



# L'intégration pas à pas

*Carlos Lopes*

**Un nouvel indice permet aux pays africains d'apprécier leurs efforts en matière d'intégration régionale**

**E**XPÉDIER un conteneur du Kenya au Burundi coûte plus cher que de la Belgique ou du Royaume-Uni au Kenya. Vingt pour cent des réseaux intracontinentaux d'infrastructure, comme le réseau routier transafricain, sont impraticables. L'Afrique est le continent où le réseau aérien est le moins interconnecté, avec seulement 328 hubs pour une superficie d'environ 30 millions de km<sup>2</sup>, d'où des déplacements intra-africains longs et coûteux (Division de statistique de l'ONU, 2016).

Bien que le panafricanisme ait été un idéal tout au long de l'histoire moderne du continent depuis les luttes d'indépendance des années 50 et 60, les dirigeants africains ne sont jamais parvenus à transformer cet idéal en capital politique. Les tentatives d'intégration véritable n'ont jusqu'à présent rencontré qu'un succès mitigé.

Chacune des initiatives qui se sont succédé depuis 1980 — Plan d'action de Lagos, Traité d'Abuja, Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et, plus récemment, Agenda 2063 — a été vantée comme la solution économique pour doter l'Afrique des interconnexions dont elle a besoin pour bâtir son avenir. Pourquoi l'Afrique

a-t-elle tant de mal à concrétiser cette vision d'un continent véritablement intégré?

## **La nécessité d'une perspective plus large**

Une partie de la réponse tient au fait que les programmes d'intégration régionale de l'Afrique ont tendance à s'intéresser exclusivement à la dimension commerciale. Or, si la variété des produits offerts sur les marchés locaux est importante, d'autres facteurs entrent en ligne de compte : la facilité des déplacements des personnes d'un pays à l'autre, les destinations qu'ils peuvent choisir pour passer leurs vacances ou travailler, le coût des télécommunications, les pays qu'ils privilégient pour faire des études ou rechercher un emploi, jusqu'à la manière dont ils transfèrent des fonds à leur famille ou constituent le capital de démarrage pour la création d'une entreprise.

Or, peu de décideurs envisagent l'ensemble de ces dimensions lorsqu'ils cherchent à concevoir des politiques pour favoriser l'intégration.

Les communautés économiques régionales africaines sont l'un des signes tangibles de progrès en ce sens. Elles sont les éléments constitutifs

de la Communauté économique africaine établie par le Traité d'Abuja de 1991, qui définit le cadre général pour l'intégration économique du continent africain.

Ces regroupements sont l'Union du Maghreb arabe et la Communauté des États sahélo-sahariens au Nord, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à l'Ouest, la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement à l'Est, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) au Sud, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) au Sud-Est, et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale au centre.

Ces communautés régionales prennent des mesures concrètes pour l'intégration. Par exemple, pour les télécommunications mobiles, des initiatives innovantes visent à réduire les coûts d'itinérance grâce à une coopération plus étroite. Dans la CAE, en janvier 2015, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et le Soudan du Sud ont lancé une zone de réseau unique afin d'harmoniser les tarifs à l'échelle régionale et de faire baisser les coûts des communications entre les États partenaires. D'après des estimations récentes, dans les trois mois qui ont suivi, le trafic de téléphonie mobile a bondi de 935 %, et le coût des appels a baissé de plus de 60 %.

Mais des retards importants subsistent. Le commerce intracontinental formel de marchandises représente 14 % des échanges internationaux en Afrique, contre 17 % en Amérique du Sud et centrale, 42 % en Amérique du Nord, 62 % dans l'Union européenne et 64 % en Asie. Les échanges entre les plus grands pays africains continuent d'obéir à la clause de la nation plus favorisée.

Ce ne sont là que quelques exemples du chemin qui reste à parcourir pour une Afrique véritablement intégrée. Des cadres d'intégration ont été conçus, mais la mise en œuvre a pâti de l'absence de mécanismes de surveillance et d'évaluation. En d'autres termes, il n'existait jusqu'ici aucun moyen de déterminer avec précision et objectivité quels pays parvenaient le mieux à approfondir l'intégration régionale, dans quels domaines tel ou tel pays était à la traîne, et quelles politiques et institutions réussissaient le mieux à promouvoir l'intégration.

### Quantifier l'intégration

Face à cette lacune, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission économique pour l'Afrique ont créé l'Indice africain d'intégration régionale, qui offre une vision transnationale et pluridimensionnelle de l'intégration.

Il mesure cinq dimensions : échanges, infrastructures régionales, intégration productive, libre circulation des personnes, et intégration financière et macroéconomique. Ces dimensions offrent une vision globale des principaux facteurs socioéconomiques qui déterminent l'intégration. Seize indicateurs couvrant ces cinq dimensions sont utilisés pour le calcul de l'indice (graphique 1).

**Intégration commerciale.** La libre-circulation des biens est cruciale pour la croissance des échanges. Les ménages comme les entreprises ont

intérêt à ce que les flux commerciaux soient plus rapides et plus économiques. Or les liaisons commerciales sont plus directes et plus efficaces entre l'Afrique et le reste du monde qu'au sein du continent africain. Cela s'explique par le retard d'infrastructure, les coûts d'investissement et les obstacles non tarifaires.

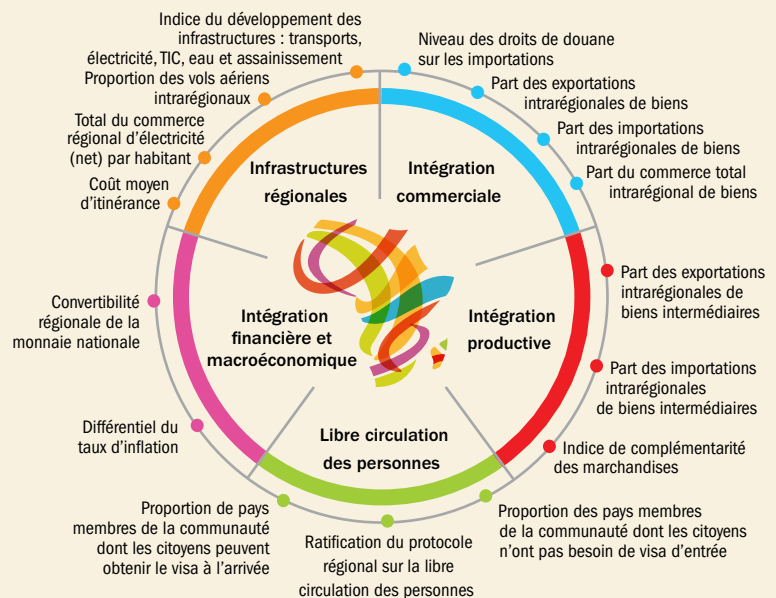
**Infrastructure régionale.** Le développement des infrastructures transcontinentales est la face la plus visible de l'intégration régionale. Des autoroutes traversent les frontières, des liaisons aériennes relient plusieurs capitales, et l'itinérance mobile est de plus en plus utilisée, tant en ville que dans les campagnes. Les innombrables échanges réalisés par voie routière, aérienne et, de plus en plus, par les ondes ont un impact considérable sur les efforts d'intégration de l'Afrique. Améliorer l'infrastructure régionale, c'est abaisser les coûts de transaction et accélérer la circulation des biens et services : les hubs régionaux — ainsi que les petits pays et les États enclavés — ont donc tout intérêt à ce que les infrastructures soient développées et soutiennent la croissance économique.

**Intégration productive.** L'augmentation de la production et de la productivité est cruciale pour la réussite économique de l'Afrique. L'Afrique pourrait faire plus pour développer les chaînes de valeur régionales et s'intégrer aux chaînes mondiales; autrement dit, pour promouvoir une économie plus diversifiée et plus résiliente. Plus le pouvoir d'achat des consommateurs s'élève, plus les biens intermédiaires utilisés dans la production des produits finis ou des services sont importants pour le marché intérieur africain. L'émergence d'écosystèmes industriels va de pair avec l'accès à des couloirs d'échanges régionaux favorisant la circulation des marchandises et avec le développement de réseaux

Graphique 1

### Évaluation du niveau d'intégration

L'indice d'intégration régionale africaine mesure seize indicateurs dans cinq grandes dimensions.



Sources : Commission économique pour l'Afrique, Commission de l'Union africaine et Banque africaine de développement (2016).

électriques régionaux nécessaires pour la production. Qu'il s'agisse d'agriculture ou d'industrie, les régions ont besoin de libérer leur potentiel productif, d'injecter du capital, de réduire les goulets d'étranglement et de rendre les filières plus compétitives.

**Libre circulation des personnes.** Les déplacements transfrontaliers constituent non seulement un atout pour la croissance économique et le développement des compétences, mais aussi un puissant moteur de compétitivité. La liberté de circulation des personnes bénéficie à la fois aux pays qui ouvrent leurs frontières et à ceux dont les ressortissants voyagent, comme en témoigne le gonflement des transferts de fonds observé depuis quelques années. Pour de nombreux pays africains, les migrations permettent de pallier les déficits de compétences et d'échanger les idées, ce qui conduit à une expansion de l'entrepreneuriat et de l'innovation par-delà les frontières.

**Intégration financière et macroéconomique.** Lorsque les capitaux circulent plus librement, l'investissement augmente, les financements vont aux projets les plus productifs et les gains des investisseurs sont plus élevés. De même, lorsque les coûts de transaction sont plus faibles et que les institutions financières fonctionnent mieux, toutes les entreprises s'en trouvent mieux quelle que soit leur taille — microentreprises, PME et startups. L'intégration financière favorise les transferts de connaissances et de technologies ainsi que l'innovation.

### Un outil pratique axé sur les résultats

Cet indice, qui se veut tout à la fois état des lieux et catalyseur de changement, est un outil accessible, complet, pratique et axé sur les résultats; il s'intéresse aux politiques et aux réalités du terrain. Il fournit des données fiables aboutissant à des classements des pays et institutions en catégories selon différentes dimensions, mettant en évidence les points forts et les faiblesses, et s'adresse aux décideurs politiques nationaux, régionaux et internationaux, aux entreprises et aux autres acteurs. Son objectif est d'éclairer l'action.

L'indice — pour sa première édition — est une analyse comparative entre les communautés régionales économiques et au sein de chaque communauté, et embrasse toute la diversité des efforts d'intégration de l'Afrique. Il renseigne chaque communauté sur ses forces et ses faiblesses dans chacune des cinq dimensions.

Plusieurs constatations importantes ressortent de l'analyse initiale. Globalement, selon toutes les dimensions, l'intégration régionale de l'Afrique se situe en dessous du niveau médian d'une échelle allant de zéro intégration à une intégration complète (graphique 2). Il existe donc une importante marge globale de progression dans l'intégration de la région. La CAE est la communauté régionale globalement la mieux intégrée, suivie par la SADC et la CEDEAO.

La bonne performance de la CAE peut s'expliquer en partie par l'histoire préalable aux indépendances, lorsque le noyau de la CAE était administré dans le cadre de la Fédération d'Afrique de l'Est par les Britanniques, avec une gouvernance, des traditions et des institutions communes. Depuis quelques années, après un hiatus dans les années 60, 70 et 80, le mouvement d'intégration de l'Afrique de l'Est reprend sur la base de cette histoire partagée, sous l'impulsion d'une volonté politique affirmée au plus haut niveau.

Comment s'expliquent les écarts de performances entre les communautés régionales d'Afrique?

Il faut noter que les indicateurs décrits au graphique 1 comprennent à la fois des éléments concernant les «moyens» mis en

œuvre — mesurant les actions menées — et les «résultats» constatés — mesurant la valeur des flux économiques transfrontaliers qui en résultent. Les communautés économiques régionales les plus performantes ont de bons scores pour les uns comme pour les autres. Cette corrélation entre mesures des moyens et mesures des résultats suggère que les politiques mesurées produisent effectivement des résultats en termes d'intégration. En d'autres termes, si la CAE, la CEDEAO et la SADC ont de meilleurs résultats que les autres ensembles régionaux, c'est peut-être parce qu'elles ont mis en œuvre des politiques d'intégration qui sont mesurées dans l'indice.

Chacune des communautés économiques régionales a un score supérieur à la moyenne dans une ou plusieurs dimensions, mais, dans tous les cas, les meilleurs scores portent sur l'intégration commerciale, et les plus faibles sur l'intégration financière et macroéconomique. Différents moyens peuvent être mis en œuvre pour améliorer l'intégration financière et macroéconomique : promouvoir l'activité bancaire transfrontalière en dehors des grands centres financiers; normaliser les paiements régionaux; mettre en place des lignes directrices budgétaires multilatérales; promouvoir la convergence des cibles d'inflation et des finances publiques, ainsi que la stabilité des taux de change.

C'est dans l'infrastructure régionale et l'intégration productive que les scores des différentes communautés économiques régionales sont les plus proches et dans la libre circulation des personnes et l'intégration financière et macroéconomique qu'ils divergent le plus (voir tableau).

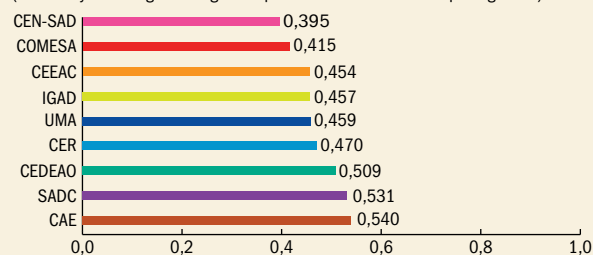
Les résultats mettent en évidence les 28 pays considérés comme les plus intégrés des huit communautés économiques régionales retenues dans l'indice. Dix-neuf autres pays sont considérés comme globalement intégrés. L'analyse montre aussi que le poids économique des pays ne correspond pas nécessairement à leur score d'intégration régionale, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Kenya. Ainsi exemple, le Nigéria représente 37 % du PIB de la région, mais sa performance d'intégration régionale n'est pas parmi les meilleures. Il en va de même de l'Égypte. A

Graphique 2

#### Vision comparative

Les organisations bien établies comme la Communauté d'Afrique de l'Est, caractérisées par des liens économiques politiques et sociaux étroits, ont un score général d'intégration plus élevé.

(score moyen d'intégration régionale par communauté économique régionale)



Sources : Commission économique pour l'Afrique, Commission de l'Union africaine et Banque africaine de développement (2016).

Note : CAE : Communauté d'Afrique de l'Est; CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest; CEEAC : Communauté économique des États de l'Afrique centrale; CEN-SAD : Communauté des États sahélo-sahariens; CER : moyenne des communautés économiques régionales; COMESA : Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe; IGAD : Autorité intergouvernementale pour le développement; SADC : Communauté de développement de l'Afrique australe; UMA : Union du Maghreb arabe. Les scores sont calculés sur une échelle de 0 (faible) à 1 (élevé).



## Un éclairage plus précis

En affectant un score sur chaque dimension, l'indice permet à chaque région de voir exactement les domaines où elle accuse du retard.

(score dans chaque dimension par communauté économique régionale)

	Intégration commerciale	Infrastructure régionale	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière
CEN-SAD	0,353	0,251	0,247	0,479	0,524
COMESA	0,572	0,439	0,452	0,268	0,343
CAE	0,780	0,496	0,553	0,715	0,156
CEEAC	0,526	0,451	0,293	0,400	0,599
CEDEAO	0,442	0,426	0,265	0,800	0,611
IGAD	0,505	0,630	0,434	0,454	0,211
SADC	0,508	0,502	0,350	0,530	0,397
UMA	0,631	0,491	0,481	0,493	0,199
<b>Moyenne</b>	<b>0,540</b>	<b>0,461</b>	<b>0,384</b>	<b>0,517</b>	<b>0,381</b>

Sources : Commission économique pour l'Afrique, Commission de l'Union africaine et Banque africaine de développement (2016).

Note : CAE : Communauté d'Afrique de l'Est; CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest; CEEAC : Communauté économique des États de l'Afrique centrale; CEN-SAD : Communauté des États sahélo-sahariens; COMESA : Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe; IGAD : Autorité intergouvernementale pour le développement; SADC : Communauté de développement de l'Afrique australe; UMA : Union du Maghreb arabe. Les scores sont calculés sur une échelle de 0 (faible) à 1 (élevé).

*contrario*, on retrouve en haut du classement des pays comme la Côte d'Ivoire, qui ne représente que 3 % du PIB de la région.

Quelles conclusions en tirer en ce qui concerne l'intégration de l'Afrique? La multiplicité des regroupements régionaux est-elle un atout ou un handicap?

L'indice ne permet pas de répondre directement à cette question, mais d'autres travaux (Commission économique pour l'Afrique, Commission de l'Union africaine et Banque africaine de développement, 2012) montrent clairement que les communautés économiques régionales ont donné l'impulsion à un grand nombre de mesures d'intégration qui ont bien fonctionné, en particulier en matière d'intégration commerciale et de libre circulation des personnes. Ces initiatives représentent, certes, un progrès, mais la multiplicité de normes, de règles d'origine et de régimes qui coexistent sur le continent entraîne une charge supplémentaire pour les entreprises africaines qui y sont soumises. L'Afrique a besoin d'harmoniser les politiques d'intégration de ses différents blocs régionaux. ■

*Carlos Lopes est Sous-secrétaire général des Nations Unies et Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique.*

*Cet article a été rédigé à partir du Rapport 2016 sur l'Indice de l'intégration régionale en Afrique de la Commission économique pour l'Afrique, la Commission de l'Union africaine et la Banque africaine de développement.*

### Bibliographie :

Commission économique pour l'Afrique, Commission de l'Union africaine et Banque africaine de développement, 2016, base de données de l'Indice de l'intégration régionale en Afrique (Addis-Abeba).

———, 2012, Assessing Regional Integration in Africa V: Towards an African Continental Free Trade Area (Addis Ababa).

Division de statistique des Nations Unies (DSNU), 2016, UNdata.

# iMFdirect

## The International Monetary Fund's views on economics and finance

Read our blog by **leading economists** and **IMF officials** about pressing issues in the **global economy**

<http://blog-imfdirect.imf.org>