

Analyse de l'appartenance régionale multiple

Jean Lucien Razafindrakoto^{*}

Résumé

Cet article met en exergue l'intégration régionale en évoquant les avantages et les coûts de l'appartenance régionale multiple. La méthodologie utilisée est celle d'une enquête sur terrain de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA). Nous expliquons comment le développement économique est freiné par l'appartenance régionale multiple, et discutons de la manière avec laquelle les communautés économiques régionales peuvent être rationalisées.

Mots-clés: Appartenance Multiple, Communauté Economique Régionale, Intégration Régionale, Rationalisation.

Title: Analysis of multiple regional memberships Summary

This paper deals with regional integration and assesses the benefits and costs of multiple regional memberships. A field survey of the Economic Commission for Africa (ECA). We explain the reasons why economic development is hampered by multiple regional memberships and discuss how existing regional economic communities can be rationalized.

Keywords: Multiple memberships, Regional Economic Community, Regional Integration, rationalization.

Introduction

Le régionalisme ou l'intégration régionale est présent sur tous les continents. Le continent africain ne fait pas exception à cette règle. En réalité, il y a plus d'une centaine d'organisations à vocation régionale en Afrique. Pour ne pas faire face individuellement au marché dit mondial ou la mondialisation, il importe de faire partie des grands ensembles économiques solides. Ce à quoi s'attèlent beaucoup de pays africains et cela à travers l'adhésion à de plus en plus de Communautés Economiques Régionales (CER). Pourtant l'intégration africaine est en situation de crise car l'Acte final de Lagos et le Traité d'Abuja de 1994 ont prévu le renforcement des CER, éléments constitutifs de la Communauté Economique Africaine, et la création d'autres CER là où elles n'existent pas, de manière à couvrir les régions du continent. La toile inextricable résultant de l'adhésion à plusieurs communautés et du chevauchement des mandats soulèvent des problèmes énormes en termes d'harmonisation et de coordination des politiques

^{*} rasoamanahirana@yahoo.fr; Université d'Antananarivo, Madagascar, II N 25 A Analamahitsy Tanàna, Antananarivo 101, Madagascar.

et programmes.

En l'état actuel de la situation politique et surtout économique de l'Afrique, la construction de la Communauté Economique Africaine suscite de nombreuses questions. Ainsi, on est en droit de se poser les questions suivantes : En quoi la multiplication des CER nuit-elle au processus d'intégration ? L'appartenance multiple résultant de l'adhésion à une ou deux CER freine-t-elle l'intégration africaine ? Pourquoi un pays décide d'être membre d'une CER tout en étant membre d'une autre ? Autant de questions qui demandent des réponses pour permettre à l'Afrique d'atteindre son intégration économique et politique.

À la base de la rédaction de cet article se trouvent un travail de recherche théorique et une collecte de données à partir de missions sur le terrain. Et en matière d'intégration régionale les informations et les données de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) sont capitales. La Commission a élaboré des questionnaires qui sont de deux sortes (Voir en Annexe) ; l'un pour quelques pays africains et l'autre pour les CER. La CEA a aussi jugé essentiel de faire deux consultations internes et consultatives avec l'Union Africaine (UA). Après les consultations, des missions sur le terrain ont été effectuées par la division du commerce et de l'intégration régionale dans 14 CER (Voir en Annexe).

Les représentants de la division du commerce et de l'intégration régionale ont aussi visité 26 pays africains, à savoir l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, Djibouti, l'Egypte, le Gabon, le Ghana, le Kenya, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Maroc, la Namibie, le Niger, le Nigeria, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Tunisie et la Zambie. Le but était de recueillir les opinions des responsables des CER, des gouvernements et des autres partenaires au développement sur la rationalisation, sur le dédoublement et le chevauchement des programmes et des mandats des CER, et sur la coordination et la mise en œuvre des accords régionaux.

Depuis des années les problèmes d'appartenance régionale multiple ont pris une importance dans les travaux de recherche académique. Cependant peu de ces travaux ont été consacrés à l'analyse des avantages et des inconvénients comme facteurs à prendre en compte dans un diagnostic continental pour définir ou discuter de la pertinence de la rationalisation des CER. Cet article propose ce diagnostic afin d'identifier les contraintes à l'avènement de la communauté économique africaine et accélérer le processus d'intégration du continent. Pour ce faire, l'article sera divisé en quatre sections. Dans les deux premières sections, il sera question de faire un tour d'horizon du contexte africain en passant en revue les critères retenus pour la reconnaissance des CER et ensuite en analysant les mécanismes d'intégration régionale. Dans la troisième section, l'accent sera mis sur les avantages de l'appartenance multiple ainsi que ces inconvénients. Enfin, en pesant le pour et le contre de l'appartenance multiple, la

dernière section va essayer de proposer des recommandations.

I. Contexte

1. Le phénomène du « spaghetti bowl »

Avant de développer la question des critères de reconnaissance, il est nécessaire de faire remarquer que l'appartenance régionale multiple que l'on surnomme affectueusement « spaghetti bowl » n'est pas endémique à l'Afrique. Selon Bhagwati (1992), le spaghetti bowl européen, est moins digeste que celui des Africains. En ce qui concerne l'Amérique Latine, ces pays s'enchevêtrent géographiquement et chronologiquement de manière plus complexe encore que le spaghetti bowl européen décrit par Bhagwati (1992). Plus d'une trentaine d'associations à contenu préférentiel et divers degrés d'application y sont recensés.

2. Les critères retenus pour la reconnaissance

L'Union Africaine ne reconnaît que huit CER parmi les 14 existantes (Voir en Annexe). Les critères retenus pour la reconnaissance officielle d'une CER ne sont pas jusqu'à présent très clairs. Si le critère de région au sens de la Résolution CM/Res. 464 (XXVI) de l'OUA découpant l'Afrique en cinq régions est retenu, l'IGAD, la CEN-SAD et l'EAC n'auraient pas dû faire l'objet d'une reconnaissance officielle. Si nous retenons la date de création comme critère il faut remarquer que c'est en Afrique australe que se trouve l'union douanière la plus ancienne en Afrique. La SACU est une organisation ancienne (créée en 1910) qui regroupe le Botswana, le Lesotho, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Swaziland. A titre de comparaison notons que la COI a été créée en 1984, l'UMA en 1989, la SADCC en 1980 devenu SADC en 1992, l'UMOA en 1962 devenu UEMOA en 1994, le ZEP en 1981 devenu COMESA en 1993, l'IGAD en 1980, le CEN-SAD en 1998 et l'EAC en 1999. Notons aussi que l'EAC est la dernière CER reconnue officiellement lors du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu au Nigeria (Abuja) en Janvier 2005. Le nombre de membres ou de la population est aussi à écarter car beaucoup de CER ont des membres densément peuplés pour pouvoir ravir la place à l'EAC ou à l'UMA. C'est le cas par exemple de l'UEMOA avec plus de 78 millions d'habitants (en 2003) pour sept pays membres.

Quelques CER ont notifié leurs arrangements commerciaux régionaux dans le cadre de la clause d'habilitation et de l'Article XXIV du GATT. Faut-il rappeler aux lecteurs que cette clause est une réponse à la question sur la légitimité du régionalisme par rapport au multilatéralisme. Environ 220 arrangements commerciaux régionaux ont été notifiés au GATT et à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et la plupart l'ont été en vertu de l'Article XXIV du GATT (191, dont 109 sont encore en vigueur). Sur les 29 accords restants, 18 ont été notifiés en vertu de la clause d'habilitation et 11 en vertu de l'Article V de l'Accord Général sur le Commerce et le Service. Les quatre CER africaines dont l'existence a été signalée à l'OMC l'ont été en vertu

de la clause d'habilitation: COMESA (29 juin 1995), UEMOA (3 février 2000), CEMAC (29 septembre 2000) et l'EAC (11 octobre 2000). Nous en concluons que le fait d'être notifié à l'OMC ne signifie pas automatiquement reconnaissance officielle. Donc ce critère est aussi à écarter.

Toutefois la non-reconnaissance des autres CER ne les empêche pas de poursuivre leurs activités. En effet, les efforts d'intégration se sont tellement multipliés que sur les 53 pays africains, 26 sont membres de deux CER, 19 de trois, sept d'une et un pays est membre de quatre CER (Voir en Annexe).

L'analyse de ces critères nous a permis de savoir que les trois principaux critères qui font d'une intégration une réussite sont: la localisation géographique, la participation active du secteur privé et le respect d'un certain nombre de critères de convergence macro-économique avant l'adhésion à une CER.

II. Fonctionnement d'une CER et les résultats de l'enquête

1. Les mécanismes de fonctionnement d'une CER

Les CER travaillent à travers un mécanisme d'intégration régionale qui est un accord préférentiel entre pays, généralement sous réserve de réciprocité, visant à réduire les obstacles entravant particulièrement le commerce. Les mécanismes d'intégration régionale varient selon la marge de manœuvre laissée aux membres pour définir leurs politiques commerciales vis-à-vis des pays non membres. Un tel mécanisme peut prendre des formes diverses. La classification suivante est celle proposée en 1961 par Béla Balassa, professeur d'économie de l'université Johns Hopkins.

Selon Balassa il y a différentes formes de mécanismes d'intégration régionale à savoir :

Zone d'échanges préférentiels : Les droits prélevés par les membres sur les importations de biens produits par les autres membres sont moins élevés que ceux qui s'appliquent aux produits des pays non-membres. On laisse à chaque membre le choix de fixer les droits sur les importations provenant des non membres.

Zone de libre-échange : Les droits prélevés par les membres sur les importations de biens produits par les autres membres sont supprimés. Comme dans le premier cas les membres peuvent fixer les droits applicables aux importations provenant des non membres.

Union douanière : Les membres de la zone de libre-échange imposent un tarif extérieur commun aux pays non membres. Ils peuvent également céder leur souveraineté à une administration douanière unique.

Marché commun : En plus d'une union douanière on autorise la mobilité et la libre circulation des facteurs de production (tels que les capitaux et la main-d'œuvre). On parle aussi de droit d'établissement.

Union économique : C'est un marché commun où les politiques monétaires et budgétaires sont harmonisées afin d'assurer la stabilité de la monnaie commune.

Union politique : Elle est le stade ultime de l'intégration. Les gouvernements transfèrent leur souveraineté nationale en matière de politiques économiques et sociales à une autorité supranationale.

Il faut souligner que les pays peuvent lancer le processus avec n'importe lequel de ces mécanismes, mais de façon générale, la plupart commencent par lever les obstacles aux échanges entre eux. Ils introduisent par la suite des mécanismes d'intégration plus complets et plus étendus. (El-Agraa, 1997)

3. Résultats de l'enquête sur terrain

Les consultations (CEA, 2006) au niveau des pays ont montré qu'en moyenne, 95 % des membres de chaque CER appartiennent à une autre communauté. Pourtant seulement le tiers d'entre eux affirme que l'appartenance à plusieurs CER pourrait réduire l'efficacité de ces dernières.

A la question de savoir pourquoi ils adhèrent à plus d'une CER, 50 % évoquent les raisons politiques et stratégiques, 35 % les intérêts économiques et 21 % citent le critère géographique. Pour les pays qui ont adhéré à plus d'une CER, plus de 25 % déclarent ne pas pouvoir respecter leurs obligations. En 2003, seulement 68,5 % des contributions avaient été versées. En 2004, par manque de ressources, 36 % des pays africains n'ont pas encore rempli leurs obligations. Dans la mise en œuvre des programmes nationaux, 23 % affirment que les adhésions multiples leur cause des problèmes. Alors qu'ils sont 32 % à avoir un ministère consacré uniquement à l'intégration régionale, 18 % des pays justifient l'absence de ce ministère en mettant en avant la diversité des politiques induites par l'intégration et plus de 25 % jugent que les mécanismes existants sont suffisants. Par contre, 53 % d'entre eux disposent de plus d'une structure de coordination pour l'intégration régionale. En outre, le manque de ressources et la lenteur du processus de négociation sont évoqués respectivement par 75 % et 24 % des pays. Et enfin, dans la majorité des pays (81 %), les chambres de commerce nationales servent de relais entre les autorités et le secteur privé pour le transfert d'informations.

La majorité de pays n'ont pas encore fait une analyse coût-bénéfice de l'intégration régionale. Parmi les pays qui ont effectué cette analyse, 42 % disent qu'à long terme l'intégration comportait des avantages, seuls 8 % avancent qu'elle serait onéreuse à long terme. Généralement, la plupart des pays africains affirment que les avantages prennent le dessus sur les coûts. En fait, 36 % affirment que les avantages surpassent sur les coûts. Un quart avance que c'est encore trop tôt pour s'exprimer.

Interrogés sur la question des barrières douanières, 28 % des pays affirment avoir réduit les tarifs au niveau fixé par les CER. Pour les barrières non tarifaires, seulement un tiers des pays l'ont supprimé. Toujours dans le domaine douanier mais en termes d'harmonisation des documentations et des

nomenclatures douanières, la moitié des pays ont accompli cette mission. Les consultations au niveau des CER ont révélé que divers mécanismes ont été mis en place par les communautés pour coordonner leurs activités. Les mémorandums d'entente sont utilisés par 40 % des CER d'une même région. Par contre, seulement 20 % étudient leurs programmes en commun, moins de 30 % mènent des activités conjointes et ont un programme collectif. La coordination ne touche que la moitié des programmes et des activités d'une même région. La coordination des programmes d'intégration du commerce et des marchés n'existe que dans 29 % des CER. De même, moins d'un tiers des communautés harmonisent leurs politiques macroéconomiques, monétaires et financières. 30 % des CER imputent le manque de coordination au protocole signé entre les CER et les institutions continentales, censé diriger le processus. Enfin, au moins un tiers des communautés regrettent l'absence de communication entre elles (CEA, 2006)

III. Discussions

Les modèles de gravité, depuis les travaux précurseurs réalisés simultanément par Tinbergen (1962) et Pöyhönen (1963) et prolongés par Linnemann (1966), sont de plus en plus utilisés par les analystes du commerce international. L'objectif étant de faire sortir les groupes créateurs nets de commerce (*building blocks*) ou de destructeurs nets de commerce (*stumbling blocks*). Les travaux de Krugman (1980), Deardorff (1998) et Bergstrand (1989) indiquent divers fondements théoriques s'accordant aussi bien avec la concurrence monopolistique qu'avec le modèle néoclassique du commerce international.

Aitken (1973) est l'un des premiers à ajouter aux variables traditionnelles une variable indicatrice des accords régionaux (valant 1 si deux pays appartiennent au même groupe et 0 autrement). Il obtient une équation de gravité permettant d'évaluer leurs effets sur le commerce intrazone. Frankel, Stein et Wei (1995), Frankel (1997) et Soloaga et Winters (1999) ont quant à eux comparé les effets de près d'une dizaine d'anciens et de nouveaux regroupements régionaux sur le commerce.

Se pose alors la question de l'utilisation d'un modèle de gravité pour évaluer les impacts d'une intégration régionale multiple. D'après Trotignon (2009) une évaluation économétrique exhaustive de l'appartenance multiple demeure hasardeuse. En effet, de par leur nature même, l'adhésion multiple ne permet pas l'obtention de statistique fiable. Combien de fois avons-nous rencontré des statistiques différentes d'un même pays selon qu'il est membre d'une CER ou d'une autre ?

Tout au début du phénomène de l'intégration régionale on parle surtout « d'impératif d'adaptation et de la bonne gestion à l'appartenance multiple » (Lausseig, 1999). Le phénomène a connu une telle ampleur que tout le continent africain est concerné. La CEA et l'Union Africaine pensent qu'on ne peut pas

laisser la situation comme telle car elle devient ingérable et nuit à l'avènement du marché commun africain. On se demande donc en quoi l'appartenance à une seule CER peut-elle contribuer à accélérer le processus d'intégration régionale et continentale ? Cet article contribue à répondre à cette question en faisant une analyse des avantages et de coûts de l'appartenance multiple. Il faut remarquer que d'une part, il semble que les pays aient décidé de joindre une CER sans avoir évalué raisonnablement les coûts et les avantages de leur adhésion et d'autre part beaucoup le font après avoir adhéré à une ou deux CER. Il est donc intéressant de savoir le nombre exact de pays qui ont fait une analyse coût avantage. Comme le montrent les résultats, beaucoup de raisons dissuadent les pays à adhérer à plusieurs CER. Mais quels sont les coûts et les avantages de l'appartenance multiple?

1. Les avantages de l'appartenance multiple

Les avantages de l'intégration régionale découlent des nouvelles possibilités d'échanges, des marchés plus vastes et de la concurrence accrue (Venables, 2000). L'intégration peut aussi produire des plus-values sur les capitaux engagés, permettre des investissements plus importants et inciter les industries à se réinstaller. Face à l'étranglement de leurs marchés intérieurs beaucoup de pays pensent qu'en appartenant à plus d'un bloc régional ils peuvent conquérir d'autre marché.

1.1. L'élargissement des marchés

Sur la cinquantaine de pays que compte le continent africain, 39 ont une population inférieure à 15 millions d'habitants, et 21 ont une population inférieure à 5 millions. Les faibles populations et les revenus limitent la taille des marchés nationaux. Trente-deux pays enregistrent des revenus par habitant de moins de 500 \$ par an – soit 10% de la moyenne mondiale, qui est de 5 000 \$. Les petits marchés limitent le nombre et la taille des entreprises ou les projets qui peuvent être développés, évitant ainsi la concurrence entre les sociétés et l'obtention d'économies d'échelle. L'appartenance multiple peut combiner différents marchés, permettant d'un côté aux entreprises de se développer et de l'autre aux marchés d'être plus compétitifs. Les petites nations sont nombreuses à avancer cet argument pour justifier leur adhésion à plus d'une CER. L'Union européenne par exemple s'est développée par élargissement et non par une amélioration des résultats économiques. En outre, chaque pays a tendance à privilégier un partenaire au sein d'une CER. Pour Madagascar par exemple, c'est Maurice pour la COI, l'Égypte pour le COMESA et l'Afrique du Sud pour la SADC. Dans la gestion de l'appartenance multiple, l'île Maurice est la seule qui sort du lot. On est amené à se demander s'il s'agit d'une exception.

L'augmentation de la concurrence et la possibilité accrue de faire faillite pourraient inciter les entreprises à éliminer les carences internes et à accroître la productivité. La réduction de personnel qui en découle et la concurrence intensifiée peuvent améliorer la productivité des employés, avantage important

pour les pays à faible revenu.

Ce constat est à nuancer par deux réflexions. Tout d'abord, nombre de ces avantages peuvent être obtenus au moyen d'une libéralisation unilatérale, et donc non préférentielle des échanges. Ensuite, pour tirer pleinement parti de ces avantages les entreprises doivent se livrer à une forme de concurrence plus directe plus intense, ce qui signifie que les pays doivent mettre en œuvre une intégration en profondeur qui élimine la protection et les autres barrières dues aux frictions frontalières, y compris les lourdeurs administratives aux frontières et les différences entre les normes nationales des produits.

1.2. Les retombées technologiques

Les échanges sont souvent accompagnés de retombées technologiques car un pays peut importer une technologie et un savoir acquis à l'extérieur. En encourageant les échanges, l'appartenance à plusieurs CER peut accroître les progrès technologiques bien plus que dans une seule CER. L'Investissement Direct Etranger (IDE) transfère la technologie et le savoir-faire à travers les frontières. Lorsque l'intégration régionale favorise l'IDE, les retombées technologiques n'en sont que plus importantes.

1.3. Les implications pour la question sécuritaire

L'intégration régionale réduit les risques de conflit de deux façons (Schiff et Winters 1998). Tout d'abord, une plus grande interdépendance entre membres rend les conflits plus coûteux. L'un des avantages de l'appartenance à plus d'un regroupement régional est donc la paix. En Afrique, les conflits armés ont favorisé l'intégration régionale. Paradoxalement, certaines CER, ont même été consolidées par les conflits. Appartenir à plusieurs CER est donc une obligation pour les pays dont le voisin « ennemi » se trouve dans une autre CER. Cependant, ces conflits peuvent porter atteinte à la communauté s'ils créent la méfiance et la suspicion entre les pays membres. En outre, les conflits exposent les pays membres à une perte de ressources aussi bien humaines que financières. Conscientes de ce fait, des CER comme la CEDAO, la SADC ont établis des organismes et des actions pour maintenir la paix. Ceci dit, la croissance économique au sein d'une région est le seul garant d'une paix durable et c'est une condition pour que l'intégration puisse réduire le risque de conflit. L'interdépendance des économies rendrait ainsi les conflits plus onéreux. (Mkwezalamba et Chinyama, 2007). L'intégration économique peut ouvrir la voie à l'intégration politique, réduisant nettement les risques de conflits internes. Ensuite, des contacts politiques réguliers entre membres permettent d'instaurer la confiance et de faciliter la coopération, notamment sur les questions de sécurité.

Mais un constat ternit l'importance de cet avantage. L'intégration régionale peut aussi être à l'origine de tensions entre les pays membres, en particulier si la répartition des avantages économiques n'est pas équitable. L'intégration peut

engendrer des conflits comme le montre la dissolution de la Communauté de l'Afrique Orientale en 1977 suite à une divergence croissante des recettes au niveau des tarifs douaniers extérieurs communs.

1.4. L'augmentation des investissements

Les formes d'intégration régionale peuvent aussi accroître les investissements dans les Etats membres en réduisant les distorsions, en élargissant les marchés et en renforçant la crédibilité des réformes économiques et politiques. A terme, les rendements des investissements seront meilleurs, ils seront plus importants en nombre et en volume, et les aléas économiques et politiques seront moindres. Par ailleurs, les unions douanières peuvent encourager les investisseurs étrangers à pratiquer le contournement tarifaire, c'est-à-dire à investir dans un pays membre pour commercer librement avec tous les autres membres, ce qui accroît les investissements locaux et étrangers. Outre l'impact direct sur la production, la croissance des investissements – notamment l'IDE– peut favoriser le transfert de connaissances et de technologies, améliorant ainsi la productivité. (Blomström et Kokko 1997).

1.5. Les pouvoirs de négociation

Améliorer l'image de leurs membres est l'un des objectifs inhérents aux mécanismes d'intégration régionale. En appartenant à plusieurs regroupements régionaux, un pays peut renforcer son pouvoir de négociation économique sur la scène internationale, ce qui présente beaucoup d'avantages particulièrement pour les petits pays prenant part à des négociations commerciales. Toujours sur le même ordre d'idée, l'appartenance multiple augmente le nombre de plateformes de rencontre, de dialogue et de représentant sur la scène internationale. Dans cette mondialisation galopante personne ne veut pas faire cavalier seul. Il faut aussi se prémunir contre les risques liés à la monogamie régionaliste en optant pour la géométrie variable en attaquant simultanément l'intégration sur plusieurs fronts.

1.6. Autre source de financement

Enfin, beaucoup de pays adhèrent à plus d'une CER parce qu'ils espèrent et dépendent des mannes financières des bailleurs. Du fait que bon nombre de pays qui ont besoin d'aides financières ne suit pas cette tendance, on pense que cette hypothèse est fautive (Nguza, 2005). Pourtant dans le cas de la RDC, membre de quatre CER, cette hypothèse s'avère exacte. Tout cela se discute bien sûr ! En 2005 Madagascar a adhéré à la SADC pour pouvoir gagner d'autre forme de financement que celle allouée par le COMESA. Par contre, dans le cadre des négociations des accords de partenariat économique avec l'Union Européenne, Madagascar opte pour le COMESA car le volume de financement alloué à ce dernier est plus grand que celui de la SADC. Notons toutefois qu'à cause de l'adhésion multiple et le chevauchement des mandats, l'enveloppe du Fonds Européen pour le Développement dont 46 % sont affectés à la coopération

régionale se trouve dispersée. Le COMESA, avec l'EAC, l'IGAD et la COI bénéficie du Programme Indicatif Régional financé par l'Union Européenne pour l'Afrique australe et orientale.

Si l'appartenance multiple présente de nombreux avantages, elle présente aussi beaucoup d'inconvénients et de coûts. Dans ce qui va suivre, nous allons analyser les différents inconvénients de l'appartenance régionale multiple afin de pouvoir faire nos recommandations par la suite.

2. Les inconvénients et les coûts de l'appartenance multiple

Les chevauchements des CER ont suscité un débat sur l'approche dite à géométrie variable. Certains experts estiment qu'ils contribuent au progrès. C'est notamment le cas de Lyakurwa et al. (1997) pour qui, dans le contexte africain, une telle approche signifie, par exemple, qu'il faut progresser au niveau de la CEDAO tout en maintenant les avantages acquis dans le cadre de l'UEMOA. De la même façon, les notions de géométrie variable et de subsidiarité pourraient également être utiles en Afrique pour le COMESA et la SADC.

À l'inverse, d'autres analystes considèrent que l'appartenance multiple entrave l'intégration régionale car elle est à l'origine de doubles emplois. Par exemple, Aryeetey et Oduro (1996) pensent qu'il est difficile d'envisager comment la SADC et le COMESA, du fait de leur convergence en matière de coopération sectorielle et d'intégration commerciale, peuvent subsister et prospérer alors que certains pays d'Afrique australe appartiennent aux deux. Ce raisonnement, fondé sur la rationalisation des effectifs, correspond davantage à l'esprit du Traité d'Abuja dont l'objectif est l'intégration du continent.

2.1. Insuffisance et le manque de moyens financiers

Il est généralement admis que l'insuffisance de moyens financiers constitue l'un des principaux obstacles à l'intégration de l'Afrique. Les ressources financières des CER proviennent essentiellement des contributions des membres, mais le montant des contributions versées est resté en deçà des besoins budgétisés et des contributions escomptées. Les pays membres de plus d'une CER se trouvent confronter à deux problèmes : 1) La baisse importante des recettes douanières, aboutissement logique de l'appartenance multiple et 2) Les obligations financières vis-à-vis des CER auxquelles ils sont membres.

Ces problèmes se posent avec beaucoup d'acuité pour les pays qui dépendent fortement des recettes douanières. Les droits de douane représentent 6% des recettes publiques en Zambie et 10% au Zimbabwe alors que dans nombreux pays comme Madagascar ils tournent autour de 50%.

On s'accorde généralement à reconnaître que les CER tirent l'essentiel de leurs ressources financières des contributions de leurs membres, quoique leurs opérations soient financées avant tout par l'assistance extérieure. Les

contributions acquittées ont décliné au fil du temps et l'aide extérieure fait parfois défaut ou ne suffit pas pour répondre aux besoins des CER. L'écart entre les besoins des CER et les contributions des États membres est déjà grand et l'appartenance multiple donne à penser qu'il va encore s'agrandir. Il en découle :

- Une forte dépendance des CER envers la capacité des États membres de s'acquitter de leurs dus;
- Une mobilisation insuffisante des ressources, qui couvrent à peine les dépenses de fonctionnement;

En 1993, le COMESA et la CEMAC avaient réussi à percevoir presque toutes les contributions des membres, mais en 1998, ils n'en obtenaient plus que la moitié. Et même lorsque les pays sont en mesure de s'acquitter de leur quote-part, des chercheurs font observer que *"ces ressources allouées aux organisations régionales sont des ressources dont on prive la population de ces pays"*.

Les pays ne sont pas conscients que des CER sous-financées ne peuvent pas faire grand-chose. Les résultats ont montré qu'ils se sentent excessivement sollicités par les nombreuses CER. Les pays ont adhéré à plusieurs CER sans avoir mûrement réfléchi à l'engagement nécessaire pour appuyer l'initiative d'intégration par des moyens financiers.

2.2. Les problèmes techniques

La décision d'appartenir à une seule CER est difficile quand on pense au nombre de raisons évoquées pour appartenir à plusieurs CER. Choisir la « bonne » CER est certes difficile mais les pays membres de plus d'une CER doivent prendre cette décision lorsqu'il s'agit d'union douanière. En effet, il est techniquement impossible d'être membre de deux unions douanières. Le cas de l'Afrique australe, la région la plus durement touchée par le phénomène de l'appartenance régionale multiple, illustre bien la situation ; Madagascar, Zambie, Zimbabwe, Maurice, Malawi, RDC et Swaziland sont membres à la fois du COMESA et de la SADC. Avec le protocole commercial de la SADC, les barrières tarifaires avec l'Afrique du Sud doivent être démantelées d'ici 2012. Or, d'ici fin 2008, les mêmes pays sont tenus d'appliquer les tarifs extérieurs communs (TEC) du COMESA, lesquels s'appliquent contre les produits sud-africains.

La mise en place d'une monnaie unique est un autre problème à surmonter pour les pays qui appartiennent simultanément à deux CER qui aspirent toutes à une union monétaire.

Enfin, le capital humain est primordial dans l'application des programmes des CER. La force des blocs d'intégration régionale dépend de l'application de ses programmes par les membres. Les pays adhérant à plusieurs communautés sont donc très sollicités en matière de ressources humaines. Ce qui

est le cas surtout quand on parle de réunion, de rencontre au sommet, ou de conférence. Sans parler des réunions techniques qui demandent du personnel hautement qualifié. La qualité joue ici un rôle primordial autant que la quantité.

2.3. La question des règles d'origine

Les règles d'origine des produits se définissent généralement par la part du capital local, des intrants importés utilisés et par la part de la valeur ajoutée locale dans la valeur totale du produit. Toutefois, ces critères diffèrent selon les CER, même si leurs membres font partie de différentes organisations qui se recouvrent partiellement et se trouvent dans la même région. L'application des règles d'origine différentes pose un réel défi surtout pour les agents douaniers. Ils ont à jongler entre diverses nomenclatures et procédures selon que l'importation vienne d'une CER ou d'une autre. Les exportateurs ne sont pas en reste et essayent de tourner cette situation en leurs avantages. Par exemple, dans la ZLE du COMESA un taux de valeur ajoutée minimal de 35% est appliqué. Jusqu'à récemment, il était de 45% dans la COI, or n'importe quel exportateur de la COI pouvait se prévaloir de la règle du COMESA puisqu'ils en étaient tous membres (à l'exception de l'île de la Réunion). Le taux de la COI a tout naturellement été ramené à 35% en 2001.

2.4. La lenteur et le délai dans la ratification des protocoles

Les protocoles sont indispensables pour que les traités puissent entrer en vigueur. Mais de nombreux États prennent leur temps pour signer et ratifier les protocoles adoptés par les CER. Ces retards nuisent au respect des dispositions des traités. Par exemple, si un traité prévoit qu'une CER deviendra une zone de libre-échange à une date donnée et que les négociations consacrées au protocole commercial prennent trop de temps, la libéralisation des échanges doit être rééchelonnée. C'est le cas pour le COMESA qui prévoyait une union douanière pour 2004 et qui finalement sera pour 2008. Ces retards dans la signature et la ratification des accords ralentissent l'intégration régionale. L'appartenance multiple ne fait qu'empirer la situation car le nombre d'accords ou de traités à ratifier ou signer est multiplié par deux ou trois. Les pays qui veulent avancer plus vite et qui ont déjà ratifiés ces protocoles se sentent ainsi lésés. Cependant, certains pays montrent peu d'entrain à s'associer à leurs partenaires pour signer et mettre en œuvre certains protocoles. C'est par exemple le cas des pays insulaires qui sont peu intéressés par des protocoles relatifs au chemin de fer, ou au transport routier ou fluvial. Cela montre bien qu'il faut établir des protocoles qui prennent en compte les préoccupations, les attentes et les intérêts de tous les membres. En outre les accords ont été ratifiés sur décision politique excluant d'office des débats constructifs. L'intégration ne fait l'objet de débats au sein des parlements que dans une minorité de pays.

2.5. L'absence de critère de convergence précis

Se conformer à des critères de convergence macroéconomique précis et

obliger les pays à créer un environnement macroéconomique propice à la concurrence internationale poussent à de bons résultats du point de vue économique, tels qu'une inflation limitée, des déficits bas et des taux de change constants. En prenant la décision de ne faire partie que d'une seule CER un gouvernement renforce la crédibilité de son engagement envers la stabilisation macroéconomique et il obtient des retombées positives pour la croissance. Par contre le fait d'appartenir à plusieurs CER supprime cette crédibilité surtout s'il n'y a pas un système d'harmonisation entre ces CER. Nous ne pouvons ici que constater l'importance de l'harmonisation des politiques des CER.

L'intégration régionale peut donner plus de crédibilité aux réformes économiques et politiques des Etats membres et assurer leur continuité, car ses mécanismes jouent un rôle modérateur et offrent un cadre de coordination des politiques et des réglementations (Fernandez et Portes, 1998).

Les risques potentiels sont :

- L'existence de rivalité entre les groupes ayant les mêmes objectifs (union douanière, monnaie unique etc.)
- La dispersion des ressources financières et humaines des pays qui doivent participer aux frais de fonctionnement et le financement des projets et programmes des CER ; et
- L'incapacité de remplir (toutes) leurs obligations, en privilégiant une CER au détriment d'une autre et en évitant le saupoudrage, le gaspillage et la dispersion, et en concentrant les efforts dans le CER à fort potentiel de croissance.

IV. Perspectives et recommandations

En juin 2001, pour accélérer le processus d'intégration, l'Organisation de l'Unité Africaine a été transformée en Union Africaine dont le but est de créer un marché commun africain. Sa mise en place s'étale sur 34 ans et se fera en six étapes de durée variable (Kouassi, 2007)

Première étape, (1994–1999). Période consacrée au renforcement des CER existantes et création de nouvelles là où il n'en existe pas.

Deuxième étape, (1999–2007). Durant cette période on devrait amener les barrières tarifaires et non tarifaires, les droits de porte et les taxes intérieures à leurs niveaux de mai 1994. L'harmonisation progressive des politiques et des programmes multinationaux concernant l'agriculture, l'industrie, le transport, les communications et l'énergie doivent être achevée.

Troisième étape, (2007–2017). Pendant cet intervalle de temps l'accent sera mis sur la consolidation des zones de libre-échange et des unions douanières grâce à l'élimination progressive de toutes entraves au commerce. A la fin de cette phase un tarif extérieur commun doit être adopté.

Quatrième étape, (2017–2019). La libre circulation des personnes et l'application des droits de résidence et d'établissement au sein des CER sont le but ultime de cette étape. Pour ce faire, la coordination et l'harmonisation des politiques et programmes dans le secteur commercial et dans d'autres secteurs en vue de la réalisation totale du Marché commun africain doit être parachevé.

Cinquième étape, (2019–2023). Cette étape est consacrée à la consolidation du Marché commun africain au niveau du continent.

Sixième étape, (2023–2028). Cette sixième et dernière étape verra la concrétisation de la Communauté économique africaine et la réalisation d'une intégration économique, politique, sociale et culturelle. La Banque Centrale Africaine, la monnaie unique africaine et le Parlement panafricain seront le reflet de cette intégration.

Le Traité d'Abuja divise le continent en cinq régions et les CER qui couvrent ces régions sont à la base de la construction de ce marché. Toujours est-il que l'UA reconnaît officiellement deux CER dans la région du Nord, une au centre, quatre à l'Est et au Sud et une à l'Ouest. Il y a donc une « double » appartenance régionale multiple : d'une part il y a plus de deux CER dans une même région, d'autre part beaucoup de pays sont membre de plus d'une CER. Si l'UA avait pris le soin de ne reconnaître qu'une CER par région donc cinq pour tout le continent, la rationalisation aurait été grandement facilitée. Beaucoup d'experts s'accordent à dire que l'avènement du marché commun africain sera retardé si aucun effort ne sera fait pour essayer de rationaliser les CER car l'enjeu est de taille. La rationalisation consiste à dissoudre les CER qui ne sont pas reconnues par l'UA mais quand on pense que la non-reconnaissance des autres CER n'a terni en rien leur image, on ne voit pas comment l'UA peut « dissoudre » ces CER. Beaucoup de pays voient mal la disparition d'une CER dont ils ont été les pères fondateurs. En plus en demandant à un pays de se retirer d'une CER au profit d'une autre envoie un signal aux habitants de ces pays que leurs dirigeants n'ont pas fait le bon choix et aucun chef d'Etat n'est prêt à déclarer qu'il avait tort, quitte à remettre en question ces rapports d'évaluation.

Il ne peut y avoir de bonne rationalisation si les buts et les objectifs des CER ne s'alignent pas à ceux de l'UA. Les CER sont convaincues que des mécanismes de synchronisation sont nécessaires, mais font aussi entrevoir que l'insuffisance de moyens financiers constitue un obstacle majeur pour la mise en œuvre de telles politiques. En outre, moins de 22 % des CER sont en faveur des sanctions à l'encontre des communautés qui s'écartent de l'objectif commun de l'intégration africaine, mais la majorité est favorable à une action de sensibilisation en cas de défaillance. L'appartenance régionale multiple semble être le problème de l'Union mais pas des CER selon le principe du « tout le monde est d'accord mais chacun est contre ». Puisqu'il est impossible de prévoir la réussite ou l'échec d'une CER et qu'il est trop tôt pour savoir, parmi les différentes CER, lesquelles porteront leurs fruits, est-il judicieux de supprimer

l'une ou l'autre sur la base d'un chevauchement de mandat ? Beaucoup sont ceux qui pensent que la coexistence et la concurrence, de plusieurs CER ne sont pas malsaines. Pour la rationalisation, n'est-il pas astucieux de travailler au niveau des pays qu'au niveau des CER ? Que se passera-t-il lorsque les pays à double appartenance vont se décider à n'être membre que d'une CER, cela va-t-il résoudre de façon automatique le problème ? Car dans les meilleurs des cas il aurait toujours dix CER. Enfin, les pays, ils sont sept, membres d'une seule CER et qui sont les modèles à suivre seront pénalisés si par fusion absorption les communautés auxquelles ils sont membres sont appelées à disparaître.

Conclusion

Nous avons essayé, dans cet article de dresser une liste non exhaustive des avantages escomptés de l'appartenance régionale multiple. Il a été montré que la mauvaise appréciation des coûts et des avantages de l'intégration fait que bon nombre de pays membres de plus d'une CER ne sont pas très enthousiastes, voire réticents, à l'idée de se retirer d'une CER au profit d'une autre. La vision à court terme des dirigeants africains a encore pris le dessus et l'avènement du marché commun africain en pâtira encore davantage. Les échecs à répétition des tentatives de rationalisation montrent que la volonté politique manque. Il ne faut pas entendre par-là que le processus doit être arrêté. Les difficultés de démêler le phénomène ralentissent l'élaboration de propositions globales. Nous recommandons donc la création des nouvelles CER, une pour chaque région d'Afrique et inviter les CER existantes à y adhérer en prenant soin d'éviter les doubles appartenances. Notre hypothèse est que, cette initiative est moins douloureuse que la rationalisation par fusion absorption. Et qui sait si l'avenir de l'UA en général et de la Communauté Economique Africaine en particulier peut ne pas se faire avec les CER comme ce fut le cas avec l'UE ?

Force est donc de constater que les efforts d'intégration ne seront pas couronnés de succès tant que les intérêts des populations ne sont pas pris en compte en lieu et place des décrets. Il faut donner la parole à la société civile et les syndicats car eux aussi ont leurs mots à dire sur l'intégration régionale. Il faut mettre de côté l'intégration « par le haut », sous l'impulsion des dirigeants réunis en sommets, au profit de l'intégration « par le bas », produit des volontés des agents sociaux et des partenaires économiques. C'est toute la communauté scientifique et académique africaine qui se trouve donc aujourd'hui sollicitée par les impératifs du développement de notre continent.

Références

- Aitken, N. (1973), « The Effect of the EEC and EFTA on European Trade: A Temporal Cross-Section Analysis », *American Economic Review*, vol. LXIII, n° 5, December, p. 881-892.
- Aryeetey, Earnest, et A. Oduro. (1996). "Regional Integration Efforts in Africa: an Overview." dans J.J. Teunissen, ed., *Regionalism and the Global*

- Economy: The Case of Africa*. La Haye: Forum sur la dette et le développement.
- Balassa B. (1961), "Towards a Theory of Economic Integration", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol. 14.
- Bhagwati J. (1992), « Regionalism versus Multilateralism », *World Economy*, vol. 15, September.
- Bhagwati J., Greenaway D. et Panagariya A. (1998), « Trading preferentially: Theory and Policy », *Economic Journal*, 108: 1128-1148.
- Bergstrand J. (1989), « The Generalized Gravity Equation, Monopolistic Competition, and the Factor-Proportions Theory in International Trade », *Review of Economics and Statistics*, n° 71.
- Blomström, Magnus, et Ari Kokko. (1997). "Regional Integration and Foreign Direct Investment." Document de travail. Series in Economics and Finance 172, Stockholm School of Economics.
- Commission Economique pour l'Afrique (2006), *Assessing Regional Integration In Africa II: Rationalizing Regional Economic Communities*. Addis-Abéba Ethiopie.
- Deardoff A. (1998) « Determinants of Bilateral Trade : Does Gravity Work in a neoclassical World ? », In *The Regionalization of the World Economy*, J.A. Frankel (ed.), Chicago : The University of Chicago Press.
- El-Agraa (1997). *Economic Integration Worldwide*. New York: Macmillan et St. Martin's Press
- Fernandez, Raquel, et Jonathan Portes. (1998). "Returns to Regionalism: An Evaluation of Non traditional Gains from Regional Trade Agreements." *The World Bank Economic Review* 12(2)
- Frankel J. A. (1997) «Regional Trading Blocs in the World Economic System», *Institute for International Economics*, Washington DC.
- Frankel J. A., Stein E., Wei S.J. (1995) « Trading Blocs and The Americas: The Natural, The Unnatural and The Super-natural », *Journal of Development Economics*, vol.47
- Frankel J.A., Wei S.J. (1998) « Regionalization of World Trade and Currencies: Economics and Politics », In *The Regionalization of the World Economy*, In J.A. Frankel (ed.), Chicago: The University of Chicago Press.
- Jakobeit C, T Hartzenberg, N Charalambides, (2005) 'Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC: Trade Policy Options for the Region and for EPA Negotiations', GTZ. Eschborn.
- Kouassi R.N. (2007), *The Itinerary of the African Integration Process: An Overview of the Historical Landmarks*, *African Integration Review* Volume 1, No. 2
- Krugman P. (1980), « Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade », *American Economic Review*

- Lausseig, J. (1999), *Le Défi de l'Appartenance Régionale Multiple: Le Cas des Iles du Sud-Ouest de l'Océan Indien*.
- Linnenmann H. (1966) «An econometric study of international trade flows», Amsterdam: North Holland.
- Lyakurwa, William M., Andrew Mckay, Nehemiah Ng'eno, et Water Kennes (1997). "Regional Integration in Southern Africa: A Review of Experiences and Issues." dans A. Oyejide, I. Elbadawi, et P. Collier, eds., *Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa: Framework, Issues and Methodological Perspectives*. Vol 1, New York: St. Martin's Press.
- Maxwell M. Mkwezalamba et Emmanuel J. Chinyama (2007) *Mise en œuvre du Programme de l'Intégration et du Développement de l'Afrique - Défis et Perspectives* Revue Africaine de l'Intégration. Volume 1 No. 2, Juillet 2007
- Nguza T.L (2005), *The Challenge of Multiplicity of Memberships to the REC in Africa*, Mimeo.
- Pöyhönen P. (1963), « A Tentative Model for the Volume of Trade between Countries », *Weltwirtschaftliches Archiv* 90, p. 93-99.
- Schiff, Maurice, et L. Alan Winters (1998). "Regional Integration as Diplomacy." *The World Bank Economic Review* 12(2): 251-70.
- Soloaga I., Winters A. (1999) « Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade », *CEPR Discussion Paper*, n°2183.
- Tinbergen J. (1962), *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*, New York, NY: Twentieth Century Fund.
- Trotignon, J. (2009) « L'intégration régionale favorise-t-elle la multilatéralisation des échanges ? Un modèle de gravité en données de panel » *Revue française d'économie*, vol. XXIII
- Venables (2000) "International Trade: Regional Economic Integration." dans *International Encyclopaedia of Social and Behavioural Sciences*.
- Viner, Jacob (1950) *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for peace

Annexe 1 : Questionnaire

Le questionnaire proposé aux pays africains porte sur:

- La mise en œuvre des programmes retenus;
- L'intégration des objectifs des CER aux budgets, plans et programmes nationaux;
- Les questions légales concernant l'intégration;
- Le cadre institutionnel et la gestion;
- Le respect des obligations financières à l'égard des CER;

Analyse de l'appartenance régionale multiple

- Les coûts et avantages de l'intégration; et
- Les relations avec la société civile et le secteur privé

Cette enquête au niveau de certains pays africains vise à préciser les données relatives au questionnaire destiné aux CER. Le questionnaire posé aux CER ont été conçus pour couvrir les questions en relation avec l'appartenance régionale multiple et porte sur:

- Les informations générales et leur statut juridique
- L'harmonisation de leurs mandats, la duplication des programmes et les adhésions multiples
- L'efficacité des ressources humaines et financières, de la compétitivité et de la gestion interne;
- Le niveau d'efficacité dans la réalisation des objectifs ultimes de l'UA et de l'intégration régionale;
- La coordination des CER au sein d'une même région et le manque de coordination au niveau continental; et
- Les mesures prises dans le passé et les recommandations pour rationalisation les CER

Les acteurs clés de l'intégration régionale, l'UA, les pays membres des CER, la communauté scientifique, le secteur privé ainsi que d'autres institutions ont aussi été consultés.

Annexe 2 : Les 14 CER visitées

Il s'agit du l'Union du Maghreb Arabe (UMA), la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté des États sahélo sahariens (CENSAD), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté économiques des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Commission de l'Océan indien(COI), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), l'Union du fleuve Mano (MRU), l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

Annexe 3 : Les huit CER reconnues officiellement

1. La CEDEAO : 15 membres ; siège : Abuja, (Nigeria) ;
1. Le COMESA : 20 membres ; siège : Lusaka, (Zambie) ;

2. La CEEAC : 11 membres ; siège : Libreville, (Gabon) ;
3. La SADC : 14 membres ; siège : Gaborone, (Botswana) ;
4. L'UMA : 5 membres ; siège : Rabat, (Maroc) ;
5. L'IGAD : 7 membres ; siège : Djibouti
6. La CEN-SAD : 18 membres ; siège : Tripoli, (Libye)
7. L'EAC : 3 membres; siège : Arusha (Tanzanie)

Annexe 4 : L'adhésion multiple chez les pays africains

Pays membre d'une CER	Algérie, Bénin, Cap-vert, Ghana, Mauritanie, Mozambique, Sao tome et Principe (7)
Pays membre de deux CER	Afrique du Sud, Angola, Botswana, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Libye, Lesotho, Malawi, Maroc, Nigeria, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe (26)
Pays membre de trois CER	Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Egypte, Erythrée, Guinée équatoriale Kenya, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Soudan, Swaziland, Tchad (19)
Pays membre de quatre CER	RDC (1)

Source : synthèse de l'auteur d'après les données de la Commission Economique pour l'Afrique.