

Principaux éléments d'une stratégie d'aide de la Banque mondiale à L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE

SYNTHÈSE ET POINTS À EXAMINER

L'évolution du commerce international et des relations économiques, sociales et politiques dans le monde va dans le sens d'une plus grande intégration entre les pays et entre les régions et reste un important moteur de croissance économique dans une majorité de pays. La nécessité de suivre ce mouvement n'est nulle part plus urgente qu'en Afrique, où la taille relativement modeste des économies, les termes de l'échange international, les conflits et l'héritage du colonialisme ont empêché le continent d'acquiescer sur les marchés mondiaux une présence à la mesure de ses besoins et de son potentiel. Dès les premières années de l'indépendance, l'un des grands desseins des dirigeants africains a été de créer un marché commun panafricain par le biais de l'intégration régionale. Celle-ci peut incontestablement jouer un grand rôle dans le développement de l'Afrique à bien des égards, en particulier en améliorant l'intégration des marchés, en facilitant les économies d'échelle et la diversification économique et, point essentiel, en stimulant les échanges commerciaux intrarégionaux et continentaux afin de renforcer la croissance. L'intégration régionale peut également favoriser la bonne gestion des ressources naturelles communes du continent et contribuer à améliorer l'état du développement humain sur le continent.

Eu égard au projet politique d'intégration régionale en Afrique subsaharienne, aux difficiles progrès accomplis ces dernières années et à la participation croissante de la Banque mondiale à ces efforts, il est temps de poser un regard neuf sur les activités de la Banque sous un angle stratégique. Le premier objectif de la nouvelle Stratégie d'aide à l'intégration régionale (RIAS) est de faire en sorte que le concours de la Banque dans ce domaine soit apporté d'une façon cohérente et efficace. La RIAS s'inscrit dans le Plan d'action pour l'Afrique révisé, qui définit la stratégie d'aide globale de la Banque mondiale à l'Afrique et vise à compléter les stratégies traditionnelles d'aide-pays de la Banque en démultipliant leurs effets. La nouvelle stratégie propose un schéma d'aide centré sur un nombre limité de domaines où la Banque dispose d'un avantage comparatif parmi les partenaires de développement. La RIAS est donc organisée autour de trois grands axes : i) les infrastructures transfrontalières, ii) le commerce, les investissements et l'intégration financière, et iii) les biens publics régionaux. La Banque interviendra dans ces domaines de manière à aider l'Afrique sur deux aspects transversaux importants : le renforcement de la planification stratégique régionale et des liens avec la planification nationale, et l'alignement et l'harmonisation de l'aide des donateurs. La stratégie d'aide qui est proposée a une architecture ouverte, dans laquelle la Banque compte maintenir un degré élevé de collaboration avec ses anciens et ses nouveaux partenaires du développement.

Cette note, préparée à titre d'information pour la Réunion de consultation des parties prenantes du 20 octobre 2007, fait rapidement le point sur les principales considérations et propositions de la stratégie d'aide de la Banque telles qu'elles figurent actuellement dans le projet de RIAS. Le présent document a donc pour objet de stimuler le débat lors de la Réunion des parties prenantes, afin d'aider la Banque à finaliser sa stratégie. Pour faciliter la discussion lors de la réunion et organiser le retour d'information à la Banque, cette note et la réunion elle-même sont organisées autour de trois groupes de questions présentés ci-dessous :

- 1. La discussion de la section II rend-elle compte des principales difficultés associées à l'intégration et à la coopération régionales en Afrique subsaharienne ?**
- 2. Comment la communauté des donateurs peut-elle aider le mieux l'Afrique à renforcer la planification stratégique régionale et les liens avec les programmes de développement nationaux ?**

3. *Quel est l'avantage comparatif de la Banque mondiale dans le domaine de l'aide à l'intégration régionale ?*

I. L'INTÉGRATION DE L'AFRIQUE – À L'ÉCHELLE MONDIALE ET RÉGIONALE

1. L'Afrique subsaharienne compte 741 millions d'habitants : des citoyens de 48 pays parlant plusieurs centaines de langues et vivant dans des villes, des déserts, des forêts pluviales, des prairies et des montagnes. Cette mosaïque de cultures, de talents et de ressources constitue une richesse mondiale unique. Utiliser cette richesse pour améliorer l'existence des Africains représente un enjeu de développement tout aussi exceptionnel, dans lequel l'intégration régionale et mondiale a un rôle à jouer. C'est là le thème central du présent document.

2. Le monde change, dans le sens de relations économiques, sociales et politiques plus étroites qui ont renforcé l'intégration entre les pays et les régions et permis d'obtenir une croissance forte et soutenue des échanges internationaux. Cette évolution a constitué le principal ressort de la croissance économique dans une bonne partie du monde — et dans les pays en développement en particulier. Globalement, les pays à revenu faible ou intermédiaire ont doublé leur part de marché pour les exportations mondiales de marchandises entre 1990 et 2005, qui est passée d'environ 15 % à près de 30 %, les exportations de marchandises entre pays en développement ayant augmenté en moyenne de près de 15 % par an. En parallèle, les flux financiers privés internationaux ont triplé en pourcentage du PIB mondial, et les apports nets d'investissements directs étrangers (IDE) aux pays en développement ont décuplé, passant de moins de 25 milliards de dollars en 1990 à plus de 275 milliards de dollars en 2005. Les régions et les sous-régions du monde poursuivent l'intégration de leurs économies pour créer des blocs économiques plus vastes et plus compétitifs, ajoutant un surcroît de croissance grâce à la multiplication des échanges avec la « société mondiale ».

3. L'intégration régionale et mondiale n'est nulle part plus urgente qu'en Afrique, un continent qui, malgré la forte croissance de ces dernières années, reste très en retrait par rapport au reste du monde. Bien qu'abritant près de 15 % de la population du globe (en 2006), l'Afrique subsaharienne ne contribue encore que pour 1,5 % environ au revenu mondial et pour 2 % au commerce mondial, contre quelque 4 % en 1970. La part de l'Afrique dans les exportations agricoles mondiales n'a pas cessé de décliner ; sa part dans les exportations mondiales de produits manufacturés (environ 0,5 %) n'a pratiquement pas évolué depuis 1970, de même que sa part dans les exportations de textiles et de vêtements — un secteur devenu la tête de pont de nombreux pays en développement sur la scène commerciale internationale. Et bien que les apports d'IDE aient triplé entre 2000 et 2005, à 20 milliards de dollars par an, l'Afrique subsaharienne ne reçoit pas plus de 2 % du total mondial. En outre, les apports de capitaux privilégient largement les industries extractives (et plus spécialement le pétrole) et les télécommunications, et sont fortement concentrés dans un petit nombre de pays¹. Les perspectives d'exportation de l'Afrique se sont améliorées avec la flambée récente des produits de base et le formidable essor de certaines économies, en particulier asiatiques, qui représentent un potentiel considérable en termes de nouveaux débouchés commerciaux. Néanmoins, le

¹ Plus de 90 % des apports d'IDE sont ainsi destinés aux principaux producteurs de pétrole du continent (Angola, Guinée équatoriale, Nigéria et Soudan) et à l'Afrique du Sud. Avec l'arrivée de nouveaux investisseurs venus de Chine, d'Inde, d'Afrique australe et d'Afrique du Nord, la structure de l'EDI a commencé à se diversifier dans l'agriculture, les produits manufacturés, le bâtiment et les services. Pourtant, l'Afrique n'a pas séduit beaucoup d'investisseurs étrangers car l'environnement des affaires et les conditions du marché restent peu propices, n'ayant pas non plus réussi à attirer les investisseurs nationaux.

continent reste très à la traîne derrière les autres régions en développement si l'on regarde les progrès réalisés en direction des objectifs de développement pour le Millénaire, ainsi que l'amélioration de la compétitivité et la mise en place des structures commerciales nécessaires pour exploiter ce potentiel.

4. La place très secondaire de l'Afrique dans l'économie mondiale s'explique notamment par la nature et les caractéristiques changeantes des exportations, par les restrictions d'accès aux marchés des principaux blocs économiques développés, et par un ensemble de handicaps importants liés à l'offre. Il est évident qu'une amélioration des accords commerciaux avec les partenaires développés aiderait l'Afrique à accroître ses exportations. Mais il est peu probable que cela suffise à placer ces pays sur une trajectoire de croissance tirée par les exportations. D'après une analyse conduite par la Banque, les coûts de production ex-usine en Afrique dans les secteurs clés soutiennent la comparaison avec d'autres pays en développement, y compris l'Inde et la Chine. Mais les coûts indirects de transaction et de facilitation du commerce sapent la compétitivité de l'Afrique en détruisant son avantage comparatif sur des marchés mondiaux où le continent serait sans cela un formidable concurrent. Ces problèmes de compétitivité internes sont dus pour une très large part à la taille modeste de nombreuses économies africaines, à la proportion importante de population sans littoral (7 fois la moyenne mondiale), à la faible diversification économique du continent, mais aussi et surtout, à l'attention quasi-exclusive portée jusqu'ici aux programmes de développement nationaux. Le manque d'intégration régionale a limité les possibilités de faire des économies d'échelle, de diversifier la production économique et d'ouvrir les économies dans les vastes espaces intérieurs du continent. Une plus grande intégration de l'Afrique pourrait contribuer à surmonter les obstacles les plus tenaces et à débloquent une part beaucoup plus substantielle du potentiel africain afin que les exportations deviennent un moteur de la croissance.²

5. Des milliers d'entreprises africaines qui seraient peut-être à même d'augmenter leurs exportations sont terriblement handicapées par l'insuffisance des réseaux de communications (infrastructures de transport et de télécommunication) ainsi que par le prix élevé et le manque de fiabilité des services d'électricité. Malgré l'abondance des ressources énergétiques du continent (depuis le pétrole, le charbon, l'hydroélectricité et le gaz naturel, jusqu'à la biomasse et aux autres sources d'énergie renouvelables), les enquêtes menées sur le climat de l'investissement indiquent que les problèmes de réseau électrique (manque de fiabilité et manque d'accès) constituent un frein majeur à la vie économique et aux investissements³. De même, bien que la route soit le mode de transport dominant en Afrique (90 % des transports interurbains), la densité du réseau routier est inférieure à 7 kilomètres pour un territoire de 100 km², contre 12 kilomètres en Amérique latine et 18 kilomètres en Asie. Cette situation est particulièrement défavorable du fait du pourcentage élevé de population vivant dans des pays enclavés. En attendant, trois écartements des voies coexistent sur le continent, rendant d'autant plus délicate la tâche d'interconnecter les régions et d'ouvrir des couloirs ferroviaires vers la mer. Pour les pays

² Les prix ex-usine dans les pays d'Afrique sont bien placés par rapport aux prix indiens ou chinois. Par exemple, pour une chemise d'homme, les coûts directs s'élèvent à 0,16 dollar à Madagascar, 0,18 dollar au Kenya, 0,12 dollar au Ghana, 0,16 dollar au Mozambique, 0,19 dollar au Lesotho, et 0,65 dollar en Afrique du Sud, contre 0,17 dollar en Inde et 0,29 dollar dans les zones franches industrielles d'exportation en Chine. Source : Indicateurs 2007 de la Banque mondiale.

³ Les enquêtes montrent que le manque de fiabilité de la distribution d'électricité est un problème majeur. Environ 40 % des entreprises considèrent que les problèmes de réseau électrique constituent un obstacle important à leur fonctionnement, et pas moins de 50 % des entreprises sont équipées de leurs propres groupes électrogènes.

enclavés, cela se traduit par des coûts de transport pouvant représenter jusqu'à 75 % de la valeur des exportations. Le manque de liaisons physiques en Afrique, conjugué aux insuffisances des services d'électricité, augmente notablement le coût des activités économiques en Afrique et dissuade aussi les investissements.

6. Outre le problème des infrastructures physiques, la compétitivité de l'Afrique est mise à mal par une série de handicaps internes. Il s'agit notamment du manque de développement des marchés des capitaux et de l'intégration financière régionale, des procédures longues et complexes régissant les activités économiques privées, des droits de douane élevés et imprévisibles, des dispositifs douaniers complexes et du manque d'harmonisation des politiques, des réglementations et des procédures dans chacun de ces domaines à l'échelon régional. Sur un autre chapitre, le réseau routier comporte de nombreux barrages non officiels sur les grandes artères commerciales. Ainsi, bien que l'amélioration des infrastructures régionales soit une condition sine qua non pour renforcer la compétitivité de l'Afrique, il est également indispensable de s'attaquer aux obstacles internes qui entravent la bonne marche des affaires et la facilitation des échanges.

7. Pour répondre aux besoins d'infrastructures de l'Afrique, les solutions les plus économiques, surtout dans les petits pays, sont souvent des grands couloirs de transport régionaux permettant de relier les pays enclavés à la mer et de raccorder des États voisins, des réseaux électriques interconnectés qui génèrent des économies d'échelle sur la production et augmentent le taux de fiabilité de la distribution d'électricité, et des réseaux à fibre optique transfrontaliers. Il existe un large consensus à ce sujet parmi les dirigeants africains et une volonté politique forte, qui est manifeste dans l'architecture institutionnelle complète que l'Afrique a mis en place pour piloter et coordonner les initiatives régionales. Aujourd'hui, des communautés économiques régionales fonctionnent en Afrique de l'Ouest et de l'Est et en Afrique centrale et australe, et le continent compte au total une trentaine d'organismes régionaux ou infrarégionaux (chaque pays appartenant en moyenne à quatre organismes). Pour ces organismes, l'encadrement des programmes régionaux prioritaires s'est souvent heurté à des difficultés liées à l'appartenance des pays membres à différentes organisations, au chevauchement de certaines attributions de ces organismes et à des pénuries chroniques de personnel qualifié. Dans un contexte de régionalisme croissant dans le monde entier et face à la lenteur des progrès des négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha et à l'amertume suscitée de plus en plus par la faible vitesse de progression des programmes régionaux prioritaires en Afrique, les dirigeants africains ont renouvelé leurs efforts ces dernières années pour élargir et renforcer l'intégration et rendre les grands organismes régionaux et continentaux plus performants. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) établi sous les auspices de l'Union africaine a fait de l'intégration régionale l'un de ses objectifs centraux, et encourage les communautés économiques régionales à délimiter leurs missions et leurs attributions, dans une optique de « régionalisme ouvert ». Toutefois, toutes ces considérations font que les Africains sont déçus que les progrès soient si lents et que l'immense potentiel que recèle incontestablement le continent reste encore largement inexploité en attendant que l'intégration régionale s'accélère. La principale question est de savoir comment y parvenir.

II. PRINCIPALES DIFFICULTÉS ASSOCIÉES AU RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ET DE L'INTÉGRATION RÉGIONALES

8. Comme cela est exposé succinctement à l'annexe I (qui présente une synthèse des conclusions sur lesquelles se rejoignent les travaux universitaires sur le sujet), l'Afrique a beaucoup à gagner de l'intégration régionale, notamment des économies d'échelle, une diversification économique, un accroissement des apports d'IDE du fait de l'atténuation des risques politiques perçus, une amélioration des échanges intrarégionaux et continentaux grâce à une plus grande compétitivité et (donc) au total une croissance plus forte. On peut ajouter à cela un pouvoir de négociation renforcé dans les relations internationales, une coopération plus développée et une sécurité accrue. Pour que ces gains se matérialisent, l'Afrique doit s'attaquer aux problèmes liés à l'architecture institutionnelle mise en place pour encadrer l'intégration régionale, et à d'autres difficultés liées à des domaines d'action prioritaires.

Principaux problèmes liés aux institutions

9. L'architecture institutionnelle globale créée par l'Afrique pour appuyer ses processus d'intégration comprend différentes strates d'organismes continentaux, de communautés économiques régionales, d'organismes techniques sectoriels régionaux, et de passerelles avec les organes de planification nationale concernés. Les responsabilités de chaque strate vis-à-vis de la strate voisine ne sont pas encore clairement définies. De ce fait, en plus des difficultés liées à l'appartenance des pays à plusieurs organismes régionaux, il reste à mettre au net leurs attributions fonctionnelles en termes de stratégie, d'élaboration des programmes et des projets, et de financement. Cette situation n'a pas permis d'avancer rapidement dans la définition de stratégies régionales claires traduisant le projet politique des dirigeants africains, de programmes réalistes sur les aspects prioritaires de l'intégration (par exemple les infrastructures régionales et l'intégration des échanges) et de plans techniques pour des projets précis. Il s'est avéré particulièrement délicat d'élaborer des plans stratégiques régionaux et de planifier des projets régionaux souvent complexes, même si l'on a constaté des progrès dans les deux domaines.

10. En ce qui concerne la planification, l'achèvement par la CEDEAO et l'UEMOA d'une Stratégie régionale de réduction de la pauvreté pour l'Afrique de l'Ouest (en 2006) a marqué une étape importante. D'autres régions ont également mené à bien des exercices de planification stratégique, par exemple le Plan stratégique indicatif de développement régional élaboré par la CDAA, et le Plan directeur de la CAE élaboré par le Secrétariat de la CAE. Toutefois, les liens entre ces plans régionaux et les programmes nationaux restent limités. Ils doivent pourtant être impérativement développés si l'on veut que les programmes régionaux soient mis en œuvre de façon coordonnée, condition indispensable pour démultiplier les résultats obtenus au niveau des pays. Malheureusement, si les déclarations politiques sur l'intégration régionale sont claires, elles masquent la réalité de la tâche herculéenne qui attend les communautés économiques régionales, chargées de développer les capacités institutionnelles nécessaires et de faire concorder les plans régionaux et nationaux.

11. S'agissant des projets régionaux, l'Afrique ne dispose pas des immenses ressources nécessaires pour assurer simultanément la préparation technique et financière d'un grand nombre de projets régionaux complexes. Les partenaires bailleurs de fonds ne sont pas non plus habitués

à intervenir dans la préparation de projets de cette envergure. Les retards accusés au stade de l'élaboration des projets ont ralenti l'exécution des opérations et suscité une certaine amertume politique. Les communautés économiques régionales ont donc été poussées à prendre en charge l'élaboration des projets, mission plus souvent assumée par des groupements d'organismes techniques (par exemple de compagnies d'électricité). Les progrès sur ce front essentiel ont été freinés par le manque de ressources disponibles pour l'élaboration des projets et par la délimitation imprécise des attributions entre organismes régionaux.

12. L'expérience directe de la Banque en la matière en tant que partenaire de l'intégration régionale a permis d'identifier quatre problèmes institutionnels auxquels il importe de s'attaquer pour accélérer les progrès :

- Il faut préciser les missions et les attributions de chaque strate de l'architecture institutionnelle que l'Afrique a mise en place pour encadrer l'intégration régionale, et délimiter les attributions des organismes régionaux.
- Il faut renforcer les capacités des grands organismes régionaux pour pouvoir améliorer les stratégies régionales et harmoniser comme il convient les actions menées dans les domaines jugés prioritaires.
- Il faut renforcer les organes de planification nationale concernés, afin de rapprocher les stratégies régionales et les plans de développement nationaux.
- Il faut renforcer les mécanismes nécessaires à la mise en œuvre des initiatives régionales (par exemple les infrastructures régionales) pour obtenir rapidement des résultats tangibles qui instaurent la confiance dans l'intégration.

13. Les efforts déployés par l'Afrique pour renforcer l'intégration régionale ont été principalement axés sur ce dernier problème. Pourtant, l'appui des pays aux programmes régionaux est resté limité par rapport aux priorités nationales des gouvernements. Les priorités régionales ont été peu prises en compte dans les plans nationaux, ce qui n'a pas permis d'avancer rapidement sur les dossiers prioritaires et n'a pas incité les gouvernements à céder une partie de leur souveraineté à d'autres initiatives régionales — un cercle vicieux. L'expérience de la Banque — ainsi que celle de l'Union africaine, de la Commission des Nations unies pour l'Afrique, et d'autres — semble montrer que, pour avancer plus vite sur l'intégration, il est nécessaire de rééquilibrer les interventions de manière à s'attaquer aux quatre problèmes institutionnels. L'objectif du projet de Stratégie d'aide à l'intégration régionale est que la Banque apporte une contribution majeure à cet effort.

Principaux problèmes liés à des domaines particuliers

14. L'intégration régionale n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre un objectif. Venant compléter des programmes de développement nationaux, elle est un moyen d'obtenir des gains supérieurs en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté en démultipliant les résultats obtenus au niveau des pays dans des domaines particuliers. En Afrique subsaharienne, les principaux progrès sont attendus dans l'amélioration des liaisons physiques transfrontalières, le développement des échanges commerciaux et des investissements, la promotion de l'intégration financière, la fourniture de biens publics régionaux et la gestion du patrimoine régional. La stabilité macroéconomique est évidemment une condition préalable pour

que l'intégration régionale apporte des gains en termes de croissance et de réduction de la pauvreté dans ces domaines. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'un problème national, certains groupes de pays (par exemple l'UEMOA et la CAE) s'emploient à rapprocher les situations macroéconomiques à l'échelon régional pour renforcer ce fondement du développement.

15. L'amélioration des *liaisons physiques transfrontalières* peut contribuer à la croissance et à la réduction de la pauvreté en ouvrant des débouchés commerciaux, en permettant des économies d'échelle et en favorisant la diversification de l'économie — autant de facteurs qui étendent les possibilités offertes aux populations pauvres de participer aux activités productives et commerciales. Sans programmes d'infrastructures transfrontalières — principalement dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications — il ne sera pas possible d'accélérer la circulation des marchandises, des services, des personnes et des informations d'un pays à l'autre et (par conséquent) de diminuer l'impact des coûts de transport sur la compétitivité de l'Afrique. Les programmes de ce type élargissent l'accès aux marchés, réduisent les distances économiques et favorisent les échanges, les investissements et la mobilité de la main d'œuvre. L'intensification des activités économiques transfrontalières qui en résulte contribue également à créer des emplois, en particulier dans les secteurs à forte intensité de main d'œuvre, ce qui participe aussi à la réduction de la pauvreté.

16. Le développement des *échanges commerciaux* et des *investissements*, rendu possible grâce à l'intégration des marchés, aux accords de libre-échange et aux unions douanières, est également favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté. L'ouverture des marchés et les apports d'IDE peuvent permettre aux pays en développement de devenir acteurs sur des marchés mondiaux où leurs produits rencontrent une demande. Dans la mesure où les économies en développement disposent d'un avantage comparatif pour les produits nécessitant beaucoup de main d'œuvre, le fait de créer une demande pour ce type de produits peut augmenter la demande de main d'œuvre et de petites parcelles de terrain, seules ressources dont disposent généralement les pauvres. Le commerce et les investissements à l'échelon régional ont un effet semblable, et même plus important, sur la réduction de la pauvreté, en atténuant les graves difficultés rencontrées par les petits États pauvres pour accéder aux marchés mondiaux. En règle générale, ces pays ont besoin de liaisons physiques, de connaissance des marchés, et de réseaux de distribution. Une fois intégrés à des économies voisines plus importantes, ils sont mieux placés pour s'insérer dans les chaînes de valeur régionales et mondiales.

17. Pour faire avancer l'intégration économique et créer un environnement propice à une croissance durable, les communautés économiques régionales ont établi de nouvelles institutions chargées d'appuyer l'*intégration du secteur financier*. Il est probable que l'augmentation des flux de capitaux vers les pays d'Afrique fasse peser une charge supplémentaire sur un secteur bancaire en majorité fragmenté et fragile. La réglementation et la supervision du secteur bancaire doivent être renforcées, et les structures financières modernisées afin de s'adapter aux besoins en évolution rapide des entreprises présentes sur les marchés régionaux et mondiaux. Les marchés des capitaux et l'intermédiation financière doivent impérativement être développés pour que les ressources nécessaires à la croissance et au développement durable puissent être mobilisées. Il faudra pour cela relever quelques défis de taille, à savoir satisfaire les immenses besoins en matière de renforcement des capacités, harmoniser les différentes politiques et procédures nationales et mettre au point de nouvelles catégories d'instruments financiers internationaux à moyen et long terme.

18. *Les biens publics mondiaux et le patrimoine régional* sont des éléments essentiels en ce qu'ils participent des fondements de la croissance et qu'ils contribuent à l'effort de réduction de la pauvreté en limitant la vulnérabilité des pays. Les effets de maladies telles que le VIH/SIDA ou le paludisme sur la productivité de la main d'œuvre peuvent être considérables, tandis que la production agricole est régulièrement menacée par des attaques dévastatrices de ravageurs migrants, par exemple de criquets. Dans les deux cas, la croissance est durement amputée, mais le tribut payé par les pauvres est démesurément élevé. De la même façon, les pauvres sont les plus touchés par les pénuries d'eau et ont le plus à gagner d'une gestion concertée des ressources hydriques communes dont la population a un besoin vital pour l'agriculture de subsistance et pour sa propre consommation. Et bien qu'il n'existe pas encore de stratégies d'atténuation des effets provoqués par les éléments négatifs du patrimoine commun, tels que les catastrophes météorologiques et les changements climatiques, l'exemple d'autres régions semble montrer que des actions régionales peuvent probablement limiter leur impact sur la croissance et sur les pauvres.

19. *Des programmes de convergence macroéconomique* et d'unification monétaire peuvent avoir une incidence très positive sur la stabilité, la croissance et la réduction de la pauvreté parmi les groupes de pays politiquement acquis à un haut niveau d'intégration. Les communautés économiques régionales telles que l'UEMOA et la CAE ont défini des critères de convergence macroéconomique pour guider les États membres vers des réformes structurelles, et ont amélioré la stabilité macroéconomique en créant une interdépendance dans un espace économique unifié. Ce sont des programmes ambitieux, même pour des économies développées. Les étapes intermédiaires de l'intégration, notamment des unions douanières et des zones de libre-échange opérationnelles, constituent des jalons importants qui sont en soi d'immenses paris.

III. AIDE DE LA BANQUE MONDIALE À L'INTÉGRATION RÉGIONALE À CE JOUR

20. L'appui que la Banque fournit depuis fort longtemps en soutien aux priorités mondiales et aux programmes à portée régionale a reçu une nouvelle impulsion forte en 2003 avec le lancement du Programme pilote régional de l'IDA.⁴ Mis en place en reconnaissance de l'importance grandissante de l'intégration régionale dans la promotion de la croissance et la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres, en Afrique en particulier, ce programme a renforcé la capacité de l'IDA à soutenir les actions régionales menées en Afrique en capitalisant ses engagements au niveau des pays. Pour affecter spécialement des ressources à ce programme, près de 1,3 milliard de dollars de l'aide de l'IDA au titre des programmes régionaux ont été mobilisés dans le cadre d'IDA-13 et IDA-14.⁵ Après un engagement de 375 millions de dollars

⁴ La première participation de la Banque mondiale à des programmes mondiaux remonte à la création, en 1972, du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale. Depuis lors, cette participation n'a cessé de s'étendre pour couvrir plus de 160 programmes et partenaires mondiaux pendant l'exercice 06. S'agissant spécifiquement de l'Afrique, la Banque a soutenu 10 projets régionaux pour un engagement de l'IDA dont le montant total s'élève à 315 millions de dollars entre 1979 et 2002.

⁵ Pour qu'un pays participe cet effort régional dans le cadre de son programme IDA, le Programme pilote régional exige que l'allocation IDA de ce pays couvre un tiers des coûts du projet régional qui lui sont imputables, les deux tiers restants provenant de l'enveloppe de financement distincte allouée au Programme pilote régional. Ce dernier fournit donc des financements distincts qui viennent compléter les ressources des pays à hauteur de 580 millions de dollars pour les deux dernières années d'IDA-13 et de près de 1 milliards de dollars pour IDA-14. Ce qui, ajouté

pour financer cinq opérations au cours des exercices 04 et 05, le Programme a mobilisé des financements d'un montant de 480 millions de dollars pour cinq projets durant l'exercice 06 et plus de 700 millions de dollars pour quatre projets durant l'exercice 07. Pour l'exercice 08 jusqu'ici (au 1^{er} octobre 2007), deux projets ont été approuvés pour un engagement de 280 millions de dollars, épuisant de fait l'enveloppe financière du Programme une année à l'avance.

21. Le **positionnement** stratégique de l'aide régionale de la Banque constitue un défi. En dépit de multiples engagements politiques, les priorités régionales se reflètent peu dans la planification nationale. Les plans régionaux visent surtout à établir les priorités d'investissement, ainsi qu'il en est du Plan d'action à court terme du NEPAD (STAP) de 2002. Pour la Banque, et d'autres partenaires, la difficulté consiste à identifier au sein de groupes de pays des convergences stratégiques de la volonté d'une coopération régionale. Cette démarche basée sur les préférences exprimées a servi à formuler quatre stratégies intérimaires sous-régionales qui ont orienté l'engagement de la Banque dans le cadre du Programme pilote. Dans l'ensemble, la Banque vise trois objectifs principaux : i) augmenter l'aide aux programmes prioritaires d'intégration régionale ; ii) inscrire cette aide à son programme pour l'Afrique, spécifiquement dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique ; et iii) fournir cette aide suivant l'approche par pays adoptée par l'institution pour éviter que l'aide régionale soit perçue comme une activité distincte.

22. Au 1^{er} septembre 2007, le portefeuille de projets du Département de l'intégration régionale comprend 29 projets, représentant un engagement d'un montant total de près de 2,2 milliards de dollars, ce qui en fait le portefeuille le plus important de la région Afrique en termes de nombre de projets et le deuxième en termes d'engagements nets. Les infrastructures régionales (énergie, couloirs de transport et communication) constituent près de deux-tiers de ce portefeuille, le reste étant réparti entre la gestion des ressources en eau et l'environnement (20 %), l'intégration du secteur financier (environ 10 %) et le VIH/SIDA et l'agriculture régionale. D'après la répartition par sous-région, l'Afrique de l'Ouest a bénéficié de l'aide la plus importante avec 15 projets, suivie de l'Afrique centrale (10 projets), l'Afrique de l'Est (9 projets) et l'Afrique australe (7 projets).⁶ *Le portefeuille de projets du Département de l'intégration régionale est présenté au tableau I ci-joint.*

23. Les partenariats et la coordination constituent des leviers essentiels à l'aide de la Banque à l'intégration régionale. La Banque africaine de développement est devenue un partenaire privilégié associé à l'élaboration de programmes d'infrastructure complexes et au financement de la plupart des investissements importants. D'autres partenaires notables incluent la CE, de même que la BID, la DBSA, le DFID, l'AFD, l'USAID, l'Allemagne, le Japon et les pays nordiques. Une contribution majeure à ces partenariats est l'appui de l'alignement des politiques régionales dans le cadre de la participation de la Banque au dialogue sur les politiques au niveau des pays. Le renforcement de la coordination interne de la Banque et des consultations entre les

aux contributions des pays, porte l'enveloppe totale disponible dans le cadre d'IDA-14 pour les projets régionaux à 1,3 milliards de dollars, dont plus de 80 % consacrés aux projets en Afrique.

⁶ Sur l'ensemble du portefeuille de projets d'intégration régionale en Afrique, 16 projets d'un engagement de 1,9 milliard de dollars ont été financés au moyen des ressources du Programme pilote régional de l'IDA, et 13 projets représentant un engagement de 297 millions de dollars ont été financés sur des ressources du FEM ou des fonds VIH/SIDA, ou sont antérieurs au Programme pilote.

équipes-pays, les équipes sectorielles et le Département de l'intégration régionale de l'institution favorisent une meilleure prise en compte des priorités régionales dans les stratégies d'aide aux pays (CAS) et dans les stratégies sectorielles. Les partenariats avec l'IFC et la MIGA ont également largement contribué à mobiliser des ressources privées pour financer l'infrastructure régionale.⁷

24. L'aide au renforcement des capacités régionales présente une difficulté pour l'IDA. En effet, le Programme pilote régional ne permettant pas d'accorder des dons à des entités supranationales, la Banque n'a pas la possibilité de soutenir le renforcement des moyens d'action d'organismes régionaux et leur capacité à mener le dialogue sur les politiques régionales. Un appui limité est toutefois fourni par le biais de partenariats et de fonds fiduciaires multilatéraux. En raison de la fragmentation des ressources et des financements limités, il est difficile pour la Banque de fournir une aide proportionnelle à l'importance stratégique du renforcement des capacités régionales.

25. L'aide de la Banque à l'intégration régionale en Afrique est essentiellement basée sur des activités. Cette approche peut assurer l'intérêt pour les activités en question et leur appropriation par les acteurs concernés, et produire des résultats tangibles — élargissement de l'espace économique, réduction de la distance économique, et biens publics régionaux— pour donner une impulsion à la coopération. Elle est particulièrement indiquée dans

les sous-régions où les pays participants se font peu confiance au départ. Toutefois, les mécanismes d'aide basés sur des activités ont tendance à être fragmentés et parfois désorganisés

Encadré 1 : Enseignements tirés de l'exécution des projets de la Banque

- Il est essentiel que les acteurs régionaux et nationaux prennent les projets à leur propre compte pour en garantir la bonne exécution. Cette appropriation suppose une coordination entre les organismes sectoriels dans chaque pays et entre les organismes régionaux et nationaux.
- La planification des projets doit absolument s'inscrire dans une perspective régionale alors que la gestion de l'exécution est en général plus efficace au niveau national. La force des institutions nationales s'en trouve ainsi mise à contribution et les risques liés à la performance sont limités pour les institutions régionales précaires. Le renforcement des capacités des communautés économiques régionales et des institutions des pays membres est essentiel à l'appui des programmes régionaux.
- Les défaillances des systèmes régionaux de suivi et d'évaluation compromettent les efforts de suivi de l'impact des projets par rapport aux résultats visés dans le cadre des stratégies régionales. Aussi les capacités des institutions régionales doivent-elles être renforcées.
- La responsabilité de la passation des marchés relatifs aux composantes supranationales des projets est ardue et appelle tout particulièrement l'harmonisation des systèmes nationaux.
- Du point de vue des instruments de la Banque, les prêts-programmes évolutifs (PPE) facilitent l'exécution de projets régionaux lorsque l'efficacité commune n'est pas requise, ce qui laisse aux pays la possibilité de ne conclure les accords relatifs au projet que lorsqu'ils sont prêts, et limite l'engagement de prêt de la Banque concernant les composantes et les pays prêts à emprunter. Par voie de conséquence, six des onze projets d'intégration régionale financés durant les deux dernières années ont eu recours à des PPE.
- Compte de la complexité des projets régionaux, leur qualité de leur préparation et de leur supervision doit être régulièrement soumise un examen pour prendre en compte de l'expérience d'autres opérations exécutées dans les différentes régions de la Banque.

Il est nécessaire de poursuivre les efforts pour renforcer la coordination dans les cellules et équipes en charge des pays. La mise en place de systèmes intégrés de gestion pour faire ressortir les projets régionaux dans les programmes nationaux est une étape clé.

⁷ On citera à titre d'exemple le Programme d'infrastructure de communication régionale (424 millions de dollars), qui soutient la mise en place d'un système de télécommunication qui permettrait d'assurer l'interconnectivité entre 24 pays d'Afrique de l'Est. L'IFC a mobilisé des investissements privés importants pour financer la liaison téléphonique sous-marine. Tout cela a été facilité par le financement complémentaire des liaisons et transmissions terrestres essentielles fourni dans le cadre du Programme pilote régional de l'IDA.

en raison du manque de perspective stratégique à l'échelle régionale. Les sous-stratégies d'aide à l'intégration régionale, surtout en Afrique de l'Ouest, fournissent certes un cadre d'orientation pour réaliser certaines activités sous-régionales, mais il n'en demeure pas moins qu'elles sont très inégales de par leur nature et leur conception et, par conséquent, elles n'ont que peu servi à la Banque comme instrument cohérent et stratégique pour appuyer l'intégration régionale sur l'ensemble du continent. Il se dégage de l'expérience de l'exécution des projets un certain nombre d'enseignements concernant la conception et l'exécution de projets régionaux qu'il faut prendre compte en élaborant une stratégie globale. Les plus importants de ces enseignements sont résumés dans l'encadré I.

IV. UNE STRATÉGIE DE LA BANQUE MONDIALE QUI VOIT LE JOUR

A. Principes d'engagement clés

26. L'intégration régionale offre aux économies de la région, surtout celles n'ayant pas de littoral, les possibilités de tirer chacune des avantages de la coopération. Ces avantages tiennent en grande partie à la possibilité qu'offre l'intégration de créer et faire valoir un avantage comparatif au niveau régional par des moyens non accessibles dans le cadre de programmes nationaux de développement. Les pays peuvent aussi avoir accès aux avantages de la gestion du patrimoine régional et de la création de nouveaux biens publics régionaux. Dans le souci d'orienter l'appui de la Banque de sorte à aider les pays à « libérer » ces avantages, la nouvelle stratégie a été élaborée dans un cadre conceptuel reposant sur trois principes directeurs :

- **Régionalisme ouvert** : Promotion d'une approche de l'intégration tournée vers l'extérieur, pour contribuer à réduire les obstacles au commerce et à l'investissement par des processus d'intégration obéissant aux lois du marché. Coopération en vue d'élargir les marchés et d'encourager la concurrence au-delà des frontières. Cela contribue à renforcer la compétitivité et l'avantage comparatif.
- **Subsidiarité** : Les entités régionales ne doivent s'occuper que des activités qui ne peuvent être gérées avec plus d'efficacité au niveau national. Le respect de ce principe évite de surcharger les rares capacités régionales et aide à renforcer le lien entre les plans régionaux et nationaux, ce qui, associé à l'appropriation des initiatives régionales au niveau national, sous-tend l'exécution du projet.
- **Pragmatisme et gradualisme** : La démarche méthodique et l'accent mis sur les gains mesurables et pragmatiques permettront de constituer des groupes de soutien pour passer aux autres étapes de l'intégration et renforcer les mécanismes de mise en œuvre. Les objectifs de résultat doivent être crédibles et réalistes, et les activités sous-tendues par des connaissances et des analyses régionales adéquates.

27. En élaborant la stratégie, ces principes ont été appliqués pour identifier des aspects du Plan d'action pour l'Afrique dont les résultats au niveau des pays peuvent être renforcés par l'appui à l'intégration régionale. En planifiant la mise en œuvre de la stratégie, le quatrième principe retenu établit que l'appui de la Banque à l'intégration régionale doit renforcer plutôt qu'affaiblir les programmes d'aide aux pays.

28. Plusieurs acteurs ont participé à la formulation de la stratégie d'aide à l'intégration régionale : organismes régionaux, gouvernements nationaux, universitaires, représentants du secteur privé et de la société civile, et partenaires du développement. Outre les nombreuses réunions tenues avec chaque groupe de parties prenantes, une première consultation générale a été organisée à Nairobi en janvier 2007 au cours de laquelle la Banque a annoncé et mis à l'épreuve ses premières idées sur la manière de repositionner et rééquilibrer l'aide de sorte à amener l'Afrique à prendre les choses main.⁸

29. La Banque prévoit une architecture ouverte pour la nouvelle stratégie ouverte, pour favoriser les partenariats et faire fonds sur les avantages comparatifs d'autres organismes multilatéraux et bilatéraux soutenant l'intégration régionale. Elle compte continuer de collaborer largement avec les partenaires sur tous les aspects de la stratégie et entend étendre ces partenariats à de nouveaux acteurs, tels que la Chine et l'Inde.

B. Principaux piliers de la stratégie

30. Les observations recueillies dans le cadre des consultations avec les parties prenantes ont permis à la Banque d'affiner les principaux aspects de la nouvelle stratégie qui s'articulent autour des trois principaux piliers d'engagement suivants : i) infrastructures transfrontalières, ii) intégration des échanges commerciaux, des investissements et du secteur financier, et iii) biens publics régionaux. La Banque interviendra dans ces domaines pour soutenir également l'Afrique sur deux défis transsectoriels importants de l'intégration régionale : renforcement de la planification stratégique régionale et des passerelles la reliant aux plans de développement nationaux, et alignement et harmonisation de l'aide des donateurs dans le cadre des programmes régionaux. Il faudra au passage aider l'Afrique à maintenir la stabilité macroéconomique et financière régionale. La Banque viendra appuyer cet objectif connexe dans le cadre de ses programmes-pays, parallèlement à l'appui spécifique à l'intégration régionale. À cet égard, une attention particulière sera portée sur les groupes de pays poursuivant une convergence économique et une union monétaire.

Infrastructures transfrontalières

31. La connexion physique est à la base de nombre de communautés économiques du monde. Les voies de transport et de communication sont essentielles à la circulation des biens, services, capitaux et personnes au-delà des pays et des frontières, tandis que les réseaux électriques intégrés diminuent les coûts et améliorent la fiabilité. Des équipements plus solides et mieux reliés les uns aux autres déchaîneront les économies d'échelle et renforceront la compétitivité en Afrique. Ils permettront d'augmenter les échanges commerciaux intrarégionaux et les exportations en provenance du continent, ce qui stimulera sensiblement son programme de croissance.

32. Les nouvelles infrastructures équipements ne représentent cependant qu'une partie du défi. Pour en assurer l'efficacité, l'utilisation des d'équipements doit impérativement s'accompagner d'un « dispositif incorporel ». Ce dernier englobe l'harmonisation des normes techniques et l'élaboration de réglementations, procédures et codes juridiques communs. Ce

⁸ Cf. compte-rendu de la consultation.

dispositif doit également impérativement comprendre le renforcement des capacités au sein des organismes nationaux et régionaux pour mener le programme d'harmonisation et concevoir et appliquer une réglementation transnationale.

33. L'appui de la Banque à l'infrastructure transfrontalière et au « dispositif incorporel » qui l'accompagne sera axé sur : i) l'expansion et le renforcement de certains couloirs commerciaux et réseaux de transport ; ii) l'élargissement de l'accès à l'énergie propre et l'amélioration de la fiabilité de la fourniture ; et iii) l'amélioration des télécommunications. Le financement des équipements physiques sera complété par une aide substantielle au titre du renforcement des capacités.

Intégration des échanges commerciaux, des investissements et du secteur financier

34. Des marchés régionaux plus intégrés présentent de nombreux avantages qui viennent s'ajouter aux avantages directs découlant d'un commerce intrarégional mieux assis. Ils facilitent des économies d'échelle, pour accroître la compétitivité, promeuvent la diversification, qui permet d'éviter la concurrence entre entreprises africaines sur les marchés mondiaux, et permettent à ces entreprises de s'aguerrir aux exportations pour réussir leur entrée sur les marchés mondiaux. Les marchés régionaux peuvent aussi aider à mobiliser des IDE, en permettant aux investisseurs potentiels de gérer les risques politiques perçus en s'exposant moins sur des marchés nationaux individuels et surtout à la taille étriquée.

35. Relier les marchés pour améliorer l'environnement de l'entreprise privée, de l'investissement et du commerce constitue un défi à plusieurs volets. Des marchés financiers plus intégrés et plus profonds et des équipements transfrontaliers renforcés, sont d'une importance capitale. Les autres défis incluent la nécessité de réformer et d'harmoniser les politiques commerciales, de simplifier et normaliser les dispositifs douaniers et d'améliorer la logistique commerciale à l'intérieur des frontières pour accélérer la circulation des biens et services, en particulier éliminer les barrages routiers non officiels.

36. L'appui de la Banque à l'intégration des échanges commerciaux, des investissements et du secteur financier s'articulera autour de quatre grands domaines d'intervention : i) amélioration des cadres régionaux des affaires, de l'investissement et de la coopération industrielle, notamment par le développement et l'intégration de marchés financiers, ii) appui aux efforts régionaux de réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges commerciaux intrarégionaux ; iii) appui à la mise en œuvre d'unions douanières et à l'application d'accords de libre échange, et iv) contribution aux études analytiques et assistance technique liée aux nouveaux accords commerciaux.

Biens publics régionaux

37. Certains défis importants liés au développement ont une portée transnationale et peuvent être relevés plus efficacement par une action collective. Les campagnes de lutte contre le SIDA, par exemple, sont renforcées par une action menée le long des couloirs commerciaux régionaux. De même, les campagnes de lutte contre le paludisme et la grippe aviaire sont plus efficaces lorsque leur organisation repose sur des bases régionales. Les mêmes considérations sont valables pour la lutte contre les migrants nuisibles, tels que les criquets. Il est également

indispensable d'agir collectivement en ce qui concerne particulièrement la gestion durable des ressources naturelles, de l'eau et des écosystèmes sensibles communs. Les quarante-sept pays d'Afrique subsaharienne ont en partage soixante-neuf bassins fluviaux internationaux. L'Afrique évolue également vers la création de nouveaux types de biens publics régionaux basés sur un meilleur savoir régional, par exemple une recherche agricole et une diffusion des connaissances plus efficaces par la création de pôles d'excellence régionaux. D'un autre côté, des approches concertées sont également élaborées pour s'attaquer à certains types de biens publics régionaux néfastes, tels que l'insécurité alimentaire émanant des inondations ou de la sécheresse et les effets du changement climatique.

38. En ce qui concerne les biens publics régionaux, l'appui de la Banque portera en particulier sur i) une gestion plus efficace des ressources en eau transfrontalières ; ii) la recherche et le partage du savoir sur les implications possibles pour l'Afrique subsaharienne de la modification du climat et l'aide à la formulation de stratégies pour l'atténuer ; iii) un accès accru aux méthodes de prévention du VIH/SIDA le long des principaux couloirs de transport, et le renforcement des mesures d'intervention en prévision des pandémies transfrontalières, d'autres maladies infectieuses et des ennemis des cultures ; et iv) la rationalisation régionale de la recherche et de l'enseignement tertiaire pour consolider les actifs régionaux relatifs au savoir et les capacités techniques.

C. Thèmes transsectoriels

Lier planification régionale et nationale

39. Les initiatives régionales à succès sont ancrées dans des actions nationales coordonnées sur : l'harmonisation des politiques, le renforcement des capacités institutionnelles complémentaires et le développement des connaissances, et la coordination à échelle nationale de l'élaboration et la mise en œuvre de programmes communs. À l'heure actuelle, les convergences de la volonté politique de coopérer à l'échelle régionale reflètent largement les groupes formés dans le cadre d'associations techniques transfrontalières, telles que les associations régionales d'entreprises nationales d'électricité ou d'organismes de gestion de bassins fluviaux. Les initiatives régionales à ce jour – certes importantes prises individuellement – ont donc tendance à être basées sur des activités plutôt qu'à émaner d'une sélection stratégique au niveau de l'économie régionale. Cette approche opportuniste se veut pragmatique, alors que la planification stratégique régionale est à un stade embryonnaire. Cependant, elle ne met à profit que partiellement la capitalisation des résultats que l'on peut obtenir grâce à des approches stratégiques de l'intégration régionale. Les organismes techniques nationaux ayant tendance à se faire les champions des initiatives basées sur des activités, cette approche n'évolue pas naturellement vers un engagement stratégique au niveau des économies prises globalement. En l'absence jusqu'ici de déclarations cohérentes indiquant les priorités régionales, elle ne peut évoluer que légèrement vers la vision d'une intégration insufflée par les dirigeants africains.

40. La possibilité de renforcer de l'intégration régionale est donc inextricablement liée aux défis du renforcement de la planification stratégique régionale et de l'établissement de liens plus solides avec les plans de développement nationaux. Ces défis sont quant à eux liés à ceux du renforcement des capacités des organismes régionaux clés et des organismes nationaux de planification auxquels ils sont associés. Dans le cadre de la nouvelle stratégie, la Banque entend

renforcer son soutien à la planification stratégique régionale, en particulier sur la formulation de stratégies de lutte contre la pauvreté. Elle s'efforcera également de renforcer les rapports avec les organismes nationaux de planification dans le cadre des rapports qu'elle entretient avec les pays. L'aide à la planification régionale dépend toutefois dans une grande mesure de la disponibilité d'un instrument de don régional adapté.

Alignement et harmonisation de l'aide des donateurs

41. Les investissements régionaux, les activités liées au savoir et le renforcement des capacités de l'Afrique sont appuyés par une plateforme d'engagement des bailleurs de fonds qui va s'élargissant. Certains partenaires travaillent à l'échelle régionale avec l'Afrique depuis un bout de temps déjà. D'autres, dont la Banque mondiale, font une entrée relativement récente dans ce domaine. La plupart des partenaires se heurtent à la difficulté de travailler à l'échelle régionale suivant des modèles faisant appel pour l'essentiel à des instruments financiers nationaux. Et comme la Banque, ils ont été confrontés à la difficulté de donner une orientation stratégique à leur aide avant que l'Afrique articule clairement des stratégies d'intégration régionale. Les limites des capacités des communautés économiques régionales ajoutent à ces difficultés, aussi bien en élargissant excessivement les possibilités d'une prise en main claire et forte de la part des clients sur la question de l'alignement qu'en contrariant l'élaboration des modalités de gestion et des dispositions fiduciaires visant à faciliter l'harmonisation de l'aide au moyen des systèmes des clients. Par conséquent, les progrès remarquables accomplis au plan de l'alignement et l'harmonisation de l'aide des donateurs dans le cadre des programmes nationaux et impulsés par la Déclaration de Paris ne se reflètent pas encore dans les programmes régionaux. Des initiatives encourageantes ont certes été prises au sein de certains groupes de donateurs, mais d'une manière générale, une prise en main plus forte par les clients s'inscrivant dans des cadres stratégiques plus clairs donnerait un coup de pouce à l'alignement et l'harmonisation des programmes régionaux.

42. La Banque participera plus largement aux efforts déployés par les donateurs pour renforcer la prise en mains par les clients des engagements pris avec les partenaires donateurs, y compris par le développement institutionnel des organismes régionaux qui s'impose. À cet égard, la Banque soutiendrait l'extension de la portée de la Déclaration de Paris à l'alignement et l'harmonisation dans le cadre des programmes régionaux.

43. *Le portefeuille actuel de projets d'intégration régionale en cours de préparation pour la période 2008-2011 est présenté au tableau II ci-joint.*

D. Différents rôles pour la Banque mondiale

44. En appliquant la nouvelle stratégie, la Banque jouera quatre rôles distincts pour soutenir l'intégration régionale : i) source de financement, ii) partenaire du savoir, iii) partenaire pour le renforcement des capacités, et iv) facilitateur et intermédiaire honnête.

45. En tant que financier, la Banque continuera de fournir des ressources financières pour les projets d'intégration régionale de grande priorité, assorties du renforcement des capacités et de l'assistance technique qui vont avec. Un aspect important de ce rôle sera de continuer de soutenir la mobilisation des ressources financières privées et des cofinancements requis. La Banque va

déployer un effort concerté pour mobiliser des financements régionaux additionnels auprès de l'IFC et explorer des options pour une utilisation accrue des garanties de la MIGA pour couvrir l'intégration des infrastructures et du secteur financier.

46. En tant que partenaire du savoir, la Banque aidera les organismes régionaux à créer et diffuser les connaissances sur les opportunités et les défis de l'intégration, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la planification stratégique régionale, la formulation des politiques régionales et la création et la gestion de biens publics régionaux. Le programme analytique de la Banque mettra l'accent sur l'apprentissage à partir de l'expérience de l'intégration dans d'autres régions.

47. Pour appuyer le renforcement des capacités, la Banque aidera les communautés économiques régionales et un certain nombre d'autres organismes régionaux à renforcer leurs capacités à mener le débat sur les politiques régionales. Les travaux porteront essentiellement sur les politiques commerciales, l'infrastructure régionale, la facilitation des échanges commerciaux, l'intégration du secteur privé et les biens publics régionaux. Pour cela, il faudra renforcer le partenariat de la Banque avec la BAfD et la coordination avec les instances de l'Initiative du G8 pour le renforcement des capacités en matière d'infrastructure et avec la Facilité pour la préparation des projets liés aux infrastructures du NEPAD.

48. Enfin, l'application de la nouvelle stratégie nécessitera une profonde coopération et une coordination plus efficace entre un grand nombre d'organisations internationales et régionales. Le Banque entend jouer un rôle actif en tant qu'intermédiaire honnête pour faciliter les accords entre les organismes régionaux et avec les donateurs partenaires dans des initiatives importantes où des goulots d'étranglement doivent être éliminés.

V. POINTS À EXAMINER

Pour affiner la stratégie d'aide à l'intégration régionale, la Banque mondiale prendra en compte les avis des parties prenantes sur les trois groupes de questions ci-dessous. Ces avis permettront à l'institution de mieux comprendre les défis que l'Afrique doit relever pour inscrire pleinement l'intégration régionale dans le développement continental et national. Ce qui aidera la Banque à cadrer sa stratégie de sorte à soutenir ces efforts efficacement au regard de son avantage comparatif par rapport aux autres partenaires du développement.

- 1. L'analyse présentée à la section II ressort-elle les défis de l'intégration régionale en Afrique subsaharienne ?** Quelle est la priorité relative parmi ces défis ? Serait-il réaliste de s'attaquer à ces défis dans le court terme ? Sinon, lesquels sont prioritaires ?
- 2. Comment les partenaires du développement peuvent-ils mieux aider l'Afrique à renforcer la planification stratégique régionale et ses liens avec les programmes de développement nationaux ?** Quel est le bon dosage entre la clarification des rôles et des responsabilités des organismes régionaux et le renforcement des capacités des communautés économiques régionales et des organismes nationaux de planification.
- 3. Dans quels domaines la Banque jouit-elle d'un avantage comparatif pour soutenir l'intégration régionale ?** Les éléments d'une stratégie de la Banque proposés à la section

IV sont-ils les bons ? Les trois piliers et les deux thèmes transsectoriels proposés mettent-ils l'accent là où il faut ?

Contacts Banque mondiale :

Mark D. Tomlinson, directeur, Département de l'intégration régionale, téléphone : 202- 473-4936

Jacob Kolster, chargé des opérations principal, Département de l'intégration régionale, téléphone : 202-458-8957

Annexe I : Avantages et coûts de l'intégration régionale

Avantages et coûts des accords d'intégration régionale

Avantages/justification de l'intégration régionale :

- *Accroissement des revenus et de la concurrence* — l'idée que a) des marchés plus larges (grâce à l'intégration de petites économies) permettent aux grandes entreprises d'avoir une plus grande efficacité productive dans les secteurs d'activité permettant de réaliser des économies d'échelle et b) la concurrence accrue pousse les entreprises à réduire les coûts, augmenter les ventes et réduire les inefficacités internes.
- *Effets sur le commerce et la situation géographique* — découlant de la réduction préférentielle des tarifs dans le cadre d'accords régionaux, qui a une incidence sur la demande comme sur l'offre, avec un effet net sur le revenu national en fonction des coûts d'autres sources de l'offre et des politiques commerciales à l'égard des pays non membres.
- *Investissements* — la coopération régionale accrue et les accords établis peuvent attirer plus d'IDE en provenance aussi bien de la région que de l'extérieur, du fait a) de l'élargissement du marché (en particulier pour les investissements très importants qui ne pourraient être viables qu'au-delà d'une certaine taille), et b) de la réduction des distorsions et des coûts marginaux de production plus faibles.
- *Coordination et puissance de négociation collective* — l'idée que les accords d'intégration régionale peuvent permettre à des pays de coordonner leurs positions dans le cadre de négociations internationales, ce qui pourrait les rendre plus visibles et leur conférer éventuellement un pouvoir de négociation plus important.
- *Blocage et mécanisme d'engagement* — cela se rapporte à l'effet que l'accord régional a sur la politique nationale et à l'idée qu'un accord régional peut constituer un « mécanisme d'engagement » sur des mesures de réforme liées aux échanges commerciaux et à d'autres politiques ; cela peut constituer un moyen d'élever le coût, et donc de réduire la probabilité d'un changement de politique. Cet argument est valable pour les réformes aussi bien politiques qu'économiques. Une condition nécessaire pour qu'un accord d'intégration régionale serve de mécanisme d'engagement est que l'avantage de l'adhésion à long terme soit plus important que les gains immédiats de la sortie et que les mécanismes d'application des mesures prises dans le cadre de l'accord soient crédibles.
- *Assurance* : Les accords d'intégration régionale peuvent également être perçus par les membres comme une assurance contre les risques futurs (instabilité macroéconomiques, bouleversement des termes de l'échange, guerre commerciale, résurgence du protectionnisme dans les pays développés, etc.). L'assurance semble être une justification importante de l'intégration ou d'une adhésion permanente surtout à regroupements régionaux très larges, au regard des chocs externes asymétriques liés aux conditions climatiques et des bouleversements des termes de l'échange affectant les exportateurs de matières premières.
- *Sécurité* — cela se rapporte aux avantages perçus découlant de l'accord d'intégration régionale comme base du renforcement de la sécurité vis-à-vis des parties extérieures à l'accord, de même que dans le cadre des relations entre membres ; cela tient à des mécanismes tels qu'une assurance et une confiance intrarégionale accrues et des accords de défense commune ; et en accroissant l'interdépendance socioéconomique entre les membres, l'intégration régionale peut réduire le risque de conflit interne.

Coûts éventuels de l'intégration régionale :

- *Détournement des courants commerciaux* — le déplacement de la production à moindre coût des pays non membres par la production à coût plus élevé des pays partenaires du fait de la diminution des obstacles dans le cadre d'un dispositif d'intégration régionale constitue un problème important pour plusieurs accords d'intégration régionale. Ces accords engendrent des gains de prospérité si la création l'emporte sur le déplacement des courants commerciaux, mais l'on ne peut le prédire.
- *Perte de recettes* — les accords d'intégration régionale réduisent les recettes que le gouvernement réalise sur les tarifs, aussi bien directement par la diminution des tarifs entre membres qu'indirectement en se détournant des importations des pays non membres assujettis aux tarifs. Le coût de cette perte est fonction de la facilité avec laquelle les membres peuvent recourir à d'autres moyens de lever des fonds. Mais il peut être assez élevé pour les pays en développement qui dépendent largement des recettes tarifaires.
- *Coûts indirects* — découlant de la libre circulation des personnes d'une frontière nationale à une autre – par exemple le redoublement de vigilance nécessaire pour prévenir les crimes par-delà les frontières. En outre, la souveraineté et la culture nationales pourraient accuser un certain coup du fait de l'intégration. En somme toutefois, l'intégration régionale est susceptible d'engendrer plus d'avantages que de coûts.

Tableau I: Portefeuille de projets du Département de l'intégration régionale de la Banque mondiale USD millions (Au mois de septembre 2007)											
Approbation N°	Projet	Instrument	Prog pilote rég. IDA			Fonds FEM & VIH/SIDA			Total : Proj. régionaux		
			N°	Eng. Nets	Tot déc.	N°	Eng. nets	Tot déc.	N°	Eng. nets	Tot déc.
			USD millions			USD millions			USD millions		
Ex 01	Ex 01			0,0	0,0	1	122,5	64,1	1	122,5	64,1
	P063683	Projet de facilitation du commerce	SIL				122,5	64,1			
Ex 03	Ex 03		1	14,5	10,4	1	2,9	1,2	2	17,4	11,6
	P070252	FEM - Bassin du Lac Tchad	#				2,9	1,2			
	P072881	BEAC - Système régional de paiement	TAL	14,5	10,4						
Ex 04	Ex 04		2	27,0	5,7	4	87,7	59,3	6	362,7	65,0
	P064573	FEM - Bassin du fleuve Sénégal	SIL				5,3	3,4			
	P069258	Marché de l'énergie Afrique australe (APL1)	APL	178,6	5,1						
	P070256	FEM - Bassin du fleuve Niger	SIL				6,0	2,4			
	P074525	Création marchés financiers UEMOA	FIL	96,4	0,7						
	P074850	VIH/SIDA secteur transport Abidjan-Lagos	SIL				16,6	17,4			
P082613	Projet régional de traitement du VIH/SIDA	SIL				59,8	36,2				
Ex 05	Ex 05		2	99,5	27,1	3	37,0	13,7	5	136,5	40,8
	P070547	FEM- Gestion eaux souterr. et sécheresse	TAL				7,0	0,7			
	P075994	WAPP Phase 1 APL 1	APL	40,0	3,4						
	P080406	SIL ARCAN VIH/SIDA	SIL				10,0	6,2			
	P080413	Initiative VIH/SIDA Grands Lacs	APL				20,0	6,9			
P092473	Projet d'urgence acridienne	ERL	59,5	23,8							
Ex 06	Ex 06		5	477,6	61,6	1	5,7	0,6	6	483,3	62,2
	P075776	FEM-Élimin. stocks afr. pestic. périmés	SIL				5,7	0,6			
	P079734	Facilitation comm & transp. Afr de l'Est	SIL	199,0	46,5						
	P083751	TAL - Transp. aérien Afr. occ. & centrale	APL	33,6	4,1						
	P093826	Mise en val. ress. en eau bassin fl. Sénégal	APL	110,0	11,0						
	P094916	WAPP APL 2 (Proj. hydroél. Felou, OMVS)	APL	75,0	0,0						
P094917	WAPP APL 1 (rés. princ. trans. côtier-Ph 2)	APL	60,0	0,0							
Ex 07	Ex 07		6	986,2	0,0	3	23,0	0,4	9	1 009,2	0,4
	P103189	FEM-Élimin. stocks afr. pesti. pér.1 MMT	APL				9,4	0,4			
	P105711	FEM-Afr-Éli. stocks de pesti. pér.-Ethiopie 1					2,6	0,0			
	P078643	FEM-Dév. autoroute mar. ouest océan ind.	SIL				11,0	0,0			
	P094084	Prog. promo. prod. agr. Afr. de l'Ouest	APL	45,0	0,0						
	P094103	APL Télécommunications	SIL	164,5	0,0						
	P097201	Création marchés éner. rég. & nat.	SIL	296,7	0,0						
	P084404	APL2 Marchés éner. Afr. australe	APL	93,0	0,0						
	P079736	Facilitation transp.-transit CEMAC	SIL	201,0	0,0						
P093806	Mise en val. ress. en eau bassin fl. Niger	SIL	186,0	0,0							
Situation globale au 1 ^{er} septembre 2007			16	1 852,8	104,5	13	278,8	139,5	29	2 131,5	244,0

Tableau II : Portefeuille de projets en préparation du Département de l'intégration régionale de la Banque mondiale -- USD millions (Au mois de septembre 2007)							
Projet		Instrument		Programme pilote régional de l'IDA			
				Total	Pilier I : Coopération économique sur les infrastructures transfrontières	Pilier II : Coopération & intégration aux plans du commerce et des investissements	Pilier III : Coopération sur les biens publics régionaux
				USD Millions			
Ex 08				755	420	215	120
Ex 08	Marchés énergétiques en Afrique de l'Est (APL1)	APL		200			
	Pool énergétique d'Afrique australe (APL1) – Financement additionnel	APL		100			
	Télécommunications RCIP II (APL 2)	APL		120			
	Intégration secteur financier CEMAC/Appui institut. régionales.	SIL			40		
	Facilitation du commerce régional (SIL 2)	SIL			100		
	Couloir de Nacala	SIL			75		
	Projet environnemental Lac Victoria (Phase II)	SIL					90
	Projet de services consultatifs techniques en Afrique australe	SIL					30
Ex 09				1004	724	0	280
Ex 09	Sécurité du transport aérien en Afrique occidentale et centrale (APL 3)	APL		50			
	Transport routier en Afrique de l'Ouest	SIL		135			
	ÉNERGIE – NELSAP: Projet intégré des chutes de Rusumo	SIL		119			
	Pool énergétique ouest-africain - Phase III - 1	APL		100			
	Projet de transport multimodal dans le bassin du fleuve Sénégal - Phase II	APL		130			
	Afrique australe – Commerce & couloir de transport	SIL		150			
	ICT – Réseau principal d'Afrique centrale (CAB)	SIL		40			
	AGRIC. – Projet régional ouest-africain sur les pêches	SIL					80
	Science & technologie pour l'Afrique	SIL					100
	Bassin du fleuve Sénégal (APLII)	SIL					100
Renforcement des capacités des CER	SIL						
Ex 10				742	482	0	260
Ex 10	Projet d'infrastructure de comm. régionale (RCIP) de l'Afrique de l'Ouest	APL		80			
	Facilitation du transport & du transit sur l'axe Abidjan-Lagos (ALTTFP)	SIL		242			
	Pool énergétique ouest-africain - Phase IV	APL		90			
	Pool énergétique ouest-africain - APL III	APL		150			
	Projet de surveillance pluripathologique en Afrique de l'Ouest	SIL					60
	Projet de mise en valeur des ressources en eau du Zambèze	SIL					120
	Nil oriental-Programme de gestion des bassins versants (SIL)	SIL					35
	Progr. de promotion de la productivité agric. en Afrique de l'Ouest - APLII	APL					45
Ex 11				760	410	75	275
Ex 11	Marché énergétique d'Afrique de l'Est - APL - Phase II (EAPP)	APL		200			
	Pool énergétique ouest africain - Phase III - 1	APL		60			
	Pool énergétique ouest africain - Phase IV -2	APL		50			
	Projet d'infras. de comm. régionale (RCIP) de l'Afrique de l'Ouest III (APL 3)	APL		100			
	Projet de promotion de la productivité en Afrique australe	APL			75		
	Nil oriental –ENSAP- Mesures d'interv. en prévision des inondations	SIL					35
	Projet VIH/SIDA le long du couloir d'Afrique australe	SPL					120
	Bassin du fleuve Niger - APL2	APL					120
Total : Projets en préparation ex 08 à 11				3261	2036	290	935