d'information

Les principaux changements concernent la COMESA et la SADC<sup>11</sup>. En effet, contrairement aux autres régions qui présentent une évidente cohérence géographique, la COMESA dispose des frontières de l'intégration économique et couvre l'Afrique orientale, l'Afrique australe, l'Afrique centrale et l'océan Indien, ce qui n'est pas viable. Il s'agit également pour les pays d'éviter d'être membre de plus d'une CER, toute chose qui coûte cher et complique l'adoption par eux des mesures en faveur de l'intégration économique. C'est pourquoi la COMESA a été reformulée et comprend, dès lors, les pays suivants : Egypte, Soudan, Erythrée, Ethiopie, Djibouti, Kenya, Ouganda, Comores, Madagascar, Seychelles. Quant à la SADC reformulée, elle comprend : le Malawi, la Zambie, le Zimbabwe, le Botswana, l'Angola, le Lesotho, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Namibie, Maurice et l'Afrique du Sud. La République démocratique du Congo devrait appartenir à la CEEAC. Les cinq CER pourront alors constituer désormais les pôles à travers lesquels la dynamique de l'intégration économique sur le continent pourrait être amorcée, avec l'appui des partenaires au développement. Dans

10. Assessing Regional Integration in Africa II- Rationalizing Regional Economic Communities, ECA-AU 2006.

11. Il est à noter que la COMESA, l'EAC et la SADC ont mis sur pied un Groupe de travail tripartite qui vise à atténuer les chevauchements entre les CER et œuvrer en vue de la fusion des trois CER

chaque CER, il devrait y avoir un pays ou groupe de pays leader susceptibles d'impulser l'intégration économique régionale à l'image de ce qui fut observé dans l'Union européenne. On pourrait avoir le Nigéria et la Côte d'Ivoire pour la CEDEAO, le Cameroun et la RDC pour la CEEAC, l'Égypte et le Kenya pour la COMESA et l'Afrique du Sud pour la SADC.

L'analyse des structures actuelles des CER en Afrique indique qu'elles ne répondent pas aux critères d'efficacité et de résultats attendus des organisations modernes. Ces structures devraient être complètement révisées dans leur mode de recrutement des responsables et de fonctionnement afin de sortir de lourdeurs administratives, de dépendance politique excessive et devenir davantage des structures souples de promotion de l'intégration, en coordination étroite avec les administrations nationales. Une répartition des tâches devrait être clairement établie entre les CER et les États membres afin d'optimiser les ressources et rendre effectif le processus d'intégration économique. Des études sur la rationalisation de ces organisations appuyées par des actions diplomatiques multiformes, dont le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MARP), devraient conduire à une structuration plus optimale de ces CER. À titre d'illustration, les institutions régionales de développement devraient être en charge de cadres stratégiques régionaux de développement, qui devront être alignés sur les plans d'action approuvés par les États membres, et devront coordonner des structures techniques sectorielles visant une intégration effective des plans nationaux de développement avec des objectifs régionaux.

### **3.5. Les CER doivent bénéficier de ressources stables et être mieux gérées pour fonctionner**

L'un des problèmes majeurs rencontrés par les CER en Afrique est l'absence de ressources stables pour assurer les missions qui leur sont dévolues par l'Union africaine et le NEPAD. L'expérience de plusieurs regroupements régionaux ou sous-régionaux en Afrique a montré qu'ils sont confrontés à de nombreuses difficultés dans leur fonctionnement ainsi que dans la mise en œuvre de leurs programmes régionaux, et ce parce que les États membres versent irrégulièrement leurs contributions, ce qui s'ajoute bien souvent par leur appartenance simultanée à plusieurs organisations régionales. Il est donc impératif que les pays aient la volonté politique de garantir, de manière stable et pérenne, des ressources publiques pour les CER. Quelques récentes expériences observées ont montré qu'une partie des recettes d'importations en provenance de pays tiers affectée à la zone économique, et déposée dans des comptes sécurisés, a permis d'assurer une régularité des ressources financières nécessaires aux activités. En outre, puisqu'ils tirent potentiellement des avantages de l'environnement favorable aux affaires créé par l'intégration régionale, les opérateurs du secteur privé devraient également contribuer pour les CER. Ce sont ces mécanismes d'autofinancement indépendants des budgets nationaux, couplés à des transferts réguliers au profit des CER, qui doivent

être promus. Aussi tout soutien financier et technique des partenaires au développement visant l'intégration régionale devrait-il accorder la priorité aux programmes dont l'impact sur l'intégration sous-régionale aura été démontré sur la base d'indicateurs de performance tangibles.

### **3.6. La promotion de pôles de compétitivité et de productivité et les CER**

Dans le rapport sur la compétitivité globale préparé conjointement par la Banque mondiale et la BAD, neuf piliers de compétitivité identifiés comme facteurs d'impulsion de la croissance économique à différents stades du développement économique de pays se répartissent de la manière suivante :

**Tableau 3. Les neuf piliers de la compétitivité**

Besoins primaires Institutions Infrastructure Macroéconomie Santé et Education primaire	→	Facteurs clés de compétitivité basés sur les besoins de base
Facteurs d'efficience Education et mise à niveau Efficacité du marché (biens, travail, finances) Disponibilité technologique	→	Facteurs clés de compétitivité basés sur l'efficacité
Facteurs d'innovation et de complexité Complexité des affaires Innovation	→	Facteurs clés de compétitivité basés sur l'innovation

Source : World Economic Forum, 2006-2007

En répartissant les pays africains en trois niveaux – « le niveau de croissance induit par les facteurs de production et les besoins primaires », « le niveau de croissance induit par l'efficacité » et « le niveau de croissance induit par l'innovation » –, on a constaté que, globalement, la plupart d'entre eux se retrouvent dans le premier niveau, exception faite quelques pays seulement : Maurice et l'Afrique du Sud, classés au niveau 2, dont la croissance est tirée par l'efficacité. Au niveau 1, où les préalables à l'accélération de la croissance, la productivité et la compétitivité sont l'efficacité des institutions, l'accroissement et la modernisation des infrastructures, la stabilité macroéconomique et l'amélioration des indicateurs de santé et de l'éducation primaire, il est indispensable que les gouvernements et les CER s'attellent davantage à une meilleure division du travail et à développer des complémentarités pour renforcer les performances des pays dans ces domaines. Quant aux pays ayant atteint le niveau 2 et ceux étant potentiellement au niveau 3, leurs besoins sont davantage portés sur les facteurs d'efficience et d'innovation tels que l'éducation et la formation de haut niveau, ainsi que sur la qualité des biens produits, la performance du travail et l'efficacité du système financier. Dans ces domaines, le rôle des CER sera plus déterminant et un renforcement de la coordination avec les Etats doit contribuer à améliorer la compétitivité et la productivité en promouvant des programmes régionaux qui tiennent compte des caractéristiques communes des groupes de pays.



### **3.7. La libéralisation des échanges de biens et de services et la défense des intérêts de l'Afrique**

Une politique volontariste de structuration de la sphère productive au sein des CER ne peut être envisagée facilement dans le contexte actuel de négociations pour le commerce international où le démantèlement des tarifs préférentiels est la tendance courante. Il est donc important, compte tenu des discussions en cours sur la libéralisation totale des échanges et le démantèlement des accords préférentiels d'échange, de négocier, sur la base des coûts d'ajustement et des coûts sociaux engendrés par ce processus, une période transitoire avec des levées graduelles des préférences communautaires. L'objectif recherché sera de permettre au continent africain, dans le cadre des CER, de se doter de systèmes de production viables qui s'ouvriront graduellement à la concurrence internationale. Il s'agit de promouvoir un protectionnisme éducatif, et les CER sont mieux placées que les Etats pris individuellement pour jouer un rôle clé dans les négociations régionales avec des institutions multilatérales telles que le FMI, la Banque mondiale, la CNUCED, l'Union européenne, l'OMC et la BAD. Le Mécanisme d'intégration au commerce du FMI ou de l'Initiative de facilitation du commerce de la Banque mondiale doivent être utilisés conformément aux objectifs et stratégies régionales de développement et de réduction de la pauvreté, sans oublier ceux du NEPAD. Les négociations sur les accords de partenariat économiques avec l'Union européenne et la nécessité de mobiliser des ressources financières pour financer les dépenses sociales, en vue de l'ajustement des économies dans le monde, nécessitent une capacité de négociation et de coordination des intérêts des pays. Parce que ces négociations revêtent un caractère politique et qu'il faille disposer de capacités de leadership pour défendre les intérêts des Africains, les CER devraient, en toute logique, être renforcés dans cette perspective.

### **3.8. La mobilisation de l'épargne privée régionale au service du développement**

L'une des causes majeures du retard de l'Afrique est la faible mobilisation de l'épargne régionale et continentale face aux difficultés d'attirer des investissements directs étrangers. Les systèmes financiers en Afrique sont trop frileux, sélectifs, et pratiquent des taux de crédit prohibitifs ; ils doivent être redynamisés et devenir compétitifs afin de collecter de l'épargne et la mettre au service des priorités de développement du continent. Outre le financement des opérations de développement, il convient de respecter la théorie de la croissance endogène qui veut que le progrès technique soit un facteur essentiel de la croissance économique et admettre que le problème de son financement se pose. Sachant que le progrès technique dépend de la connaissance technique et scientifique, qui est considérée comme un capital à financer, le lien

entre la croissance et la connaissance technique et scientifique passe donc par le financement des innovations techniques, qui se heurte à des difficultés importantes du fait de leur rendement incertain. Il se pose donc aussi le problème du soutien à la recherche fondamentale, la valorisation de la recherche appliquée, les garanties aux institutions financières spécialisées qui apportent des fonds propres aux PME.

L'Association des bourses africaines (ASEA), depuis plusieurs années, encourage le développement des bourses de valeurs mais aussi la coopération entre elles à l'intérieur de quatre grandes régions. Des efforts sont en train d'être déployés au sein de la CEDEAO en faveur d'une intégration des bourses de valeur, mais le véritable problème réside dans la manière de procéder pour faire de ces bourses de réels instruments de financement du développement en Afrique. Peu de sociétés nationales y sont cotées, les marchés étant caractérisés par un faible taux de liquidité et un faible volume des sociétés, hormis quelques bourses telles que la Bourse de Johannesburg (considérée comme la plus active). Il se pose donc un réel problème de la mobilisation de l'épargne soit à travers le système bancaire et non bancaire, soit à travers les marchés financiers ou encore d'autres structures, pour répondre aux besoins de financement d'activités opérationnelles ou de capital-risque. Il faut noter aussi que la coordination et l'harmonisation des règles prudentielles et de supervision bancaire, ainsi que les politiques financières en vigueur dans les CER, ne peuvent se faire sans une coordination des politiques monétaires nationales. Cela pose, par conséquent, le délicat problème de la création d'une monnaie unique dans les CER et de la nécessité de lancer les réflexions nécessaires pour déterminer les conditions de sa réalisation, ses contraintes et les plans d'action à mettre en œuvre pour optimiser les avantages et minimiser les risques. Des études d'opportunités et de coûts/avantages sont nécessaires pour inciter l'adhésion de responsables politiques à disposer d'une monnaie commune dans un cadre régional.

#### **4. Le rôle de la BAD dans le renforcement de l'intégration régionale en Afrique et des CER**

##### **4.1. *Les principes directeurs de la politique de la BAD en matière de coopération économique et d'intégration régionale***

Dans le cadre du Plan stratégique 2003-2007, le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) a prévu d'apporter un appui sélectif aux initiatives du NEPAD, en particulier l'intégration économique régionale, en collaboration avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et la Commission de l'Union africaine. La Stratégie à moyen

terme du Groupe de la BAD pour la période 2008-2012<sup>12</sup> prévoit également d'apporter son appui à l'intégration régionale en y consacrant de plus en plus de ressources du FAD. A cela s'ajoute une Stratégie spécifique du Groupe de la BAD en matière d'intégration régionale pour la même période. Au-delà des investissements dans l'infrastructure transfrontalière et l'appui sélectif aux patrimoines publics régionaux, la Banque entend fournir une assistance et des services de conseil, et va collaborer avec l'Union africaine afin d'accroître l'efficacité et l'utilité du réseau des communautés et organes économiques sous-régionaux. Le nouveau Cadre de la Banque pour les opérations régionales servira de base pour étendre ses opérations en faveur de l'intégration régionale. Il apparaît clairement donc que les orientations stratégiques et opérationnelles de la Banque sont précises en ce qui concerne l'intégration régionale, et notamment le réseau des communautés et organes économiques sous-régionaux.

#### **4.2. Bilan sommaire des opérations récentes de la Banque en matière de promotion de l'intégration régionale**

Conformément à son mandat, la BAD vise la promotion de la coopération économique et l'intégration régionale en vue de la croissance et le développement de l'Afrique. La stratégie de mise en œuvre de cette politique a porté principalement sur :

- le financement de réformes économiques incluant l'intégration économique régionale ;
- la coopération régionale en matière infrastructurelle ;
- la promotion du secteur privé ;
- le renforcement des institutions et le soutien au développement durable.

Dans cette logique, plusieurs initiatives ont été entreprises, y compris le financement d'études sur le renforcement de l'intégration régionale des économies africaines. Parmi les initiatives et résultats concrets figurent<sup>13</sup> des études telles que « l'intégration économique en Afrique australe (SEISA) », l'étude de faisabilité du système intra-africain de communication satellitaire (RASCOS) et l'étude ayant permis l'établissement de l'African Export/Import Bank (Afreximbank). En tant que partenaire stratégique au processus NEPAD, la Banque a été désignée comme organisme principal pour le développement des infrastructures et des normes bancaires et financières. A ce titre, la Banque appuie le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), l'élaboration du Plan d'action à court terme (PACT) du Programme de développement des infrastructures en Afrique, la mise en place du

12. Stratégie à moyen terme 2008-2012 du Groupe de la Banque ADB/BD/WP/2008/23/Rev.5/Approb-ADF/BD/WP/2008/14/Rev.5/Approb

13. Economic cooperation and regional integration policy paper- ADB Policy paper 2000

mécanisme de financement et de préparation de projets relatifs aux infrastructures du NEPAD (IPPF). Outre ces structures, la Banque appuie le programme global de développement agricole de l'Afrique (PGDAA/NEPAD), le Consortium pour l'infrastructure en Afrique (ICA), la Facilité africaine de l'eau (FAE) et le Mécanisme africain de financement du développement des engrais (MAFE). La Banque a également apporté quelques appuis techniques aux PMR (pays membres régionaux) et aux Communautés économiques régionales sur les politiques relatives au renforcement de la coopération régionale, le commerce et l'intégration économique.

En matière d'opérations de prêts, la Banque a financé plus de 200 opérations multinationales couvrant presque tous les pays africains. Les ressources affectées aux opérations régionales par le FAD sont en nette croissance, passant de 10 % dans le cadre du FAD VIII à 17,5 % pendant l'actuel FAD XI. Les investissements touchant aux infrastructures régionales représentent près de 50 % du nombre total de projets approuvés à la fin 2006. Au titre des investissements multilatéraux, plusieurs projets régionaux et multinationaux appuyés par plusieurs partenaires au développement ont été financés et ont concerné des lignes de crédit consacrées aux projets industriels et agricoles auprès de banques régionales de développement, aux unités régionales de production de biens et services comme la compagnie de ciment de l'Afrique de l'ouest (CIMAO), à la création de Shelter Afrique (la facilité africaine de développement de projet), ou encore à la Société africaine de gestion de services (AMSCO).

L'analyse de l'impact de ces actions a révélé l'absence de lignes directrices claires pour les interventions de la Banque, et la nécessité de disposer de cadres stratégiques d'intégration régionale tels que les documents de stratégie en matière d'intégration régionale, complémentaires aux documents de stratégie-pays en cours de préparation par la Banque. Du point de vue de l'efficacité des projets, seuls 53 % d'entre eux ont été jugés satisfaisants, tandis qu'en matière de renforcement des capacités institutionnelles et d'impact, la performance a été moins satisfaisante. D'un point de vue sectoriel, il apparaît que les infrastructures ont occupé une place importante alors que le capital humain, les innovations technologiques et la Recherche-Développement, et bien d'autres facteurs importants d'impulsion de la croissance économique ont été minorés. De même, peu d'attention a été accordée au rôle clé des CER dans l'impulsion de la croissance économique sur le continent.

#### **4.3. La stratégie de coopération de la BAD en faveur de l'intégration régionale doit être plus ambitieuse et audacieuse**

L'analyse des principes énumérés ci-dessus indique que la Banque intervient principalement dans le domaine du renforcement des capacités des institutions régionales, des infrastructures économiques régionales et de la

promotion d'un environnement favorable aux affaires. Au regard des facteurs déterminants de la croissance économique, la promotion du capital physique (infrastructures économiques), du capital humain (formations techniques et technologiques et compétences en gestion), de la recherche et de l'innovation technologique, ainsi que l'accroissement du taux d'épargne, sont les éléments essentiels qui conditionnent la croissance économique moderne. L'analyse du développement de ces facteurs et des actions de la BAD dans les PMR permet de tirer les enseignements suivants :

- la faiblesse actuelle des infrastructures économiques sur le continent offre un vaste gisement potentiel de croissance économique sur le continent ;
- le renforcement du capital humain est un exercice de longue haleine, mais pour de nombreux pays africains se situant dans les premiers stades du processus de croissance économique, l'éducation de base, secondaire et technologique devra être privilégiée et généralisée pour davantage de qualité et d'efficacité. Il faut en outre créer des corrélations entre la production de connaissances et le développement des activités économiques (adéquation avec les besoins du marché de l'emploi) ;
- le capital humain de haute technicité, bien qu'utile pour l'Afrique, doit être appuyé en fonction des besoins prioritaires du continent en matière de Recherche-Développement et d'innovations technologiques. Le renforcement de ce type de compétences devrait se faire de manière sélective, dans un premier temps, à travers la mise en place de pôles régionaux de recherche basés sur les potentialités existantes et la création de filières spécifiques ;
- le renforcement du couple recherche & développement et les incitations aux innovations sont essentielles pour le développement dans la mesure où l'innovation technologique est au service de l'être humain, car elle recherche des solutions aux graves problèmes qui affectent les peuples dans leur environnement ;
- l'accroissement de l'épargne nationale et sa mobilisation au service de l'économie, et la création de richesse, doit être renforcé à travers des politiques publiques incitatives. Cela suppose également la réforme des systèmes financiers en vue de plus d'efficacité et de sûreté. Cela pose également le l'intégration monétaire régional, seul moyen de stimuler la création de richesses, et donc de l'épargne.

Il apparaît clairement que la stratégie de la Banque en faveur de l'intégration régionale devrait désormais intégrer de nouvelles dimensions telles que la formation des cadres en technologie de pointe, l'appui à la recherche-développement et à l'innovation technologique, la modernisation des systèmes financiers et de collecte de l'épargne, ainsi que la rationalisation et l'harmonisation des systèmes monétaires en vue de la création de zones monétaires unifiées. Le rôle des Pouvoirs publics dans l'impulsion de la croissance économique régionale n'est plus à démontrer et le défi majeur concerne l'appropriation régionale des initiatives dans le cadre des CER, sur la base de fermes engagements politiques et financiers au niveau national.

#### **4.4. Quelques nouveaux axes stratégiques d'appui de la BAD à l'intégration régionale en Afrique**

Sur la base des expériences vécues et des enseignements des théories économiques passées, il apparaît important que la Banque joue un rôle essentiel de plaidoyer auprès des institutions internationales pour défendre le rôle de l'Etat dans l'impulsion de la croissance économique. La sensibilisation des Etats à soutenir les CER dans la coordination de la production de facteurs essentiels de croissance et des biens publics régionaux est également fondamentale. L'amélioration du climat des affaires au niveau régional constitue un préalable au développement du secteur privé et à sa pleine participation au financement des infrastructures et autres facteurs de croissance économique. L'intégration régionale par la libéralisation des marchés est une nécessité mais, exige que l'on mette en place les bases de croissance, ce qui n'est pas le cas, et dépend des Pouvoirs publics. Les principaux axes à retenir pour des appuis de la Banque, en collaboration avec d'autres partenaires et les Etats participant au processus d'intégration régionale, sont :

##### *Privilégier la coopération avec les CER prioritaires approuvés par l'Union africaine*

En considérant l'intégration régionale de l'Afrique comme un axe prioritaire de développement du continent, la Banque doit avoir une politique cohérente visant au renforcement des capacités des CER afin qu'elles soient dotées de structures efficaces, non budgétivores, et capables de contribuer efficacement aux objectifs régionaux de développement.

##### *Contribuer à l'élaboration des Cadres de Stratégie régionale de développement et à leur harmonisation avec les Documents de stratégie nationale de réduction de la pauvreté*

Les CER doivent travailler étroitement avec les gouvernements nationaux afin de déterminer et promouvoir les synergies de développement ainsi que les programmes intégrateurs de développement économique et social. Les partenaires au développement, qui sont appelés à appuyer le développement des pays, doivent être cohérents dans leurs approches et privilégier les actions favorables à l'intégration régionale et dont les composantes nationales nécessitent un financement prioritaire ;

##### *Appuyer les stratégies régionales de renforcement des capacités professionnelles de haut niveau, de soutien à la recherche-développement et de promotion de l'innovation technologique*

Au sein des Cadres de stratégie régionale de développement, le renforcement des capacités professionnelles, de soutien à la recherche-développement, ainsi que les programmes intégrateurs de développement économique et social, constituent des domaines fondamentaux pour lesquels des finance-

ments sont indispensables et nécessitent des appuis des Pouvoirs publics, des partenaires extérieurs, et même du secteur privé. Plusieurs domaines sont concernés : paludisme, VIH-SIDA, lutte contre la désertification, énergies renouvelables (et, principalement, l'énergie solaire ou éolienne), développement agricole et mise au point de médicaments génériques pour les maladies tropicales, etc.

*Promouvoir l'harmonisation et la convergence des politiques économiques ainsi que la bonne gouvernance dans les CER*

La coordination des politiques économiques et monétaires est une étape indispensable à l'intégration monétaire au niveau régional. Les CER doivent mettre un accent tout particulier à accélérer cette coordination afin que l'intégration monétaire et une politique monétaire régionale répondent aux besoins de croissance des pays concernés par l'intégration. Plus spécifiquement, il serait intéressant de faire le lien entre une politique monétaire volontariste mais prudente et visant la création de richesses et l'accroissement de l'épargne nationale ou régionale. L'expérience des pays émergents tels que l'Inde et la Chine devrait inspirer l'Afrique. Il existe de nombreuses recherches économiques et d'études de cas à mener afin de tirer des enseignements pour l'Afrique, plus particulièrement dans le contexte actuel de crise financière mondiale.

*Promouvoir un système financier sain, dynamique et tenant compte des spécificités africaines*

Le système financier en Afrique ne répond pas aux besoins du continent et est souvent frileux de prendre des risques pour la promotion du développement. Des institutions comme les banques régionales ou sous-régionales de développement ne prennent pas souvent en compte les besoins spécifiques des petits opérateurs, véritables créateurs de richesses dont la contribution au PIB est essentielle. Dans un certain nombre de pays africains participant à l'intégration économique, il y a un secteur informel important qui se livre à une activité économique et commerciale intense au niveau transfrontalier, et qui mérite d'être accompagné pour accroître son efficacité et sa rentabilité. Cela suppose que les institutions communautaires accompagnent ces entités en analysant leur logique, les dynamiques qu'elles portent et apportent des solutions concrètes à leur développement. Le financement de capital-risque pour la promotion des PME et PMI ainsi que la problématique du rôle des Bourses de valeurs régionales en Afrique constituent des enjeux importants qui nécessitent des actions coordonnées au niveau régional ou continental.

*Promouvoir le développement du secteur privé et le partenariat public/privé dans l'accroissement de l'offre communautaire de biens et services*

La stratégie de l'intégration régionale en Afrique doit privilégier davantage la dynamique des acteurs économiques et les choix prioritaires devraient porter sur la libéralisation des énergies productives en vue de promouvoir la production de biens et de services ainsi que les échanges sous-régionaux. Cette libéralisation des énergies suppose un environnement propice aux affaires, caractérisé par une simplification et harmonisation des textes réglementaires relatifs aux affaires, par exemple, la simplification des procédures de démarrage d'activités, la protection de la propriété privée, l'accès au crédit pour les PME-PMI et les micro-entreprises, le respect des contrats et la flexibilité du marché du travail.

Outre l'appui à l'accès des infrastructures économiques de qualité et à des prix compétitifs notamment en ce qui concerne les transports, l'énergie électrique, l'eau et les télécommunications, les CER doivent jouer également un rôle clé dans la coordination des groupements socioprofessionnels sectoriels au niveau de la production de biens et de services, le renforcement de leurs capacités techniques et professionnelles, le développement des échanges intra- et inter-communautaires ; en même temps, elles doivent soutenir les partenariats d'affaires et à l'insertion dans le marché mondial des échanges. La liste des domaines ainsi énumérés n'est pas exhaustive, et la Banque, dans le cadre des discussions en cours avec les CER, pourra procéder à un meilleur affinement des besoins et déterminer, en fonction de ses priorités, un plan stratégique de soutien à l'intégration régionale en Afrique. Ce plan stratégique peut passer par un rôle de plaidoyer de la Banque auprès des autres bailleurs de fonds en vue de la mobilisation des nouveaux financements, la coordination et la rationalisation de l'utilisation des nombreux fonds fiduciaires existants, ainsi que le financement des priorités régionales.

## **5. Conclusion**

Le processus d'intégration économique régionale s'appuyant sur les CER retenues dans le cadre du NEPAD constitue un des moyens de développement du continent, qui souffre d'une balkanisation poussée. Grâce à une relecture des théories économiques relatives aux facteurs déterminants d'une croissance durable, il apparaît que les infrastructures physiques sont déterminantes mais insuffisantes. Le rôle du capital humain de haut niveau, de l'innovation technologique, de la Recherche-Développement et l'intégration financière régionale dans un cadre institutionnel adéquat semble aussi déterminant. De même, le rôle déterminant que jouent Pouvoirs publics pour créer des bases durables de croissance économique a été mis en évidence par ces théories.



C'est pourquoi il paraît nécessaire de définir les approches les plus appropriées qui puissent dynamiser les CER et les rendre plus flexibles et efficaces, afin qu'elles contribuent à accélérer le développement du continent et à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La Banque africaine de développement a un rôle clé de plaidoyer à jouer pour réaffirmer la volonté politique des Etats à s'intégrer et à déléguer aux CER certains pouvoirs en matière de mise en cohérence et de coordination des programmes régionaux avec les programmes nationaux. Elle doit également servir d'effet de levier pour mettre à la disposition des CER les ressources financières nécessaires pour atteindre cet objectif. Les CER elles-mêmes doivent, sur la base de plans d'action et de programmes opérationnels réalistes, faire preuve d'efficacité dans l'utilisation des ressources et produire des résultats concrets favorables à l'intégration économique et en adéquation avec les programmes nationaux.

Il apparaît donc important que la BAD, en tant qu'institution continentale visant le développement, appuie de manière plus soutenue ce processus à travers les propositions ainsi énumérées. Certaines des mesures proposées sont en train d'être mises en œuvre, mais beaucoup reste à faire pour que la BAD prenne le leadership de ce processus d'intégration régionale en Afrique. Grâce à la définition de sa stratégie en matière d'intégration régionale, à la révision de ses instruments opérationnels et financiers d'intervention dans les CER et à une mobilisation judicieuse de ses ressources propres ou de celles qui lui sont transférées, les axes stratégiques précédemment définis pourront être mis en œuvre et se transformer en réalité.

## Références

- ADB (2006), *Aid for Trade- The Role of the African Development Bank*, ECON/EDRE, October
- Aglietta M. (2001), *Macroéconomie Financière*, La Découverte
- BAD-CEA (2006), *Développement de l'infrastructure et intégration régionale : problématique, opportunités et défis*, Assemblées Annuelles
- BAD (2008), *Stratégie à moyen terme 2008-2012 du Groupe de la Banque*, ADB/BD/WP/2008/23/Rev.4
- BAD, *Stratégie du Groupe de la BAD en matière d'intégration régionale 2008-2012*
- BAD (2004), *Plan Stratégique 2003-2007*, Août
- BAD (2006), *Rapport sur le Développement en Afrique 2006*, Economica
- Calestou Juma (2006), Réinventer la croissance (innovation technologique et renaissance économique en Afrique), exposé fait à la BAD, à Tunis, le 14 avril
- Comesa, *Aperçu général- Coopération monétaire, Commerce, Douanes et Affaires Monétaires* [http://www.comesa.int/monetary\\_cooperation](http://www.comesa.int/monetary_cooperation)

- Commission Economique pour l'Afrique (CEA), *Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques*, Nations-Unies (CEA)E/ECA/CM.15/6/Rev.3
- Concept Note Paper (2006), *Innovative Development Financing*, 2006 Annual Meetings Ouagadougou, Burkina Faso
- Guellec P. et Ralle D. (1995), *Nouvelles Théories de la Croissance*, La Découverte
- Economic Commission for Africa, African Union (2006), *Assessing Regional Integration in Africa II (Rationalizing Regional Economic Communities)* ECA 2006
- Ecowas, <http://www.ecowas.int/>
- Caprio G., P. Honohan and D. Vittas (2002), *Financial Sector Policy For Developing Countries*, World Bank
- Caprio G., P. Honohan and J. Stiglitz (2001), *Financial Liberalization How Far, How Fast ?* Cambridge : Cambridge University Press
- Hanson J., P. Honohan and G. Majnoni (2003), *Globalization and National Financial Systems*, World Bank
- Cling J.-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (2002), *Les Nouvelles Stratégies Internationales de Lutte contre la Pauvreté*, Economica Dial
- Tchundjang Pouemi J., *Monnaie, Servitude et Liberté*, Paris, Editions J.A. Conseil
- Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard
- Marché Commun d'Afrique Orientale et Australe (COMESA), [www.comesa.int](http://www.comesa.int)
- Guiharc N., *Nepad, nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique : présentation et analyse*, <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/nepad-afrique.html>
- Hugon P. (2003), *Economie de l'Afrique*, La Découverte
- World Bank, *Proposition concernant un cadre de développement intégré*, <http://www.worldbank.org/cdf/cdffr-text.htm>
- Guillaumont P. and S. (1974), *Zone franc et Développement : Caractéristiques de la Zone franc sont-elles dissociables ?*, Montréal-Toronto, CERDI Editions Rodrigues Tremblais, HRW
- Villieu P. (2000), *Macroéconomie- L'investissement*, La Découverte
- Berg R.J. et J.S. Whitaker (1990), *Stratégies pour un Nouveau Développement en Afrique*, Economica
- Meier, R., et Raffinot, M., *S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda*, Revue Tiers Monde n° 183, Juillet 2005 ;
- D'Agostino S. (2003), *Libre-Echange et Protectionnisme*, Bréal
- UE-Discussion Paper from the Commission (2007), *Advancing Africa Agriculture- Proposal for continental and regional level cooperation on agricultural development in Africa*, January

- The Southern African Development Community, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/sadc.html>
- Treaty of Ecowas, <http://www.sec.ecowas.int/sitecedeo/english/stat-1.htm>
- World Trade Organization (2006), *Recommendations of the Task Force on Aid for Trade* WT/AFT/1, 27 July
- Yang Gupta S. (2005), *Regional trade Arrangements in Africa*, IMF ADB Board's Documents
- Note d'information - *Consortium d'infrastructures pour l'Afrique (ICA)* ADF/BD/IF/2006/25 ;
- Note d'information - *Plan d'action du Groupe de la Banque sur l'harmonisation, l'alignement et la Gestion axée sur les Résultats* FAD/BD/WP/2005/01/Rev.5 ;
- Note d'information - *New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Annual Report 2006* ADF/BD/IF/2007/54 ;
- Note de discussion - *Priorités stratégiques et principaux enjeux pour le FAD-XI* Réunion consultative sur le FAD-XI 14-15 mars 2007 ;
- Note d'information - *NEPAD Infrastructure Project Preparation Facility Special Fund (NEPAD-IPPF Special Fund)* ADB/BD/WP/2007/01 ;
- Policy Paper-*Economic Cooperation and regional Integration*, ADF/BD/WP/2000/17/Rev.1.