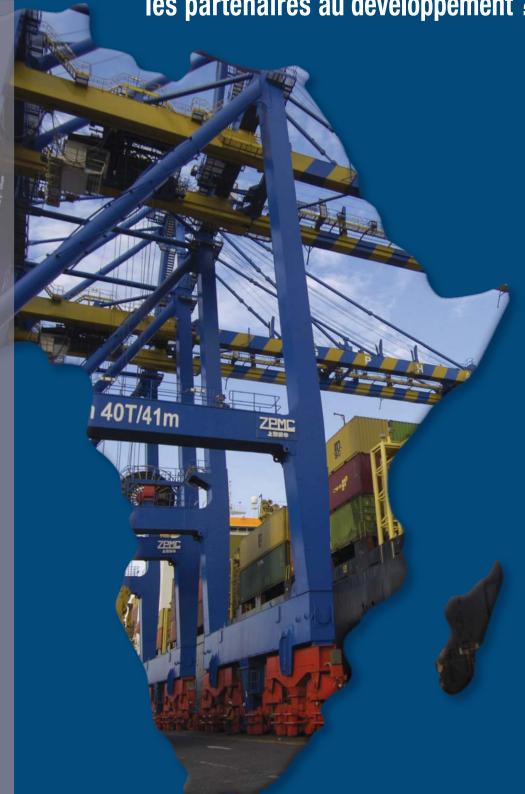
ÉTUDES

2012

L'appui à l'intégration régionale en Afrique : quels enjeux pour les partenaires au développement ?



Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats



L'APPUI À L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE : QUELS ENJEUX POUR LES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT ?

Etude réalisée par STRADEVCO :

Isabelle Mamaty, Jean-Michel Salmon, Jean-Marc Dioulo, Tanguy de Biolley, Lucia Angelo

Juin 2012

Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande conjointe du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence française de développement (AFD) et réalisé par le cabinet STRADEVCO (Stratégies de développement consultants).

Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISBN : 978-2-11-129656-5 ISSN : 1160-3372

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif	5
1. Introduction / précisions méthodologiques	10
1.1. Contexte de l'étude	10
1.2. Importance et bénéfice de l'intégration régionale	
1.3. Présentation de l'étude	
2. Partie I : demande d'appui à l'intégration régionale en Afrique	12
2.1. Contexte de l'intégration régionale en Afrique	12
2.2. Place et position de l'Union africaine (UA) dans les processus	
d'intégration régionale en Afrique	14
2.3. Besoins des organisations d'intégration régionale	
et demande d'appui à l'intégration régionale en Afrique	16
3. Partie II : offre d'appui à l'intégration régionale en Afrique	27
3.1. Principales caractéristiques de l'appui à l'intégration régionale	27
3.2. Comparaison de la coopération française avec les autres bailleurs	
4. Partie III : conclusions et recommandations	48
4.1. Conclusions : principaux problèmes identifiés dans la mise en œuvre	
des projets d'appui à l'intégration régionale	48
4.2. Recommandations	53
Liste des acronymes	57
Références	60
Annexes	68

PRÉFACE

Le renforcement de l'intégration régionale en Afrique subsaharienne constitue un puissant facteur de croissance économique, de développement durable et d'amélioration des conditions de vie des populations.

Aujourd'hui, tous les États, sans exception, se trouvent engagés dans ce processus.

Le phénomène de mondialisation économique incite les États du continent à intégrer leurs marchés, afin de peser dans le commerce international et d'accroître les échanges intra-africains, qui sont des moteurs de la croissance économique et du développement. En outre, l'intégration régionale constitue un formidable levier de réformes et de modernisation des États. En effet, sans l'impulsion d'une politique régionale volontariste, certains progrès n'auraient jamais été possibles. Je pense par exemple aux efforts réalisés par les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour la mise en place d'un cadre des finances publiques plus transparent et plus efficace. Enfin, lors de la crise ivoirienne de 2011, les institutions régionales ont démontré qu'elles avaient un rôle majeur à jouer dans la prévention des conflits, la médiation et le maintien de la paix.

Pour toutes ces raisons, la France soutient de longue date les différents processus d'intégration régionale en Afrique. Le document cadre de coopération au développement, réalisé en 2011, rappelle clairement cette priorité et souligne que « le niveau régional est une étape essentielle vers la mondialisation ». Ainsi la coopération française est présente auprès de plusieurs Communautés économiques régionales où elle contribue à la réalisation de leurs politiques et projets d'intégration. Si les appuis de la France sont encore concentrés en Afrique de l'Ouest et centrale, le temps est désormais venu d'élargir et de développer la coopération avec d'autres structures régionales du continent, en particulier en Afrique australe et dans l'océan Indien.

C'est dans cet esprit que le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement ont commandé la présente étude sur les perspectives et les enjeux de l'intégration régionale en Afrique. Elle permet de dresser un portrait détaillé de cinq communautés économiques régionales et nous donne une analyse fine des pratiques de différents bailleurs internationaux dont la France.

L'excellent travail réalisé par le cabinet STRADEVCO apporte un éclairage utile et attendu sur l'état de l'intégration régionale en Afrique. Il alimentera notre stratégie de coopération pour les années à venir. Je suis certain que les recommandations qu'il contient inspireront des projets concrets et efficaces au service de l'intégration régionale, du développement et des populations.

Jean-Baptiste Mattéi,

Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats

RÉSUME EXÉCUTIF

Ce rapport est la synthèse d'une étude initiée en mai 2010 par l'AFD et cofinancée par le ministère des Affaires étrangères (MAE). Cette étude avait pour principal objectif d'identifier les défis et limites qui se présentent, en particulier pour l'AFD, en matière de soutien à l'intégration régionale, et d'en tirer des recommandations. Par ailleurs, il s'agissait aussi d'« évaluer la stratégie française en matière d'intégration régionale de manière à approfondir le dialogue entre l'AFD et les ministères de tutelle, avec les bailleurs de fonds impliqués dans des actions d'appui ainsi qu'avec les organisations régionales partenaires »1.

L'étude s'est concentrée sur les organisations régionales suivantes: la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), avec une mission auprès de l'Union africaine également. Le choix de ces organisations a été décidé au cours du 1er comité de pilotage en juin 2010 afin de tenir compte des différentes sous-régions du continent africain.

L'intégration régionale offre de nombreux avantages. Il s'agit aussi bien de bénéficier d'économies d'échelle, de stimuler l'innovation ou encore de résoudre les questions transfrontalières telles que la gestion commune des ressources naturelles partagées (notamment eau, ressources halieutiques), mais également celles des biens publics régionaux (changement climatique, épidémies, catastrophes naturelles etc...). Cette

intégration est d'autant plus nécessaire pour le continent africain, très morcelé, et où chaque pays en moyenne partage ses frontières avec quatre autres. Par ailleurs, les économies africaines sont petites et segmentées et beaucoup de pays ont des barrières physiques² qui les empêchent de pleinement participer à l'économie régionale et globale.

L'appui au processus d'intégration régionale nécessite de prendre en compte toutes ses dimensions et la vulnérabilité des États face aux crises économiques mondiales renforce l'intérêt et la pertinence des interventions à l'échelle régionale, et ce d'autant plus si l'on tient compte du principe de *subsidiarité*. Les bailleurs sont des acteurs incontournables dans ce domaine, du fait de l'importance du financement externe dans les projets régionaux et de l'insuffisance, voire l'absence de financement autonome (particulièrement en provenance des États membres), et leur mobilisation prend de plus en plus d'ampleur.

Cependant, dans bien des cas, les bailleurs n'ont pas de document stratégique pour leur appui à l'intégration régionale; de même, peu d'entres eux ont établi des lignes directrices claires en la matière. Les objectifs en lien avec lesquels les bailleurs ont conçu leur soutien aux processus d'intégration régionale (et aux organisations d'intégration régionale (OIR) en particulier) ont souvent été définis en l'absence d'une analyse économique approfondie préalable; il en ressort des attentes souvent irréalistes s'agissant des résultats, que ce soit en termes de réalisations (outputs) ou en termes d'effets et d'impacts.

¹⁻ Cf. termes de référence de l'étude et convention entre le MAE et l'AFD.

²⁻ Des 54 pays africains, 16 sont enclavés (soit 30%).

Cela a également conduit à appliquer dans la majorité des cas, le même modèle d'intégration (à l'exception de l'UEMOA et de la CEMAC³) – c-à-d sur le plan théorique, le «modèle de Balassa »⁴, et sur le plan pratique, le modèle européen⁵ – sans prendre en compte les différences de situation et de préparation entre les régions, comme ce fut le cas de l'Union européenne (UE) en lien avec la négociation des APE⁶; d'où une approche qui demeure «top down » et «donor (supply) driven » in fine.

En outre, la priorité de l'intégration régionale telle qu'affirmée par les bailleurs ne se traduit guère sur le plan de la place de cette thématique dans leur organisation interne, ni en termes d'organigramme de leurs institutions, ni en termes de personnel dédié à cette thématique (au niveau du siège comme sur le terrain).

Toujours sur le plan stratégique, il est partout souligné le manque de cohérence dans la coopération proposée par les bailleurs entre la programmation régionale et les programmations nationales. Ces dernières ne font que très rarement référence à l'intégration régionale, et les programmes manquent dans la plupart des cas de liens entre eux.

Les principaux bailleurs en termes de volume de financement sont la Banque mondiale (BM), l'UE et la Banque africaine de développement (BAfD). Au cours du X° FED d'un montant de 22,7 milliards d'euros pour la période 2008-2013, l'UE a alloué près de 11 % de ces financements à la coopération régionale et intra-régionale à travers les PIR, soit un montant de 2,7 milliards d'euros⁷. L'enveloppe régionale de la BM était

de 1,8 milliard de dollars sous IDA15 (2007-2011). Cependant, ce montant représente moins de 1% de la globalité du Fonds IDA, et près de 80% vont à l'Afrique. Au cours du FAD XI, 943 millions UC8 ont été dépensés par la BAfD pour les projets régionaux, dont 70% provenaient de l'enveloppe régionale. Enfin, pour ce qui concerne le DFID, les programmes régionaux représentent 10% du montant total des financements alloués à l'Afrique, près de 55% de ces programmes étant alloués au domaine du commerce.

On observe un paradoxe s'agissant des moyens financiers mobilisés par les bailleurs : d'un côté, les montants demeurent limités si on les compare aux budgets allant à la coopération bilatérale avec les États, et ce même si la part relative des allocations allant à l'aide régionale a augmenté sur la dernière décennie. Mais d'un autre côté, les organisations régionales ne sont pas toujours en mesure de gérer l'intégralité des financements mis à leur disposition par ces bailleurs, et les taux d'exécution des projets peinent à augmenter rapidement. Cette situation se retrouve chez d'autres bénéficiaires de l'appui à l'intégration régionale (États membres et autres organismes techniques spécialisés).

Les raisons évoquées pour expliquer ce paradoxe renvoient tant aux procédures des bailleurs, qui demeurent souvent complexes et peu adaptées aux capacités administratives des bénéficiaires⁹, qu'aux capacités limitées (financières, institutionnelles, etc.) de ces dits bénéficiaires (OIR, États membres, etc.).

Seuls les bailleurs multilatéraux (BM, BAfD), et l'UE (avec les PIR) ont mis en place des

³⁻ Ces deux organisations présentent des cas de figure où l'union monétaire, héritage colonial, a précédé les autres étapes d'intégration économique.

⁴⁻ Dans une typologie dressée en 1961, l'économiste hongrois Béla Balassa décrit 6 différentes étapes de l'intégration économique régionale : étape 1, la zone de libre-échange ; étape 2, l'union douanière ; étape 3, le marché commun ; étape 4, l'union économique ; étape 5, l'union économique et monétaire ; étape 6 et ultime stade de l'intégration, l'union politique.

⁵⁻ Voir à ce suiet Draper 2010.

⁶⁻ Avec les négociations des APE et plus généralement le processus de globalisation, l'intégration régionale des pays africains (et plus généralement des pays ACP) a acquis une plus grande importance au niveau de l'UE en tant que bailleur. Cependant, l'approche européenne souffre d'un manque d'analyse approfondie (du double point de vue de l'économique et du politique) sur les objectifs que l'on peut assigner à l'intégration régionale dans le contexte africain et il n'est pas sûr que l'appui accru à l'intégration régionale via les négociations et la mise en œuvre des APE ait pu entraîner un réel progrès. Les priorités des APE sont définies par l'UE et ont été dominées par l'objectif de rendre compatible le régime commercial UE-ACP avec les règles de l'OMC. De ce fait, les négociations des APE et l'appui à l'intégration régionale n'ont pas intégré de vision stratégique claire; l'accent a été mis sur l'intégration commerciale en négligeant les dimensions humaines et sociales, plus proches des gens sur le terrain, à l'exception de la prévention et gestion des conflits.

^{7- 1} Euro = 1, 42 USD

^{8- 1} UC = 1,48 USD

⁹⁻ La France a été l'un des premiers bailleurs à accepter de suivre les procédures d'une organisation régionale pour la mise en œuvre de l'intégralité des financements accordés dans le cadre de son aide budgétaire à la Commission de l'UEMOA.

enveloppes financières spécialement dédiées au financement de programmes régionaux. Certains bailleurs bilatéraux interviennent exclusivement sous forme de dons (DFID, USAID, MAE, EU). Tandis que les banques multilatérales (BM, BAfD), et certains bilatéraux tels que la JICA et la KfW, privilégient le prêt en mobilisant toutefois des subventions de manière ponctuelle. L'AFD utilise les deux instruments (prêts et dons) selon le type de projets régionaux : des prêts pour des projets à forte rentabilité économique (ex : infrastructures)¹⁰ et les dons pour les projets relatifs aux biens publics régionaux et dans le domaine de renforcement des capacités.

En conséquence, la définition de projets (ou opérations) régionaux n'est pas la même selon les bailleurs. Pour la Banque mondiale et la BAfD, qui agissent principalement au niveau des États, une opération est considérée comme régionale lorsqu'il y a un minimum de trois pays bénéficiaires.

Les bailleurs qui interviennent principalement ou exclusivement sur prêts (BM, BAfD, KfW) sont limités dans leur choix de partenaires: en effet, leur statut respectif ne leur permet d'accorder des prêts qu'aux pays, et non à des entités supranationales (à l'exception des banques régionales de développement). En conséquence, les interventions de ces bailleurs en matière de soutien à l'intégration régionale sont limitées, d'une part, suite à l'incapacité d'endettement des OIR, et, d'autre part, du fait de la nécessité d'octroi de subventions pour certains types d'opérations, en particulier pour les actions de renforcement de capacités et d'appui institutionnel. Ainsi, dans le cadre du programme régional IDA, les prêts sont accordés aux pays, qui ensuite rétrocèdent parfois une partie des fonds aux entités régionales participant aux projets. Les chefs de projet jugent cette solution trop compliquée à négocier et c'est pourquoi la BM a proposé lors de la revue à mi-parcours de l'IDA 15 de créer une provision pour les organisations régionales à partir de l'enveloppe régionale de l'IDA 15 (soit au maximum 10% de l'enveloppe restante). Entre autres critères, ces dons seraient accordés en accompagnement d'un programme régional impliquant certains États membres de cette organisation.

Quelques soient les modalités de mise en œuvre des financements, les bailleurs sont souvent confrontés au problème de synergie entre l'appui au niveau régional et les soutiens au niveau national : le premier faisant rarement référence aux seconds et vice-versa. De même, les capacités nationales en matière de respect des engagements régionaux et/ou de mise en œuvre des projets régionaux, le plus souvent insuffisantes, ne sont pas assez soutenues. Cette question commence à être mieux prise en compte au niveau des bailleurs - en témoigne le projet TradeMark East Africa (TMEA) en Afrique de l'Est, qui fournit une approche très innovante en termes de renforcement du lien régional/national, y compris la société civile et le secteur privé¹¹.

Il est reconnu par les bailleurs que les projets régionaux (notamment ceux nécessitant la participation de plusieurs pays) sont plus complexes et plus coûteux à préparer et à superviser que les projets concernant un seul pays. Ainsi, les estimations de la BM montrent que les coûts de préparation et de supervision sont respectivement plus élevés de 73% et 36% pour un projet régional que pour un projet-pays. La BAfD a noté de son côté que dans la pratique, il y avait peu de différence entre le temps de préparation pour une opération régionale et pour un projet national, soit respectivement 428 jours et 427 jours, alors que la première est réputée plus complexe et donc nécessiterait plus de temps de préparation.

En matière d'appui à l'intégration régionale, la coordination des bailleurs reste insuffisante malgré les progrès réalisés sur la période récente. La coordination inter-bailleurs est limitée, et la coordination intra-bailleur l'est parfois également – quand plusieurs opérateurs du même pays doivent partager leurs compétences en la matière, comme c'est le cas pour la France (MAE, DG Trésor, AFD).

S'agissant de la coordination inter-bailleurs, il est rare que soit établie et mise à jour une matrice complète des donateurs en matière de soutien à l'intégration régionale ou de document unique et global de programmation de l'aide régionale.

¹⁰⁻ Les subventions venant en complément, en particulier dans le cas où les projets régionaux nécessitent la coordination d'une OIR.

¹¹⁻ Projet mis en place sous forme de réseau en étoile (Hub & spoke) avec un Directeur régional relié au niveau de chaque État par des Directeurs nationaux. La société civile (y compris le secteur privé) est également impliquée avec la mise en place d'un comité national du suivi où sont représentés l'État, le secteur privé et la société civile.

La pratique des financements conjoints ou communs (« pool funds ») avec procédure de reporting unique tend toutefois à se développer, mais sans empêcher les bailleurs, y compris ceux qui contribuent à ces fonds, de pratiquer en parallèle des appuis par la voie bilatérale traditionnelle.

A l'exception des infrastructures (énergie, transport, etc.), la mise en œuvre de projets communs reste l'exception plutôt que la règle – certains bailleurs ouvrent à d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) certains de leurs projets conçus initialement purement sur une base bilatérale, et en font des projets progressivement multi-bailleurs (p. ex. DFID et le TMEA en Afrique de l'Est).

Il ressort de cette étude que les bailleurs et les OIR partagent la même faiblesse à savoir des capacités insuffisantes de suivi et d'évaluation de l'intégration régionale. Les bailleurs limitent ainsi le plus souvent l'exercice à l'évaluation des projets ou des programmes prévus traditionnellement dans le management du cycle, sans avoir à leur disposition des indicateurs stabilisés ou normalisés. Les difficultés d'utilisation d'indicateurs pertinents au niveau du cadre logique, en matière de projets d'intégration régionale, restent présentes, comme le relèvent nombre d'assistants techniques.

La mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide12 ne prend pas en compte la dimension régionale. Il en découle que, dans la pratique, l'alignement sur les politiques d'intégration des OIR reste l'exception. En effet, le soutien reste «donor-driven», dans un contexte où ces dernières n'expriment pas leurs demandes de manière suffisamment sélective. Par ailleurs, l'alignement sur les systèmes de gestion des OIR ne se concrétise pas non plus, car dans nombre d'OIR, les procédures internes restent encore insatisfaisantes au regard des normes internationales. Cela conduit le plus souvent les bailleurs à maintenir entièrement ou partiellement leurs propres procédures, d'où une tendance au maintien d'un certain «micro-management » à leur niveau, et l'absence (ou l'insuffisance) d'harmonisation en la matière, en opposition au 3^e principe de la Déclaration de Paris.

L'appui français à l'intégration régionale se heurte aux mêmes difficultés rencontrées par les autres bailleurs notamment en terme de mobilisation par les OIR des fonds qu'ils mettent à leur disposition. Cependant, contrairement à la plupart des bailleurs bilatéraux, le soutien de la France à l'intégration régionale en Afrique francophone (et plus particulièrement en zone franc) est une longue tradition et représente une vraie valeur ajoutée.

En effet, bien que n'ayant pas de document de stratégie d'appui à l'intégration régionale, la France, et plus particulièrement l'AFD, utilise l'approche régionale dans sa stratégie globale d'intervention et a ainsi pu mettre en œuvre des projets à l'échelle régionale dans des domaines aussi variés que l'énergie, les transports, la gestion des ressources naturelles (notamment eau) et la sécurité alimentaire. Compte tenu du partage des compétences en la matière, le MAE a été de son coté très actif dans les domaines de la gouvernance et de l'appui institutionnel, en particulier auprès des organisations régionales de la zone franc - UEMOA et CEMAC - par la mise à disposition d'assistants techniques et la mise en œuvre de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

L'AFD travaille de longue date avec les institutions régionales (en particulier en Afrique de l'Ouest) et s'est «spécialisée» dans l'appui aux organismes de bassin, et aux banques régionales de développement. Plus récemment, elle a étendue ses appuis aux OIR à travers la gestion des ABG (UEMOA et CEMAC) et le transfert des AT régionaux sectoriels, financés auparavant par le MAE. Cependant, l'AFD cherche à étendre ses financements auprès des banques de développement, d'autant plus qu'elle dispose de peu de marges de manœuvre pour renforcer ses appuis aux OIR, dans la mesure où ces dernières sont à l'heure actuelle exclusivement financées sur subvention, et que les moyens de l'AFD en subvention ont au mieux stagné ces dernières années.

Par ailleurs, la catégorisation des instruments par secteurs proposée dans le Cadre d'intervention régional (CIR) Afrique montre que l'essentiel des subventions utilisées par l'AFD est dirigé vers le secteur de l'éducation et de la santé,

8

¹²⁻ Les 5 principes de la Déclaration de Paris sont : (i) appropriation des politiques de soutien par les bénéficiaires, (ii) alignement des bailleurs sur les politiques et systèmes des bénéficiaires, (iii) harmonisation des interventions des bailleurs, (iv) gestion axée sur les résultats, (v) responsabilité mutuelle des bénéficiaires et des bailleurs.

limitant de fait l'utilisation des subventions pour les autres secteurs jugés prioritaires (exp. agriculture et sécurité alimentaire). Cette situation est également une contrainte pour les interventions de l'AFD auprès des OIR, et particulièrement pour des actions de renforcement des capacités et d'appui institutionnel, qui nécessitent l'octroi de subventions.

Cependant, contrairement à d'autres bailleurs, l'AFD a systématiquement recours à la maîtrise d'ouvrage locale pour ses projets et programmes : les appels d'offre et la signature des contrats avec les opérateurs sélectionnés relèvent de la maîtrise d'ouvrage et l'AFD s'aligne totalement sur les procédures de cette dernière.

L'utilisation de l'aide budgétaire globale (ABG) octroyée à l'UEMOA et à la CEMAC par la DG Trésor et mise en œuvre par l'AFD, qui permet à ces OIR d'utiliser leurs propres procédures, est encore un autre exemple du respect des principes de la Déclaration de Paris par la France.

Mais à ces contraintes sur les instruments financiers, s'ajoutent celles d'ordre institutionnel et organisationnel. En effet, la répartition des rôles entre les trois institutions que sont le MAE, la DG Trésor, et l'AFD, à la suite de la réforme du dispositif institutionnel, se traduit par une *imbrication* des interventions des principaux acteurs de la mise en œuvre que sont le MAE et l'AFD. Dans le cas de l'approche régionale (particulièrement pour les interventions auprès des OIR de la zone franc), cela peut se traduire parfois par des interventions (mise en œuvre de projet, assistance technique, etc.) dans une même institution sans réelle coordination, ni schéma d'ensemble.

La catégorisation des pays d'intervention validée lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juin 2009 a permis de définir les priorités géographiques pour l'aide française, et de préciser la répartition de l'effort financier de l'État pour chacun des 4 groupes de pays identifiés. Cependant, bien que cette catégorisation ne concerne que la coopération bilatérale, et que la coopération régionale soit considérée comme une priorité à part entière de la Coopération française (cf. Document cadre de coopération au développement adopté fin 2010), en pratique, il n'est pas aisé d'avoir une approche régionale avec des pays d'une même région ayant des niveaux de priorités et des secteurs de concentration différents.

Au niveau opérationnel, il n'existe qu'un poste de coordonnateur régional géographique au sein du département Afrique de l'AFD pour faire le suivi des principales institutions régionales, des banques de développement et des organismes de bassin en Afrique subsaharienne et coordonner les projets multi-pays régionaux.

Ainsi, les moyens financiers et humains dédiés à cette thématique ne sont pas à la hauteur de l'importance que la France, et plus particulièrement l'AFD, souhaiterait lui donner.

Ces constats nous amènent aux principales recommandations concernant les bailleurs dans leur ensemble :

- **a.** Améliorer la cohérence entre le niveau national et le niveau régional lors de la conception et de la mise en œuvre des projets ;
- S'aligner davantage sur les programmes établis par les organisations régionales bénéficiaires pour une meilleure appropriation par ces dernières;
- c. Encourager et soutenir les mécanismes de coopération inter-OIR et les initiatives/programmes conjoints;
- **d.** Renforcer le soutien aux OIR en matière de renforcement de capacité ;
- e. Encourager la collaboration entre les différents acteurs (EM, OIR, OTR, banques de développement, etc.) et favoriser une réelle division du travail entre ces différents acteurs sur la base de leurs avantages comparatifs (principe de subsidiarité);
- f. Soutenir la dynamique de cohésion économique et sociale au niveau régional, ainsi que la coopération transfrontalière;
- **g.** Enfin, continuer les efforts d'alignement sur les procédures internes en matière de gestion de l'aide régionale.

I. INTRODUCTION/ PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

1.1 Contexte de l'étude

L'objectif général de cette étude était « d'avoir une meilleure connaissance des processus d'intégration régionale en cours en Afrique ».

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, un regain d'intérêt s'est fait sentir, notamment parmi les bailleurs et au sein des milieux académiques, pour l'intégration régionale des pays en développement, notamment en Afrique. Ce regain s'inscrit dans l'évolution de la nature et des objectifs de l'intégration régionale, dans le contexte de la mondialisation. L'intégration régionale visée est en effet devenue ouverte et profonde, par opposition à une intégration qui serait protectionniste (pour stimuler la substitution aux importations à un niveau régional) et limitée à la sphère commerciale (les simples accords de libre-échange intra-régionaux).

Dans ce contexte, comme le soulignent les termes de référence de l'étude, même si le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a retenu « l'accélération de l'intégration régionale et l'ouverture au commerce international parmi les priorités pour l'APD, la France n'a toujours pas défini de stratégie en matière d'appui à l'intégration régionale ». Par conséquent, cette étude devrait pouvoir contribuer à :

- lancer une réflexion interne de la coopération française sur le sujet de l'intégration régionale;
- mieux prendre en compte les processus d'intégration régionale lors de l'instruction des projets de l'AFD;

- renforcer les actions de l'AFD en matière de coopération régionale;
- améliorer l'efficacité et la cohérence des interventions de l'AFD;
- approfondir le dialogue sur cette thématique avec les ministères de tutelles de l'AFD et réfléchir à une meilleure articulation et coordination des différents appuis;
- approfondir le dialogue avec les autres bailleurs de fonds impliqués dans des actions d'appui ainsi qu'avec les organisations d'intégration régionale (OIR) partenaires.

1.2 Importance et bénéfice de l'intégration régionale

Chaque pays sur le continent africain partage ses frontières en moyenne avec quatre autres pays et les économies africaines sont petites et segmentées. De nombreux pays ont des barrières physiques¹³ qui les empêchent de pleinement participer à l'économie régionale et globale.

En effet, en dépit d'un taux de croissance d'environ 5,6% par an de 2000 à 2010¹⁴, le continent africain dans son ensemble accuse un retard notoire dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) établis en 2001. La plupart des économies africaines sont classées dans la catégorie des PMA¹⁵ et se caractérisent par des revenus modestes, avec une part du PIB mondial en 2007 limitée à 1,5% et donc

¹³⁻ Cf. note 2, page 5.

¹⁴⁻ Selon le FMI (World Economic Outlook Database).

¹⁵⁻ En 2011, sur 48 pays ayant le statut reconnu de PMA, 34 se situent sur le continent africain (71 % des PMA).

bien inférieure à celle de la population mondiale¹⁶; les marchés de consommation sont ainsi de petite taille. Ces économies disposent par ailleurs de structures de production peu développées et d'une productivité faible allant de pair avec le manque de complémentarité, de diversification et de compétitivité (tant en termes de prix que de qualité) des produits régionaux.

En outre, la majorité des pays africains a encore des infrastructures très limitées en termes d'interconnectivité (réseaux routiers et connections aériennes, télécommunications, réseau électrique) et d'aménagement du territoire en général (biens et services publics, gestion des ressources naturelles, etc.). Autant d'obstacles à la libre-circulation des biens, des services et des personnes (réseaux de transports et télécommunications inadaptés, lourdeurs administratives aux frontières, etc.) et au maintien de la stabilité politique et sociale.

Ce constat a amené les pays africains et les bailleurs à réaffirmer la nécessité de renforcer les processus d'intégration régionale comme moyen d'affronter ces contraintes.

1.3 Présentation de l'étude

L'étude s'est articulée autour de trois phases : capitalisation des informations sur les enjeux de l'intégration régionale et l'appui à l'intégration régionale (phase 1), analyse de l'offre et des besoins en matière d'appui à l'intégration régionale (phase 2) et synthèse finale (phase 3).

La phase 1 de capitalisation (phase de *desk*) portait sur l'état actuel de la réflexion relative aux processus d'intégration régionale en général, et en Afrique en particulier, ainsi que sur les modalités de soutien à ces processus en mettant en exergue les enjeux de l'intégration et les pratiques des bailleurs de fonds désignés dans les TDR à savoir : DFID, GIZ/KfW, JICA, USAID, AFD, UE, BM et BAfD.

La phase 2 (phase de terrain) a permis d'analyser les besoins en matière d'appui à l'intégration régionale et la réponse apportée par l'AFD et d'autres bailleurs de fonds en se basant sur des informations recueillies au cours de nombreuses consultations auprès des bailleurs et des OIR suivantes : CEDEAO, UEMOA, CEMAC, SADC et l'EAC. Une mission à l'Union africaine a également été faite à la demande du MAE.

La phase 3 a permis la rédaction du présent rapport, qui reprend les principaux résultats des différentes phases de l'étude et propose des recommandations concrètes pour renforcer et améliorer les interventions opérationnelles de l'AFD, dans le cadre plus large de la coopération française, en matière d'appui à l'intégration régionale en Afrique.

L'attention portée à l'AFD dans le contexte de la coopération française, le choix des bailleurs ainsi que la focalisation sur les organisations d'intégration régionale (OIR) et non sur les organismes techniques régionaux (OTR) ou les banques régionales de développement (BRD) ont été dictés par les TDR.

Le choix des OIR pour les études de cas (phase 2c) et les missions de terrain associées a été décidé au cours du 1^{er} comité de pilotage en juin 2010 afin de tenir compte des différentes sous-régions du continent.

Enfin, bien qu'ayant une grande importance dans les objectifs des OIR en Afrique, les questions de paix et sécurité ne sont pas traitées de manière détaillée, car elles ne font pas partie des domaines d'intervention de l'AFD.

Ce rapport de synthèse reprend les principales conclusions des rapports intermédiaires des phases 1 et 2 et se compose de trois parties: la première partie concerne la demande d'appui à l'intégration régionale en Afrique et analyse le contexte et les capacités des principaux acteurs (UA et les OIR particulièrement). La deuxième partie présente les principales caractéristiques de l'offre d'appui à l'intégration régionale avec une section comparative entre les pratiques de la France (et en particulier de l'AFD) et celles des autres bailleurs dans ce domaine. Enfin, une dernière partie reprend les principales limites des bénéficiaires et des bailleurs dans la mise en œuvre de projets régionaux et propose des recommandations pour l'ensemble des bailleurs.

¹⁶⁻ CNUCED, Rapport 2009 sur le développement en Afrique : la part de l'Afrique dans la population mondiale est plus de dix fois supérieure.

PARTIE I: DEMANDE D'APPUI À L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE

2.1 Contexte de l'intégration régionale en Afrique

On assiste depuis le début des années quatre-vingt-dix à un regain d'intérêt pour les processus d'intégration dans toutes les régions du monde et une multiplication des organisations régionales à vocation principalement économique et commerciale.

Contrairement au processus d'intégration régionale des années soixante qui se caractérisait principalement par un repli sur soi, concrétisé par l'adoption de stratégies de substitution des importations, le phénomène actuel s'inscrit dans un contexte de mondialisation. Ce n'est plus un phénomène antagonique de la mondialisation, mais un régionalisme ouvert pour une meilleure intégration au marché mondial.

Dans la littérature, le concept d'intégration régionale fait souvent référence à l'aspect économique. Cependant, il faut avoir à l'esprit que l'intégration régionale peut couvrir plusieurs secteurs de politiques publiques, aussi bien au niveau économique qu'au niveau de la sécurité régionale, des droits de l'homme, de l'éducation, de la santé, de la recherche et de la technologie, ainsi que de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, pour ne citer que ceux-là.

A la suite de Balassa¹⁷, six étapes de l'intégration économique régionale ont été distinguées, et chacune peut être à la fois une des étapes du processus d'intégration ou représenter à elle seule un schéma d'intégration régionale accompli, selon les objectifs initiaux des États concernés: (1) la zone de libre-échange (élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'importation), (2) l'union douanière (zone de libre échange avec adoption d'une politique commerciale commune et d'un tarif extérieur commun), (3) le marché commun (union douanière avec libéralisation des facteurs de production - libre circulation des hommes et des capitaux), (4) l'union économique (un marché commun avec harmonisation des politiques économiques), (5) l'union économique et monétaire (union économique avec monnaie et politique monétaire communes et critères de convergence macro-économique - par exemple les critères de Maastricht pour la zone euro), et (6) l'union **politique** (stade ultime de l'intégration, dans lequel les gouvernements nationaux cèdent leur souveraineté en matière de politiques économiques, sociales et autres à une autorité supranationale).

Le continent africain hérite de la période coloniale de multiples morcellements (géographiques, culturels, économiques et politiques) et schémas régionaux qui constituent aujourd'hui à la fois des pierres d'achoppement et des pierres d'angle du processus d'intégration régionale en Afrique.

En Afrique australe, dès 1910, on assiste à la constitution de la SACU (South African Customs Union), plus vieille manifestation officielle de l'intégration en Afrique et plus vieille union douanière au monde encore en activité. Dans les autres régions d'Afrique, les colonies françaises en Afrique occidentale française (AOF) et en Afrique équatoriale française (AEF), les colonies britanniques en Afrique de l'Est et les colonies belges d'Afrique centrale forment des marchés bien intégrés au cours de la période coloniale.

¹⁷⁻ Dans *The theory of economic integration* (1961), l'économiste hongrois Béla Balassa a établi quelles étaient les différentes étapes du processus d'intégration régionale, selon que cette dernière est plus ou moins poussée.

Le processus d'intégration régionale en Afrique prend un nouvel essor avec la vague de décolonisation initiée par le Ghana en 1957 qui devient le porte flambeau de la coopération africaine et de la libération du continent¹⁸. La mouvance indépendantiste des années soixante se traduit par l'émergence des États africains indépendants dont certains par contre-coup remettent en cause des efforts d'intégration mis en œuvre au cours de la période de colonisation¹⁹.

Les nouveaux dirigeants africains envisagent la coopération économique et monétaire régionale comme moyen de promotion des échanges commerciaux intra-africains (de biens et facteurs de production), de diversification de leurs économies et d'optimisation de leurs moyens de production pour une moindre dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. On assiste alors au cours de cette période à une multiplication des organisations d'intégration régionales (OIR) - Communautés économiques régionales (CER) pour la plupart fondées sur des accords de libre échange, d'union douanière et monétaire ainsi que des organisations de coopération technique spécialisées intergouvernementales. Entre 1960 et 1980, près de 200 organisations de coopération économique multisectorielle et plus de 120 organisations intergouvernementales et bilatérales centrées sur un seul secteur ont été créées²⁰.

A l'échelle continentale, une volonté très forte d'unité panafricaine se manifeste, et se concrétise en 1963 par la signature de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) par 32 pays africains.

L'OUA fonde sa stratégie sur le droit inaliénable de chaque État à une existence indépendante avec pour mot d'ordre « l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation ». Son principe directeur du respect de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États ne lui permet pas de régler les conflits de plus en plus nombreux dans le continent²¹.

Au niveau économique, la conférence des chefs d'État de l'OUA a adopté le Plan d'action de Lagos (PAL) en 1980 dont l'objectif était de « promouvoir le développement économique et social par un développement autocentré par l'intégration des marchés régionaux et une politique industrielle d'import-substitution ». Ce plan a vite montré ses limites, faute de moyens de mise en œuvre et dans le contexte difficile où la plupart des pays africains suivaient des programmes d'ajustement structurel sous l'égide de la BM et du FMI²². En conséquence les objectifs aux niveaux sectoriel et macro économique du PAL n'ont pu être atteints²³.

Après l'échec du PAL, le Traité d'Abuja en 1991 institue la Communauté économique africaine (CEA) et donne un nouveau souffle à l'intégration africaine dans un contexte de mondialisation. Ce Traité entre en vigueur en mai 1994 et l'UA prend officiellement la succession de l'OUA le 9 juillet 2002, tandis que la mise en place de ses institutions (Commission, Parlement panafricain et Conseil de paix et de sécurité) a eu lieu en juillet 2003, lors du sommet de Maputo²⁴.

Outre l'Union africaine et ses institutions, le continent africain est aujourd'hui celui qui recense

¹⁸⁻ Accra, la capitale du Ghana, abrite en avril 1958 la première conférence des États indépendants d'Afrique à savoir : le Ghana, le Libéria, l'Ethiopie, l'Egypte, la Tunisie, le Soudan et la Libye.

¹⁹⁻ La fin de l'AOF et de l'AEF est ainsi suivie par une sortie de la Guinée (1958), puis du Mali (1973) de la zone franc ; de même, on assiste à l'échec des tentatives de regroupement d'États initiées juste après les indépendances : échec de la Fédération du Mali en 1960, de l'Union des États africains en 1962 et de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland en 1963.

²⁰⁻ UNCTAD (2009): Economic Development in Africa.

²¹⁻ Conflits au Libéria, Somalie, Sierra Leone, Rwanda, Burundi et République démocratique du Congo.

²²⁻ Les programmes d'ajustement sont des programmes préconisés par le FMI et la Banque mondiale avec pour objectif un rééquilibre durable de la balance des paiements, en améliorant la compétitivité des économies vis à vis de l'extérieur. Pour cela, diverses mesures sont mises œuvre afin de modifier la structure des prix (exp. dévaluation) et réformer les finances publiques (réduction du nombre de fonctionnaires, privatisation etc.).

²³⁻ Par rapport aux objectifs macro-économiques fixés pour les années 80 dans le Plan d'action de Lagos, en 1988, le taux de croissance du PIB par habitant a atteint le chiffre médiocre de 0,88%, l'agriculture a enregistré une croissance de 2,3%, l'industrie 4,9%, les industries extractives 4,7% tandis que la part de l'investissement dans le PIB passait de 25,2% en 1978 à 15,8% en 1988, et les taux de croissance des exportations et des importations n'étaient que de 3,8% et 0,3% respectivement, ce qui était très en deçà des taux enregistrés en 1978. Source: http://www.cameroon-info.net/reactions/@,8552,7,du-plan-d-actions-de-lagos-au-nouveau-plan-de-redressement-economique-de-l-afriq.html.

²⁴⁻ L'acte constitutif de l'Union africaine (UA) a été adopté le 11 juillet 2002, lors du sommet de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) de Lomé (Togo) et soumis à la signature et la ratification des 53 États membres de l'OUA. Mais il a ensuite a fallu attendre la ratification des deux tiers des États membres de l'OUA pour que l'Union africaine soit officiellement proclamée en mars 2001.

le plus d'OIR au monde et un enchevêtrement notoire de celles-ci, puisque la plupart des pays africains appartiennent à plusieurs d'entre elles à la fois. A côté des OIR, existe également une multitude d'organismes qui sont soit directement rattachés aux OIR, soit des organismes techniques autonomes dans divers domaines, sans oublier les banques régionales de développement qui ont pour vocation de soutenir l'intégration régionale.

2.2 Place et position de l'Union africaine (UA) dans les processus d'intégration régionale en Afrique

L'Union africaine, actrice d'un «nouveau régionalisme» en Afrique, s'est fixée pour objectif de devenir une union économique et monétaire, avec libre circulation des biens et des facteurs de production, grâce à la mise en place de la Communauté économique africaine (CEA) à l'horizon 2027. S'inspirant de la «suite de Balassa», cette dernière est censée se réaliser en six étapes jusqu'en 2027 et inclure un rapprochement des 5 grandes régions africaines²⁵, sur la base de 8 CER officiellement reconnues par l'UA.

En effet, suite à une décision adoptée en juillet 2006²⁶, l'Union africaine a en effet désigné 8 «Communautés économiques régionales» (CER) comme piliers de la mise en œuvre de la CEA: l'Union du Maghreb arabe (UMA); le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA); la Communauté d'Afrique orientale (EAC); la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) chevauchant l'Afrique occidentale, centrale, australe et du Nord; la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), La Communauté

économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) chevauchant la Corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Est ; la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (voir annexe 1 : carte des OIR africaines).

Six autres organisations sont considérées par l'UA comme des «Communautés économiques sous-régionales» (CESR) : la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) en Afrique centrale ; l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et l'Union du fleuve Mano (MRU) en Afrique occidentale ; l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et la Commission de l'océan Indien (COI).

Dans un contexte où les OIR doivent jouer un rôle de vecteurs d'intégration régionale, l'UA est censée jouer un rôle de coordination et de suivi de l'intégration au niveau des huit CER qu'elle a reconnues. Dans cette logique, la Commission de l'Union africaine (CUA), à travers son Département des affaires économiques dans la Division de l'intégration²⁷, prépare chaque année depuis 2008 un rapport sur l'état de l'intégration en Afrique, approuvé par la Conférence des ministres africains de l'intégration (COMAI) organisée annuellement en présence des organisations régionales.

A la demande des chefs d'État, un Programme minimum d'intégration (PMI) a également été élaboré au niveau continental, en vue notamment de traiter de la question de la « rationalisation » des CER grâce à une approche basée sur la concertation et l'harmonisation. Le PMI a été conçu (et approuvé par la COMAI IV en mai 2009) comme une série d'activités, projets ou programmes à mener conjointement par les CER et identifiés, selon une approche additive²⁸, à partir de leurs propres programmes. La création d'un «Fond de financement du PMI» a été

²⁵⁻ Nord, Ouest, Centre, Est et Australe.

²⁶⁻ Décision relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés économiques régionales (CER) - Doc. EX.CL/278 (IX) : http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_FR_01_JULY_03_JULY_2006_AUC_SEVENTH_ORDINARY_ SESSION_DECISIONS_DECLARATIONS.pdf.

²⁷⁻ Ce Département est sous la responsabilité du Commissariat du même nom, en charge des questions d'intégration à l'exception du commerce et de l'industrie.

²⁸⁻ Il en résulte, pour la première phase 2009-10, 21 objectifs principaux dans 45 champs d'application à travers 15 secteurs prioritaires. Comment ici ne pas penser à la critique proposée par W. Easterly de l'inflation des cibles dans la stratégie du millénaire («How to assess the need for aid? The answer: don't ask », communication à la 3° conférence AFD-EUDN, 2005, AFD (2006), Financing Development, what are the challenges in expanding aid flows? Notes and Documents, n°29, September.

recommandée lors de la même COMAI, mais ce dernier n'a pas été constitué depuis lors. Dans l'intervalle, les activités liées à l'intégration sont soutenues par quelques bailleurs²⁹ dans le cadre du «*Pool Fund*» (fonds commun) associé au Plan Stratégique 2009-12 de la CUA.

La valeur ajoutée du PMI n'apparaît pas clairement au regard des CER et des bailleurs : la question se pose quant à la pertinence de financer le PMI, plutôt que de financer directement les CER ou les organes de coopération inter-CER, plus proches du terrain³⁰, voire les projets sectoriels de l'UA plus directement intégrateurs ou structurants³¹, en application du principe de subsidiarité.

Cette question en amène une autre plus globale sur le rôle de la CUA en matière d'intégration régionale sur le continent. En effet, si la valeur ajoutée de l'approche continentale est reconnue en matière de paix et sécurité, l'UA est perçue comme une organisation en croissance, dont les structures et organes tendent à se multiplier³² sans pour autant se traduire par suffisamment d'actions et de résultats concrets. Par ailleurs, l'UA est largement soutenue par l'UE dans le cadre de la stratégie conjointe Afrique Europe (JAES)³³ et seulement cinq États membres (EM) assurent 75 % des contributions des 53 EM: l'Afrique du Sud, la Libye³⁴, l'Algérie, l'Egypte et le Nigeria.

De plus, la répartition des rôles à l'échelle continentale entre la BAfD pour les questions financières, l'UNECA pour les questions techniques et l'UA pour les questions politiques n'est pas complètement respectée en pratique, car aussi bien la BAfD que l'UA entreprennent de nombreuses initiatives techniques. Il se dégage de la mission sur le terrain à l'UA que cette dernière a du mal à traduire dans la pratique la priorité politique qui lui a été accordée de coordination et suivi de l'intégration régionale et reste encore dans une stratégie de renforcement de ses liens avec ses EM, plutôt qu'avec les CER.

En effet, pour jouer un rôle utile dans la coordination et le suivi de l'intégration régionale en Afrique, aux côtés notamment de l'UNECA et de la BAfD, l'UA doit développer ses capacités institutionnelles et renforcer le dialogue avec les CER. Dans la pratique, on note un climat de concurrence des organisations régionales entre elles, d'une part, et vis à vis de l'UA, d'autre part. A titre illustratif, dans le domaine aérien, la décision de Yamoussoukro adoptée en 2000 par les chefs d'État africains ouvre le marché intérieur africain à toutes les compagnies africaines. Cependant, les CER maintiennent le principe d'une libéralisation aérienne réservée dans les zones UEMOA, CEMAC, COMESA, ce qui est contraire à la décision de Yamoussoukro.

Sur le principe, la coordination de l'intégration régionale au niveau de l'UA est la bienvenue, cependant certaines CER jugent le PMI insuffisamment structuré et en adéquation limitée avec les programmes qu'elles ont mis en place (par exemple à la SADC et à l'EAC35). Pour ces CER, l'UA doit œuvrer à mettre en place des cadres sectoriels communs plutôt que des projets physiques (exp. CAADP), d'autant plus que ces projets nécessitent des financements importants que l'UA n'a pas les moyens de mobiliser.

Par ailleurs, les CESR (UEMOA, CEMAC) se sentent marginalisées et leurs relations avec l'UA se limitent à la participation à des réunions (par exemple la réunion annuelle des chefs de CER et CESR).

²⁹⁻ A savoir l'ACBF, l'UE, l'Espagne et l'Allemagne.

³⁰⁻ Comme le CIRC (Comité inter-régional de coordination pour la gestion du FED dans la région AFOA-OI, qui réunit la COI, le COMESA, l'EAC, l'IGAD; ou encore la Tripartite, initiative de coopération entre le COMESA, l'EAC et la SADC : ces mécanismes n'émanent pas d'une quelconque initiative de la CUA, mais bien des CER concernées elles-mêmes et/ou de leurs assistants techniques/bailleurs. L'IGAD s'est jointe récemment à cette tripartite.

³¹⁻ Comme le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (*Comprehensive African Agriculture Development Programme* (CAADP)) ou le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (*Programme for Infrstaructure Development in Africa – PIDA*).

³²⁻ L'UA possède huit agences spécialisées et il ressort d'un rapport d'audit de l'Union africaine que ces agences spécialisées ne sont pas suffisamment connues et utilisées par les États membres (source : «Audit of African Union», February 2008).

³³⁻ La stratégie conjointe EU/Afrique (joint African EU strategy – JAES) a été adoptée en décembre 2007 durant le 2e sommet UE-Afrique à Lisbonne avec pour objectif général d'établir un cadre pour un dialogue rapproché entre l'UE et l'Afrique.

³⁴⁻ Les récents évènements en Afrique du Nord, et notamment la chute du régime de Kaddafi (La Libye est le premier bailleur – 15% – de l'UA), fragilisent financièrement l'institution panafricaine (cf. http://www.jeuneafrique.com/Articleimp_ARTJAWEB20110329164405_mauvaise-passe-financière-pour-l-union-africaine.html).

³⁵⁻ Certains administrateurs à l'EAC estiment que le PMI ne fait pas avancer le processus d'intégration dans la zone EAC, notamment pour les programmes communs avec d'autres OIR dans des domaines où l'EAC a déjà bien avancé, contrairement à d'autres OIR (p. ex. l'union douanière), et s'efforce de se projeter vers les étapes suivantes.

Suite au Protocole signé entre l'UA et les CER en janvier 2008, des Officiers de liaison des CER ont été placés auprès de l'UA à Addis Abeba avec pour unique mandat de ne couvrir que les questions de paix et sécurité. Hormis ce sujet, la coordination entre l'UA et les CER n'est pas encore assurée dans les autres domaines. De plus, plusieurs clauses du protocole signé depuis janvier 2008 (comme l'ouverture d'un bureau de liaison de l'UA dans chaque CER) ne sont pas encore effectives.

La CUA doit donc gagner en capacité de suivi et de coordination de l'intégration, tout en développant une plus grande crédibilité et en se rapprochant du terrain en la matière. Pour cela, elle gagnerait à soutenir des initiatives à même d'accélérer la marche de l'intégration continentale, comme par exemple toute forme de coopération inter-CER, à l'instar de la Tripartite SADC-COMESA-EAC. En effet, ces mécanismes de coopération inter-CER sont à l'heure actuelle plutôt soutenus par les bailleurs³⁶.

2.3 Besoins des OIR et demande d'appui à l'intégration régionale en Afrique

L'Afrique est le continent qui recense le plus d'organisations régionales au monde et la plupart des pays africains sont membres de plusieurs organisations à la fois. Ainsi, sur 54 pays africains³⁷ (53 membres de l'UA plus le Maroc), seuls trois pays, l'Algérie (UMA), le Mozambique (SADC) et le Cap-Vert (CEDEAO)³⁸ sont membres d'une seule organisation régionale (voir annexe 1 : carte des OIR).

De plus, les OIR s'enchevêtrent entre elles et aucune ne cadre exactement avec les 5 régions initialement définies par la CEA (voir annexe 1). D'après une enquête de l'UNECA³⁹, les raisons invoquées par les pays pour rejoindre les CER sont par ordre d'importance : politiques et

stratégiques (50%), économiques (35%), géographiques et historiques (10%) ainsi que culturelles (5%).

Les principales conclusions de cette section proviennent des études de cas effectuées en Afrique de l'Ouest (CEDEAO et UEMOA), en Afrique centrale (CEMAC), en Afrique de l'Est (EAC) et en Afrique australe (SADC). L'analyse se concentre sur les priorités stratégiques, les capacités institutionnelles, financières et humaines et les synergies avec les autres acteurs de l'intégration régionale.

2.3.1 Priorités stratégiques des OIR

Les cinq OIR visitées ont toutes pour objectif une intégration économique régionale et le renforcement de la coopération entre leurs différents États membres. Cependant, les calendriers pour atteindre ces objectifs diffèrent selon leur contexte (historique, économique et politique) et les moyens (humains et financiers) dont elles disposent.

A ce titre, l'UEMOA et la CEMAC s'appuient sur leur monnaie commune, le franc CFA, pour asseoir leur intégration économique, alors que les trois autres institutions (CEDEAO, SADC et EAC) tentent de se consolider autour de projets et d'intérêts communs. Les principaux axes de stratégie décrits dans le Tableau n°1 couvrent des champs très vastes, tant au niveau économique qu'au niveau de la sécurité régionale en prônant le dialogue politique.

En effet, face aux instabilités politiques et la mauvaise gouvernance dues à la fréquence des conflits militaires dans plusieurs pays du continent, certaines OIR ont réalisé que *la paix et la sécurité* étaient des conditions préalables au développement économique et au progrès social. On peut citer le cas de la CEDEAO, qui a révisé son traité fondateur en 1993 pour renforcer l'objectif premier et répondre à de nouvelles missions en matière de paix et sécurité et de gouvernance en introduisant des articles concernant la coopération politique, la paix et la sécurité

³⁶⁻ DFID avec la Tripartite, UE avec le CIRC en Afrique de l'Est, et l'UNECA qui soutient en Afrique centrale le rapprochement entre la CEEAC et la CEMAC.

³⁷⁻ Le Sud-Soudan, qui a accédé à l'indépendance en juillet 2011, devrait dans la foulée intégrer l'EAC (cf. http://www.dailynews.co.tz/home/?n=18077&cat=home).

³⁸⁻ Souaré (2007)

³⁹⁻ ARIA (2004)

régionales, et en créant en 1986 la première force d'interposition sous-régionale sur le continent. l'ECOMOG⁴⁰.

Un autre exemple est celui de la SADC, dont la stratégie repose sur deux documents couvrant l'intégration économique et la coopération politique : le RISDP (Regional Indicative Strategic Development Plan) et le SIPO (Strategic Indicative Plan of the Organ). Ce dernier concerne les affaires politiques et diplomatiques, les affaires

de défense, les affaires de sécurité, le centre de formation régionale de maintien de la paix, et la Brigade en attente, lancée en 2007.

Le volet paix et sécurité se retrouve à des degrés divers dans tout le continent et fait même partie d'une division de travail assez nette entre les OIR en Afrique de l'Ouest (domaine confié à la CEDEAO) et en Afrique centrale (domaine confié à la CEEAC) afin d'éviter la duplication des tâches.

Tableau 1 : Stratégie et objectifs des OIR

Organisation	Objectif	Documents de stratégie
CEDEAO	Créée en 1975 pour promouvoir la coopération et l'intégration en vue de créer une union économique et monétaire. Traité révisé en 1993 pour tenir compte des aspects paix et sécurité.	Programme communautaire de développement (vision stratégique 2020) avec 10 axes stratégiques: 1. Intégration des Populations; 2. Coopération accrue des États; 3. Politiques agricole et industrielle communes; 4. Interconnexion des infrastructures de transport; 5. Interconnexion des TIC; 6. Interconnexion énergétique et hydraulique; 7. Intégration financière et monétaire; 8. Développement humain; 9. Recherche et développement et Innovation; 10. Ressources naturelles et environnement.
UEMOA	Mise en place en 1994 afin de créer un espace communautaire harmonisé et de faciliter l'insertion des États membres dans l'économie mondiale.	Plan stratégique 2011-2020 avec quatre axes: 1. Marché commun et prospérité; 2. Performance des États membres; 3. Synergie et partenariats; 4. Rayonnement et communication.
CEMAC	Création en 1994 afin de promouvoir un développement harmonieux des États membres dans le cadre de l'institution de l'Union économique et de l'Union monétaire. Trois étapes : marché commun, amélioration des infrastructures, mise en œuvre des politiques sectorielles.	Il existe des documents de stratégies sectorielles ainsi qu'un document stratégique: « vision CEMAC 2025 ».

⁴⁰⁻ Force est de reconnaître que la CEDEAO joue un rôle majeur dans le domaine de la paix et de la sécurité dans la région avec notamment la mise en place de la première force d'interposition sous-régionale sur le continent, l'ECOMOG, et un commandement militaire au sein de la Commission. Elle a procédé à de nombreuses interventions notamment au Liberia, en Sierra Leone, et plus récemment en Côte d'Ivoire, au Togo, en Guinée-Bissau et en Guinée. Elle a « courageusement » pris des sanctions contre la Côte d'Ivoire à la suite des dernières élections en novembre 2010 et a même envisagé de mener une intervention militaire dans ce pays.

Organisation	Objectif	Documents de stratégie	
SADC	Promotion de l'intégration régionale et coopération autour notamment des questions politiques.	RISDP (Regional Indicative Strategic Development Plan) avec trois axes: 1. Intégration économique régionale (commerce et finance); 2. Infrastructures et services; 3. Coopération sectorielle à forte dimension régionale. SIPO (Strategic Indicative Plan of Organ) sur le 4° axe « paix et sécurité »; Période 2003-2018	
EAC	Traité ayant institué les objectifs successifs d'une union douanière, d'un marché commun, d'une union monétaire et finalement d'une fédération politique.	Document de stratégie de développement de la Communauté (le 4°) période : 2011-2015 et 5 axes : 1. Approfondissement de l'union douanière; 2. Mise en œuvre du marché commun; 3. Préparation de l'union monétaire; 4. Politiques sectorielles; 5. Défense et sécurité.	
UA	Institution à vocation politique créée en 2001 pour accélérer le processus d'intégration panafricain par la promotion de l'unité économique et politique.	Plan stratégique 2009-2012 sur quatre piliers: 1. Paix et sécurité; 2. Intégration, développement et coopération; 3. Valeurs partagées; 4. Renforcement des capacités.	

Pour en revenir aux objectifs d'intégration régionale couverts par les OIR, ils sont vastes et concernent les domaines suivants :

- Les objectifs politiques : gouvernance et stabilité politique, pour la mise en œuvre des réformes et politiques nationales, selon la force exécutoire des engagements régionaux ; négociation internationale, surtout si les États membres négocient en tant que groupe ;
- Les objectifs économiques : la facilitation des échanges commerciaux, des transferts de technologie et des mouvements de capitaux, ayant pour effet de renforcer les capacités de production et la compétitivité (par les économies d'échelle et la concurrence accrue), l'optimisation de l'allocation des ressources, la diversification de l'offre et l'augmentation du bien-être des consommateurs ; l'intégration des politiques

financières, monétaires et de cohésion économique favorisant un environnement économique stable; l'intégration de politiques sectorielles (agriculture, énergie, industrie etc.);

- Les objectifs sociaux concernent souvent la gestion des politiques migratoires et des biens publics régionaux alloués à la sécurité, à la santé, l'éducation, et au respect des droits fondamentaux :
- La coopération fonctionnelle : politiques de coopération sectorielle dans différents secteurs, en complément des questions d'intégration stricto sensu : un cadre administratif, législatif et réglementaire efficient ; l'aménagement du territoire (transports, communications, infrastructures publiques) ; le maintien de la sécurité et la préservation de l'environnement, etc.

Le tableau en annexe 2 sur les « domaines d'intervention des OIR » illustre bien la diversité et l'étendue des objectifs des OIR. Ce tableau confirme qu'elles ont souvent les mêmes objectifs, ce qui entraine une duplication des efforts, compte tenu de l'enchevêtrement et de la multi appartenance à des OIR. Cette situation s'explique en partie par l'absence d'orientation politique forte de la part de leurs États membres, notamment au travers des institutions décisionnelles que sont la Conférence des chefs d'État et le Conseil des ministres. Une des conséquences de cette situation est l'absence de hiérarchisation/priorisation suffisante de leurs objectifs : « Tout est prioritaire », donc rien ne l'est vraiment. Ceci soulève la question du nécessaire arbitrage dans les programmes/ projets à mettre en œuvre, afin d'éviter la dispersion, ou encore celle de la spécialisation des OIR, le tout dans un contexte de ressources (financières et humaines) limitées.

Cependant, malgré les efforts et les progrès réalisés, la majorité de ces OIR sont confrontées à un problème de transposition des engagements communautaires au niveau de leurs États membres, c-à-d un niveau insuffisant de mise en œuvre des textes adoptés, ce qui représente un frein à la poursuite des processus d'intégration. A titre illustratif, le taux de réalisation (ou de mise en œuvre) des textes communautaires dans la législation nationale des États membres de l'UEMOA était de 58% en 2010⁴¹. Les politiques sectorielles (télécommunications, libre circulation des personnes et droit d'établissement, enseignement supérieur) sont celles qui enregistrent le plus de retard avec un taux de mise en œuvre de l'Union de 27 % en comparaison de 50 % pour les réformes institutionnelles et 71% pour les réformes relatives au cadre macro-économique et au marché commun.

L'autre frein majeur à l'intégration régionale est la carence des infrastructures, qui entrave la libre circulation des biens et des personnes. Cette insuffisance et la contrainte qu'elle pose dans la poursuite du processus d'intégration nécessitent la mobilisation de tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé. Le développement des infrastructures est une des priorités de la plupart des OIR et toutes ont mis en place des programmes spécifiques pour

mener à bien cette tâche, à l'instar des Programmes économiques régionaux (PER) de l'UEMOA et de la CEMAC.

2.3.2 Capacités institutionnelles des OIR

En matière de capacités institutionnelles, le constat le plus frappant est que toutes ces OIR sont en pleine construction, aussi bien au niveau de leur secrétariat que des institutions qui en font partie. En effet, la plupart de ces institutions (cour de justice, cour des comptes, parlement, etc.) ne sont pas encore opérationnelles, à quelques exceptions près (au niveau de l'UEMOA par exemple). Ce qui implique que le pouvoir de ces nouvelles institutions reste pour l'instant très limité.

Par ailleurs, à l'instar de ce qui s'est passé au niveau continental (s'inspirant du modèle de la Commission européenne, le secrétariat général de l'OUA a été remplacé en 2003 par la Commission de l'Union Africaine), certaines de ces OIR ont subi récemment des **transformations institutionnelles**, en passant du statut de Secrétariat exécutif à celui de Commission. C'est le cas de la CEDEAO en janvier 2007 et de la CEMAC en 2008. Cette vague de transformation institutionnelle a contribué à insuffler une nouvelle dynamique en matière d'intégration régionale⁴².

Cette nouvelle structure organisationnelle implique aussi un **nouvel ordonnancement juridique** répondant aux principes de l'applicabilité immédiate et directe avec, d'une part, l'adoption de règlements, et, d'autre part, la primauté du droit communautaire sur les législations nationales. Enfin, elle nécessite aussi une plus grande capacité en ressources humaines.

Cependant, quelque soit la forme que revêtent ces OIR, on note une certaine absence de légitimité politique et d'autonomie vis- à-vis de leurs EM en matière notamment de proposition et de prise de décision relatives au fonctionnement de l'OIR (Traité, budget, programmes, etc.). Une des conséquences est la difficulté à faire appliquer des sanctions même lorsqu'elles sont prévues dans les

⁴¹⁻ Commission de l'UEMOA (2010), Note sur l'état de mise en œuvre des réformes au sein des États membres de l'UEMOA.

⁴²⁻ En effet, à la différence des Secrétariats exécutifs, qui se contentent de mettre en œuvre les décisions des chefs d'États, les Commissions disposent en principe d'un *pouvoir d'initiative*.

textes officiels (s'agissant par exemple du manquement au paiement des contributions financières).

La relation avec les EM est caractérisée par un manque d'appropriation de ces derniers : au niveau national, bien que toutes les OIR aient mis en place un système de consultation avec leurs EM, la grande majorité d'entre elles déplorent un faible niveau de mise en œuvre des textes communautaires dans les législations nationales. Ainsi, l'UEMOA a mis en place des Comités nationaux de politique économique (CNPE), créés dans le cadre du dispositif de surveillance multilatérale, et des comités d'experts nationaux pour les autres secteurs. La CEMAC, la CEDEAO et la SADC ont le même schéma de consultation. Cependant, les capacités humaines et financières de ces comités sont en général très faibles, et leur rayon d'action dépend in fine de la volonté politique de l'État concerné.

Les EM sont peu, voire pas représentés au siège des OIR et le Secrétariat de ces OIR n'est pas représenté dans les capitales des EM à l'exception de l'UEMOA⁴³. Dans le cas de la SADC par exemple, 7 EM sur les 15 sont représentés à Gaborone, sans être officiellement accrédités auprès de la SADC – ils sont toutefois présents aux réunions. Les EM de l'EAC n'ont pas de représentation à Arusha (à l'exception d'un officier du Burundi). La même situation se répète en zone CEMAC.

La plupart des EM ont des points focaux qui suivent les questions relatives aux OIR dont ils sont membres. Ce sont souvent des fonctionnaires des Ministères des finances ou des affaires étrangères. Mais compte tenu de la multi appartenance de la plupart des EM à plusieurs OIR, il peut arriver que le suivi des différentes OIR se fasse au niveau de ministères différents, sans qu'il y ait une communication suffisante entre les deux : par exemple, en Tanzanie, c'est le ministère des Affaires étrangères qui suit le dossier SADC, tandis que les questions EAC sont traitées par le ministère de la Coopération est-africaine.

La plupart du temps, il n'existe pas de procédures claires pour assurer le lien régional/national en matière d'intégration régionale. Peu de programmes nationaux ont des liens avec le programme régional, et peu d'EM fournissent un véritable leadership sur les questions d'intégration régionale.

Cette question d'appropriation des États membres fait souvent partie de l'agenda des discussions au sein des OIR, mais sans réellement trouver de solution. Par exemple, la CEDEAO a fait du renforcement de la synergie entre les EM et les citoyens une des priorités de son nouveau Programme communautaire de développement (PCD), avec la mise en place de cellules nationales de suivi du PCD.

En outre, les coopérations bilatérales entre les EM sont peu fréquentes, voire inexistantes. A titre illustratif, la *Joint Permanent Commission For Cooperation* (JPCC) entre le Botswana et la Zambie au sein de la SADC, n'a de permanent que son nom : si sa dernière session (la 14°) s'est organisée fin octobre 2010, la précédente avait eu lieu en... 2005 et la prochaine est prévue pour 2012⁴⁴. Parmi les décisions d'actions à mettre en œuvre figure le pont Kazungula qui permettra de promouvoir le commerce entre les deux pays et de relier la sous-région à la région africaine plus large⁴⁵.

Au niveau des institutions communautaires, la synergie est insuffisante, en particulier avec *les banques régionales de développement et les institutions techniques spécialisées*. Parmi les cinq OIR visitées, quatre se sont dotées d'une Banque régionale de développement comme instrument de financement des projets de développement de la région. Ainsi, au niveau de la CEDEAO, l'UEMOA, la CEMAC et l'EAC, il faut noter l'existence respectivement de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC)⁴⁶, de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD)⁴⁷, de la Banque de développement

⁴³⁻ L'UEMOA a décidé de mettre en place une réprésentation dans chacun de ses États membres, en plus des représentations à Bruxelles et à Genève. Celle de Guinée Bissau est en place depuis de nombreuses années, suivie par celle de Côte d'Ivoire et du Togo; les 4 dernières ont été mises en place en janvier 2011.

⁴⁴⁻ Source : Daily News, Gaborone, 1st November, 2010. Le ministre des Affaires étrangères et de la coopération internationale du Botswana a indiqué à cette occasion que les deux pays devraient prioriser les champs de coopération pour rendre la commission (JPCC) plus efficace.

⁴⁵⁻ Ce pont est en réalité un projet vieux de 15 ans : des études de faisabilité ont été faites, les bailleurs ont indiqué leur intérêt, sans qu'à ce stade le projet ne soit encore mis en œuvre. Pour plus de détails sur ce projet voir http://www.rtfp.org/news.php?id=72 et http://www.nepadbusinessfoundation.org/nepad/downloads/news/August2008/North%20-%20South/3-SADC_Secretariat_TThe_Kazungula_Bridge_Presentation.pdf)

⁴⁶⁻ La BIDC est devenue opérationnelle en 2003.

⁴⁷⁻ Créée en 1973, la BOAD a pour mission de « réaliser les objectifs de l'UEMOA », notamment « promouvoir le développement équilibré des États membres et réaliser l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest ».

des États d'Afrique centrale (BDEAC)48 et de la Banque de développement est-africaine (BDEA) (ou en anglais East African Development Bank -EADB49). Une autre banque de développement régionale qui relève du COMESA, la PTA Bank⁵⁰ intervient pour une large part de son portefeuille sur les 3 EM fondateurs de l'EAC (à condition de marché).

En revanche, dans la région SADC, il n'existe pas de banque de développement véritablement régionale dans son mandat d'origine : la Banque de développement de l'Afrique australe (Development Bank of Southern Africa, sigle anglais DBSA) est en fait une banque nationale dans la mesure où son capital est entièrement détenu par l'Afrique du Sud (les autres États membres de la SADC ne sont donc pas membres de son conseil d'administration). Cependant, une évolution vers la régionalisation d'une partie de son mandat est en cours⁵¹.

Actuellement, alors qu'elles ont aussi vocation à le faire, les OIR et les banques régionales de développement travaillent peu ensemble, car ces dernières privilégient le financement des projets nationaux dans leurs EM, conformément à leur mandat. Dans certains cas, on constate même que les OIR et leurs banques régionales de développement sont plutôt dans une logique de concurrence pour l'accès aux ressources financières (cf. par exemple les querelles pour l'« hébergement » des fonds régionaux), et de nombreuses études rapportent la réelle suspicion de ces institutions les unes vis à vis des autres et à l'égard de leurs responsables, comme cela a été confirmé au cours des entretiens sur le terrain.

Par ailleurs, l'évaluation des appuis français à la Commission de l'UEMOA⁵² souligne que le faible effet de levier de l'ABG française est notamment dû à une trop faible implication de la BOAD dans la mise en œuvre du PER, en raison d'un accord tardif (août 2010) avec la Commission de l'UEMOA sur les modalités d'intervention.

Pour les OIR qui possèdent des institutions spécialisées, on note souvent, d'une part, l'insuffisance des liens fonctionnels entre ces institutions spécialisées et le secrétariat de ces OIR (notamment dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de leurs activités), et, d'autre part, le poids excessif qu'elles occupent dorénavant dans le budget de ces OIR. Ainsi, depuis la mise en place de la CEMAC, le nombre de ses organismes techniques spécialisés s'est accru considérablement, et tout particulièrement depuis la mise en place de la Taxe communautaire d'intégration (TCI). En 2005, ces organismes ont absorbé plus de la moitié du budget de la CEMAC et leur part ne cesse de croître, ce qui met la CEMAC en difficulté face à des recouvrements partiels de ses ressources et à terme, cela pourrait mettre en danger son équilibre financier53. D'autres OIR ont opté pour des agences ou des structures équivalentes, financées en partie par des subventions venant de l'OIR, le reste provenant de sources de financement propres. C'est notamment le cas des centres d'excellence de l'UEMOA et des agences spécialisées de la CEDEAO54.

⁴⁸⁻ La BDEAC a été créée en 1975 et est devenue opérationnelle en 1977. Après une période difficile dans les années 90, la BDEAC tente de s'affirmer depuis sa relance en 2003 avec la mise en œuvre de nombreux projets. http://www.bdeac.org/index.php

⁴⁹⁻ L'EADB a été créée en 1967 et a rétabli sa propre chartre en 1980, après la dissolution de la CAE en 1977. Suite à son accession à l'EAC en 2007 (en même temps que le Burundi), le Rwanda est entré dans le capital de l'EADB, aux côtés des 3 États fondateurs ; par contre, le Burundi n'en est pas encore membre.

⁵⁰⁻ Le COMESA a créé la Banque du commerce et de développement de l'Afrique de l'Est et du Sud (PTA Bank) en 1985 pour servir d'instrument financier au processus d'intégration dans la sous-région.

⁵¹⁻ La DBSA a été fondée en 1983, et pour devenir un outil financier à part entière de l'intégration régionale de la sous région, sa charte a été aménagée en 1996 pour répondre aux besoins de la nouvelle Afrique du Sud et de la SADC dans son ensemble (25% de l'encours) ou plus largement pour appuyer les grands projets d'infrastructures de la sous-région dans le cadre du NEPAD.

⁵²⁻ MAE&MEIE (2010).

⁵³⁻ ECDPM/Performances Management Consulting (2006).

⁵⁴⁻ Dans le domaine de la formation et de la recherche, l'UEMOA a mis en place un programme spécifique, le Programme d'appui et de développement des Centres d'excellence régionaux (PACER). Ce programme a identifié dans l'ensemble de l'Union douze institutions susceptibles de recevoir le label « Centre d'excellence UEMOA », généralement financées par (i) les frais de scolarité, (ii) les prestations de conseil, (iii) le soutien des partenaires internationaux. La CEDEAO a quant à elle opté pour des «agences spécialisées», elle en dispose actuellement de 8 : deux dans le domaine monétaire (Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest et Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest), une dans la santé (Organisation ouest-africaine pour la santé), une pour la problématique genre (Centre de la CEDEAO pour le développement du genre), une dans le secteur de l'eau (Centre de coordination des ressources en eau), une dans le secteur des énergies renouvelables (Centre CEDEAO pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique - ECREEE), une dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent (GIABA: groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest), et enfin une Unité de préparation et de développement de projets (PPDU). Il est aussi prévu à terme la création d'une « Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation ».

Pour ce qui concerne le fonctionnement de ces OIR, elles souffrent en outre d'une organisation très centralisée et avec un esprit hiérarchique très développé et ont une certaine propension à la culture du secret. Cette situation nuit à la qualité de la communication et à la circulation de l'information au sein de l'organisation, à l'intérieur d'une même division et entre les différentes divisions, et entraîne une certaine lenteur dans les décisions opérationnelles.

2.3.3 Capacités financières des OIR

Au niveau des capacités financières des OIR visitées, la plupart d'entre elles ont mis en place un système de contribution spécifique par les EM. Ainsi on trouve : 1) un système de prélèvement communautaire sous forme d'une taxe sur la valeur des importations extracommunautaires

des EM pour la CEDEAO (0,5%), l'UEMOA (1%) et la CEMAC (1%); 2) une contribution des EM selon une formule tenant compte de leurs poids économiques respectifs pour la SADC⁵⁵; et 3) une contribution identique pour chacun des EM (de l'ordre de 5 millions USD quelque soit sa taille ou son niveau de développement) pour l'EAC.

Malgré la mise en place de ces différents systèmes, les contributions des EM sont loin de couvrir toutes les dépenses budgétaires des OIR. Le tableau 2 ci-dessous montre qu'en 2010, les contributions des EM couvraient respectivement 80% du budget pour la CEDEAO, 62% pour l'UEMOA, 52% pour l'EAC, 44% pour la SADC et 30% pour la CEMAC.

Le montant des budgets varie de 265,5 millions de dollars pour la CEDEAO à un budget de 54 millions de dollars pour l'EAC. A titre de comparaison, le budget de l'UE était en 2010 de

Tableau 2 : Budget et effectif des OIR visitées

	Budget	Effectif
CEDEAO	265,5 M USD, dont 80% de contributions des EM via le prélèvement communautaire (0,5% valeur des importations extracommunautaires)	600 employés (souvent 1 seul directeur sans cadres en dessous)
UEMOA	318 M USD, dont 62% financés via le prélèvement communautaire de solidarité (1% valeur des importations extracommunautaires)	232 personnes, dont 134 professionnels, 19 cadres juniors et 66 auxiliaires
CEMAC	84 M USD, dont 30% sur fonds propres via la Taxe Communautaire d'intégration (1% valeur des importations extracommunautaires)	120 personnes
SADC	66 M USD dont 44% sur fonds propres	300 personnes, dont 180 cadres
EAC	54 M USD, dont 52% sur fonds propres (contribution identique de 5 M USD pour chacun des EM)	200 personnes (30% de postes vacants)
UA	UA: 250 M USD, dont 45% de contributions des EM et près de 87% alloués à CUA (soit 217 MUSD)	1200 employés + contrats court terme principalement

⁵⁵⁻ Pour l'exercice 2008/09, avec un budget propre de l'ordre de 23 M USD, la contribution de l'Afrique du Sud se situait à environ 4.63 M USD, celle de l'Angola à 2.38 M USD, celles des autres EM à 1.2 à 1.5 M, sauf pour les Seychelles (0.1 M USD).

141,5 milliards d'euros en crédits d'engagement dont 41% étaient consacrés à la politique agricole et de développement rural et 35 % à la politique régionale (cohésion)⁵⁶.

Il est bien évident que les budgets des OIR sont plus que modestes, mais malgré cela, les OIR ne sont pas toujours en mesure de mobiliser l'ensemble des financements mis à leur disposition : leur capacité d'absorption reste en effet déterminée entre autres par des capacités de gestion et capacités humaines très limitées.

Outre les mécanismes de financement autonome, les OIR recourent à des appuis extérieurs pour la mise en place de leurs programmes/projets (cf. supra). La plupart des appuis qu'elles reçoivent sont sous forme de dons venant des bailleurs. A ce jour, aucune des OIR visitées n'a contracté de prêts, ni envisagé de le faire. Pour certaines (CEDEAO, CEMAC, etc.57), cette alternative n'est juridiquement pas possible, car leur traité ne le permet pas. Pour d'autres (UEMOA, SADC et EAC⁵⁸), même si leur traité le permet explicitement, ce qui laisse à penser que l'emprunt n'est pas exclu sur le plan légal, la question des garanties reste entière. Par ailleurs, des fonds régionaux créés par certaines OIR prévoient parfois également cette possibilité d'emprunt, même si les traités de ces OIR ne le mentionnent pas : c'est par exemple le cas des Fonds structurels de l'UEMOA (cas du Fonds régional de développement - FRDA - et du Fonds d'aide à l'intégration régionale - FAIR)59.

Il faut cependant noter que plusieurs des OIR visitées rencontrent des difficultés à dépenser entièrement leur budget annuel. Ainsi, en 2009 par exemple, le taux d'exécution du budget de la CEDEAO était de 81 % pour les dépenses fonctionnelles (administration), et de 48% pour les dépenses opérationnelles (programmes).

De plus, la plupart des OIR suivent un mode de gestion budgétaire traditionnel (par type de dépenses, non par programme ou politique) et sur une base annuelle (pas de programmation pluriannuelle). Conscientes de cette difficulté, elles ont entrepris à plus ou moins brève échéance de mettre en place des cadres de dépenses à moyen-long terme, leur permettant de s'approcher d'une démarche par programme, en attendant la mise en place d'une véritable approche budgetprogramme (ex. de la SADC, qui dispose d'un Cadre de dépenses à moyen terme (2011-14) et de l'UEMOA qui a commencé à élaborer des Cadres de dépenses à moyen terme détaillés pour certaines politiques sectorielles).

2.3.4 Capacités humaines des OIR

Les capacités humaines montrent également une insuffisance forte au regard des nombreuses missions assignées aux OIR. Au niveau des secrétariats de ces OIR, le souseffectif est apparent dans toutes les directions. La situation de nombreuses divisions est ainsi celle des « one man divisions », où une division n'est pourvue que d'un seul administrateur (ou directeur) sans cadres en dessous de lui (CEDEAO, EAC, CEMAC, SADC) - parfois le seul poste prévu reste durablement vacant – et le recours à l'expertise court terme externe est ainsi fréquent, voire omniprésent (EAC, CEDEAO...).

L'organigramme de la CEDEAO est en « perpétuel mouvement » et toujours en construction. Avec 600 personnes, la faiblesse du personnel a été identifiée comme une des principales raisons du faible niveau d'exécution des programmes. La SADC compte environ 300 personnes (y compris le personnel administratif et technique de base), dont 180 cadres⁶⁰, ce qui reste un chiffre modeste au regard du mandat d'intégration de la Communauté. A l'EAC, 30% des postes de l'organigramme sont vacants, tandis que pour la CEMAC, ce chiffre est évalué à près de 50%. A titre comparatif, la CE comptait quelques 34 000 fonctionnaires en mars 2010⁶¹.

⁵⁶⁻ Source: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/budget_folder/dep_eu_budg_2010_fr.pdf

⁵⁷⁻ CEDEAO (article 70 : le budget est constitué par prélévement ou toutes autres sources déterminées par le Conseil) ; CEMAC (article 29 : les recettes budgétaires comprennent : les contributions des États, concours financiers versés par tous les États ; revenus de certaines prestations des organes de la Communauté).

⁵⁸⁻ SADC (Article 25, alinéa 3 du Traité), EAC (Article 132 du Traité), UEMOA (Article 54 modifié du Traité) : l'Union peut avoir recours aux emprunts, subventions et aides extérieures compatibles avec ses objectifs.

⁵⁹⁻ http://www.uemoa.int/actualite/2006/CCE_UEMOA_27032006_acte03_2006.pdf et http://www.uemoa.int/actes/acte%2001_98.htm

⁶⁰⁻ La mission n'a pu recueillir de chiffres précis s'agissant du staff du Secrétariat de la SADC. La note de l'ambassade de France mentionne le chiffre de 331 personnels et assistants techniques.

⁶¹⁻ Source: http://ec.europa.eu/civil_service/index_fr.htm

2.3.5 Capacités au niveau planification, suivi et évaluation

Gestion, planification, suivi et évaluation

La plupart des OIR rencontrent aussi des difficultés dans la gestion de leurs programmes, faute de dispositifs et d'outils de planification et de suivi. En effet, sur les 5 OIR visitées, la CEDEAO et l'UEMOA ont créé des unités de suivi et d'évaluation il y a à peine deux ans, et la CEMAC il y a quelques mois seulement; l'EAC et la SADC n'ont pas encore établi de cadre déterminé de suivi et d'évaluation et/ou de système d'indicateurs opérationnel.

Cette faiblesse critique de la fonction de planification et du suivi et évaluation dans la plupart des OIR visitées est une contrainte qui pousse parfois les bailleurs à continuer à utiliser leurs propres procédures, comme nous allons le voir dans la section suivante, ce qui est contraire aux principes de la Déclaration de Paris⁶².

Enfin, la diffusion des acquis (textes adoptés, programmes et /ou projets mis en place, etc.) auprès des États membres et de leurs citoyens est insuffisante, alors même qu'elle pourrait permettre de renforcer leur adhésion et appropriation au projet communautaire. La plupart de ces OIR manquent cruellement d'un plan de communication ambitieux qui leur permette d'avoir une plus grande visibilité auprès des États membres et des citoyens.

2.3.6 Synergies avec les autres acteurs de l'intégration régionale

Relations entre les OIR

En Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, il y a une forte concurrence entre les deux principales organisations, respectivement CEDEAO/UEMOA et CEEAC/CEMAC. Cette concurrence est d'autant plus exacerbée par la désignation de la CEDEAO et de la CEEAC comme CER

piliers auprès de l'UA. La position officielle de la CEDEAO est d'afficher une bonne entente cordiale avec l'UEMOA et le message est que « l'UEMOA a besoin de nous autant que nous avons besoin d'elle ». Mais en réalité, la coopération est très hétérogène selon les domaines et l'hégémonie de la CEDEAO est assez mal perçue par l'UEMOA, mais également par les autres organisations régionales de la sous-région.

Cependant, vu du côté de l'UEMOA, la collaboration entre l'UEMOA et la CEDEAO est loin d'être parfaite et donne encore lieu à des duplications d'activités et des initiatives contradictoires ou non concertées. Il y a même des blocages dans certains domaines : les discussions sur la cinquième bande du TEC par exemple peinent à aboutir et au niveau du service statistique, les deux équipes ont du mal à s'accorder sur les indices de prix à la consommation.

Il est cependant important de souligner la volonté de rapprochement formel entre l'UEMOA et la CEDEAO, matérialisée par l'adoption d'un plan stratégique commun⁶³ signé à Abuja et Ouagadougou en décembre 2006 et la mise en place d'un secrétariat technique conjoint en 2004 pour assurer une synergie entre leurs actions⁶⁴.

En Afrique centrale, les divergences stratégiques entre les deux grandes OIR, la CEEAC et la CEMAC, ralentissent considérablement les progrès en termes d'intégration régionale : à l'heure actuelle, il n'y a pas d'harmonisation des deux TEC malgré de nombreux efforts et la libre circulation des personnes n'est effective dans aucune des deux zones⁶⁵.

Cependant, la collaboration entre la CEMAC et la CEEAC semble être relancée avec la mise en place en juillet 2010 du « comité de pilotage pour la rationalisation des CER en Afrique centrale », qui regroupe la CEMAC, la CEEAC et leurs États membres, ainsi que la CUA, la BAfD et les banques centrales d'Afrique centrale, avec l'appui de l'UNECA.

⁶²⁻ La Déclaration de Paris ne s'applique pas aux OIR mais seulement aux États, ce qui explique entre autres le manque d'alignement et d'harmonisation. Mais il est certain que les OIR et les bailleurs doivent s'en « inspirer ».

⁶³⁻ Regional Integration for Growth and Poverty Reduction in West AFrica.

⁶⁴⁻ Le rôle de ce secrétariat est de coordonner et de suivre, au sein des deux organisations, la mise en œuvre des projets et programmes susceptibles d'accélérer le processus de convergence et de préparer les rencontres semestrielles interinstitutionnelles.

⁶⁵⁻ Il existe des divergences notoires entre le Congo et la Guinée équatoriale, ou entre le Cameroun et le Gabon, du fait des disparités économiques et démographiques.

Malgré les dissensions politiques (problèmes de frontières entre le Rwanda, le Burundi et la RDC), les OIR de l'Afrique de l'Est et australe avancent depuis octobre 2008 vers un regroupement et une mutualisation de leurs moyens afin de mieux bénéficier des effets positifs de l'intégration régionale⁶⁶.

La SADC a développé ses relations avec le COMESA et l'EAC dans le cadre de l'initiative Tripartite lancée en octobre 2008, avec notamment pour thématique une future grande zone de libre-échange (ZLE) qui regrouperait 26 EM, dont 8 pays francophones⁶⁷, 572 millions d'habitants et un PIB cumulé de plus de 480 milliards de dollars. Cette initiative est soutenue principalement par le DFID.

La dynamique de cette Tripartite est encourageante, dans un contexte où ces OIR ne dialoguaient pratiquement pas il y a encore quelques années, alors même que certains États membres appartenaient à plusieurs d'entre elles. Un Sommet et un Conseil tripartites devaient être établis au premier semestre 2011; une zone d'échanges préférentiels pourrait être lancée dès janvier 2012.

Certains interlocuteurs ont observé toutefois au cours de la mission que la SADC semble vouloir d'abord consolider son propre processus d'intégration régionale, sans être opposée à la coopération inter-OIR, en particulier sur la double question du corridor nord-sud et de la grande ZLE (« from Cape to Cairo »), chère semble-t-il au gouvernement sud-africain.

Relations avec les organismes techniques autonomes

La collaboration des CER avec les organismes techniques autonomes (voir liste en annexe 3 : liste des organismes techniques spécialisés) est plus formelle qu'opérationnelle. En effet, de nombreux mémorandums ou protocoles d'accord ont été signés entre les CER et ces organismes autonomes sans que cela aboutisse à la mise en œuvre de projets communs. Il se dégage des entretiens auprès des CER que ces institutions mènent leurs propres programmes en parallèle sans vraiment vouloir créer une vraie synergie entre elles.

Cependant, quelques exemples montrent de timides échanges. La coopération entre l'UEMOA et les organismes techniques autonomes prend la forme de rencontres et de protocoles d'accord sur une base ponctuelle. Ainsi, il y a des collaborations avec AFRISTAT (en matière de statistiques), ou avec le CILSS et le CORAF récemment sur le programme de biosécurité, pour ne citer que ceux-là.

Par ailleurs, un des principes du Programme économique régional (PER) est la cohérence, la coordination et la synergie entre les institutions communautaires de l'UEMOA et les autres organisations régionales ou sous-régionales. Dans ce cadre, l'UEMOA s'appuie ainsi sur de nombreuses organisations (nationales, régionales ou internationales) pour mettre en œuvre les projets du PER, à travers des délégations de maîtrise d'ouvrage (ex : AFRISTAT pour le « programme de renforcement du système statistique régional », ABN pour le projet « lutte contre l'ensablement du fleuve Niger », ONUDI pour le programme régional de mise à niveau, UICN pour le programme régional de lutte contre l'érosion côtière, etc.).

La CEMAC a signé de nombreux accords de coopération avec les autres OIR et les organismes techniques, mais très peu sont effectifs à l'exception d'AFRISTAT. Enfin, un des objectifs du Programme communautaire de développement (PCD) de la CEDEAO est d'arriver à terme à être un cadre unique dans lequel viendront s'aligner les programmes des autres institutions régionales (y compris les organismes techniques spécialisés).

Relations avec les autres acteurs (y compris la société civile et le secteur privé)

Au niveau national, la concertation est insuffisante entre les EM et la société civile/le secteur privé sur les questions communautaires. Tandis qu'à l'échelle des OIR, la participation de ces acteurs dans l'élaboration des projets communautaires reste au stade de la consultation et non d'un réel dialogue.

⁶⁶⁻ En octobre 2008, lors d'un sommet tripartite, les gouvernements de l'EAC, la SADC et la COMESA initient des concertations en vue de l'harmonisation de leurs politiques sectorielles et de la création d'une ZLE intégrant les trois zones.

⁶⁷⁻ Burundi, Comores, Djibouti, Madagascar, Maurice, République Démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles.

2.3.7 Appui extérieur

Tous les bailleurs (y compris ceux qui privilégient le canal national tels que la BM ou la BAfD) reconnaissent le rôle des OIR comme un partenaire essentiel dans la mise en œuvre des projets régionaux et tentent, d'une part, de renforcer leurs capacités, et, d'autre part, de soutenir leurs programmes.

En effet, dans une région donnée, l'existence d'une OIR efficace et reconnue comme telle par l'ensemble des protagonistes est une condition nécessaire d'une intégration régionale réussie, aussi bien sur le plan de la seule intégration économique et financière qu'au niveau multidimensionnel. C'est en particulier crucial pour l'établissement d'un cadre légal et administratif régional garant d'une gouvernance régionale de qualité (au moins à terme), indispensable pour la bonne réalisation des projets et la sécurisation du commerce et des investissements, y compris pour les secteurs de services en lien avec les infrastructures (électricité, télécoms, etc.). L'esprit de responsabilité et de transparence («accountability») qu'implique l'existence d'une OIR forte est aussi une condition nécessaire pour assurer une meilleure appropriation du processus par les EM68. Il en découle que les bailleurs ont un rôle important à jouer en matière de soutien des OIR.

Ce rôle est d'autant plus important dans le contexte africain où les EM de ces OIR sont pour leur majorité des PMA⁶⁹ ou des petits pays (à PIB et budget limités) : compte tenu de la faiblesse des capacités financières de ces États, il serait risqué de les laisser assumer seuls le renforcement des OIR, quelque soit la volonté politique qu'ils affichent pour le faire.

⁶⁸⁻ Cf. ECDPM (2010), Joining Up Africa. Support to Regional Integration, Discussion Paper n°99, July, p. 18.

⁶⁹⁻ Comme rappelé par P. Draper (2010), «Rethinking The (European) Foundations of Sub-Saharan Áfrican Regional Economic Integration: A Political Economy Essay », OECD Development Center, Working Paper n° 293.

3. PARTIE II: OFFRE D'APPUI À L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE

3.1 Principales caractéristiques de l'appui à l'intégration régionale

L'intégration régionale offre de nombreux avantages. Il s'agit aussi bien de bénéficier d'économies d'échelle, de stimuler l'innovation ou encore de résoudre les questions transfrontalières telles que la gestion commune des ressources naturelles partagées (notamment eau, ressources halieutiques), mais également celle des biens publics régionaux (changement climatique, épidémies, catastrophes naturelles etc.). Cette intégration est d'autant plus nécessaire pour le continent africain, très morcelé et où chaque pays en moyenne partage ses frontières avec quatre autres. Par ailleurs, les économies africaines sont petites et seamentées et beaucoup de pays ont des barrières physiques⁷⁰ qui les empêchent de pleinement participer à l'économie régionale et globale.

L'appui au processus d'intégration régionale nécessite de prendre en compte toutes ces dimensions et la vulnérabilité des États face aux crises économiques mondiales renforce l'intérêt et la pertinence des interventions à l'échelle régionale, et ce d'autant plus si l'on tient compte du principe de *subsidiarit*é.

Les bailleurs sont des acteurs incontournables dans ce domaine, du fait de l'importance du financement externe dans les projets régionaux et de l'insuffisance, voire l'absence de financement autonome pour ces organisations régionales, qui dépendent de ressources en provenance de leurs États membres. Dans la plupart des cas, ils sont à l'heure actuelle la seule voie viable de financement au niveau régional en Afrique, et leur mobilisation prend de plus en plus d'ampleur, comme en témoignent par exemple la conférence sur le financement du corridor Nord-Sud organisée en avril 2009 à Lusaka (Zambie), qui s'est soldée par une mobilisation de 1,2 milliard de dollars US, ainsi que la réunion organisée par le DFID en mars 2010⁷¹ et la programmation d'autres réunions sur la thématique de l'intégration régionale cette même année.

3.1.1 Définition de la stratégie d'intégration des bailleurs

Sur le plan stratégique, certains bailleurs optent pour une stratégie spécifique afin de marquer la priorité donnée à cet appui (UE, BM, BAfD), d'autres en font une démarche prioritaire (DFID, GIZ) dans leurs interventions sur le continent, tandis que d'autres enfin y répondent de manière ponctuelle (JICA, USAID, KfW), dans le contexte général de leurs appuis au continent.

S'agissant de l'UE, c'est sur la base de deux communications stratégiques en 1995 et en 2008⁷² sur l'intégration régionale que ses programmes indicatifs régionaux (PIR), principal instrument de l'appui à l'intégration régionale, sont élaborés.

⁷⁰⁻ Des 54 pays africains, 16 sont enclavés (soit 30%).

⁷¹⁻ Department for International Development (DFID), Joining up africa: regional economic integration in Sub-Saharian Africa.

^{72- 1)} Communication on European Community support for regional economic integration efforts among developing countries, (COM(95)0219 C4- 0260/95) et 2) Communication on Regional Integration for Development in ACP countries, Com(2008) 604, complétée par les documents de travail de la Commission: The Regional Strategy Papers and Indicative Programmes of the 10th EDF, Sec (2008) 25 38, et Document accompanying the Communication on Regional Integration for Development in ACP Countries, SEC (2008) 25 39.

Pour la BM, les opérations régionales ont été impulsées avec le lancement du programme pilote régional au cours de la treizième reconstitution de l'IDA (IDA13) couvrant la période 2002-2005. C'est en 2008 que la Banque, en partenariat avec les pays africains, a lancé le RIAS (Regional Integration Assistance Strategy for Subsaharan Africa) (la stratégie d'Aide à l'intégration régionale en Afrique subsaharienne), qui consacre le mode d'intervention et de mise en œuvre des opérations régionales, et lui permet de définir un cadre d'orientation de ces appuis. Cette stratégie se déclinera en quatre plans sous-régionaux (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe).

La BAfD a suivi le même parcours, en élaborant une stratégie spécifique sur ce sujet en mars 2009. A l'instar de la BM, le Groupe de la Banque africaine de développement s'est engagé à préparer des documents de stratégie d'intégration régionale (DSIR) pour chacune des quatre régions (l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et australe et l'Afrique du Nord d'a dans le cadre de cette stratégie. Ces documents ont pour objectifs de fournir un cadre analytique et de permettre de définir et d'identifier les opérations régionales du groupe dans chacune des sous-régions. Par ailleurs, un cadre stratégique et opérationnel pour les opérations régionales a été élaboré en 2008, avant la stratégie proprement dite.

Pour le DFID, c'est au travers du département régional Afrique (*African Regional Department* - ARD) qu'est traitée la plus grande partie des activités relatives à l'intégration régionale en Afrique⁷⁵. Ce département a été spécialement créé en 2008 au sein de la Division Afrique du DFID.

La GIZ et la KfW sont chargées de la mise en œuvre de la stratégie pour l'Afrique de la BMZ, dont l'intégration régionale est identifiée comme

l'un des domaines prioritaires. La GIZ⁷⁶ s'occupe de la coopération technique, tandis que la KfW est chargée de la coopération financière.

L'USAID n'a pas de stratégie d'appui à l'intégration régionale formelle, mais elle a défini des axes stratégiques autour desquels tout projet doit se rattacher.

Enfin, les orientations stratégiques de la JICA en matière d'aide aux pays africains émanent de la conférence TICAD (*Tokyo International Conference for the African Development*) qui se réunit tous les 5 ans. La dernière édition a donné lieu à l'adoption de la *Déclaration de Yokohama*⁷⁷ et à un certain nombre d'engagements importants du Japon vis-à-vis du continent africain inscrits dans le *Plan d'Action de Yokohama* (PAY)⁷⁸, dont notamment celui de doubler l'aide à l'Afrique et de soutenir les infrastructures régionales.

La quasi totalité des bailleurs privilégient par ailleurs une déclinaison de la stratégie globale en stratégies géographiques (régionales et pays). Une des limites de ces stratégies (reconnue par les bailleurs eux—mêmes) est le fait qu'elles soient descendantes (« top down ») et ne prennent pas suffisamment en compte les énormes différences entre les régions et les pays (UE, GIZ). Cet état de fait s'explique en partie par l'élaboration « supply driven » des stratégies, avec une faible participation des pays bénéficiaires dans la plupart des cas.

La préparation des documents ou programmes en appui à l'intégration régionale se font officiellement en partenariat avec les bénéficiaires. Dans la pratique, ce sont les bailleurs (ou consultants payés par les bailleurs) qui font cette préparation en dialogue avec les bénéficiaires. Ainsi, la préparation du PIR est faite en principe en partenariat avec les OIR concernées, même si en réalité, il s'est agi

⁷³⁻ Il semblerait qu'au final il y ait 5 documents de stratégie : Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique australe, Afrique de l'Est et Afrique du Nord.

⁷⁴⁻ Mis à part l'Afrique du Nord, tous les documents de stratégie d'intégration régionale (DSIR) seront finalisés en décembre 2010.

⁷⁵⁻ ARD ne gère qu'une partie des programmes régionaux de la division Afrique. En effet, d'autres départements de la Division Afrique, à l'instar de celui de l'Afrique australe, ont également leurs propres projets régionaux. Il n'y a pas de département qui centralise tous les projets régionaux. Pour avoir une vraie vision globale de tous les projets en cours, il faut voir département par département.

⁷⁶⁻ Depuis le 1e^e Janvier 2011, *Inwent* (service de formation et de renforcement des capacités), DED (service de développement) et GTZ (renforcement des capacités) ont été regroupés pour former la GIZ. Actuellement, les trois organisations initiales sont en discussion et il n'y a pas de changement de structure prévu cette année, les trois organisations continuant leurs programmes de travail et procédures respectifs. Les changements structurels sont cependant prévus pour 2012.

⁷⁷⁻ Déclaration adoptée au cours de TICAD IV en mai 2008 à Yokahama (TICAD IV, Déclaration de Yokohama : Vers une Afrique qui gagne, 2008).

⁷⁸⁻ Les engagements du gouvernement japonais vis-à-vis des pays africains ont été inscrits dans le plan d'action de Yokohama lors de la conférence de TICAD IV (TICAD IV, Plan d'Action de Yokohama, 30 Mai 2008).

d'une «négociation» avec l'UE sur l'identification des domaines de concentration.

Une autre critique récurrente faite aux stratégies ou orientations régionales des bailleurs est le manque de synergie dans la préparation des documents stratégiques pays et ceux au niveau régional, lorsqu'ils existent (UE, BAfD, BM). La plupart des évaluations de l'appui à l'intégration régionale par l'UE arrivent à la conclusion que le manque de cohérence et de complémentarité entre les actions menées au niveau régional et celles entreprises au niveau national est une faiblesse maieure de pratiquement tous les appuis analysés. Pour faire face à cette difficulté, la BAfD a décidé que les DSIR doivent autant que possible s'aligner sur les documents pays. Il est encore difficile de mesurer l'efficacité de cette décision. De son côté, la GIZ fait le lien entre projets régionaux et projets nationaux au niveau opérationnel, lors de la négociation avec les gouvernements des pays partenaires. Depuis le mois de mai 2010, il a été décidé que toute stratégie nationale négociée avec les partenaires devrait prendre en compte les problématiques régionales. Des projets pilotes sont en cours pour tester la mise en pratique de cette décision et sont décrits dans l'encadré suivant.

Encadré 1 GIZ : Projets pilotes pour le renforcement du lien entre le niveau national et le niveau régional

Trois approches sont testées au niveau opérationnel:

- a. CARICOM: projet régional qui appuie l'organisation régionale et un expert pour s'assurer que le niveau régional est bien pris en compte dans les stratégies nationales.
- b. CEDEAO : coopération entre projet régional et projets nationaux, avec la mise en place d'une composante réalisation des engagements pris au niveau régional dans le cadre national.
- c. SADC : existence d'un fonds pour appuyer les activités au niveau national.

Par ailleurs, il existe un protocole de financement et d'investissement qui permet aux pays membres de demander des fonds pour financer des activités nationales à vocation régionale.

3.1.2 Organisation interne et mise en œuvre de l'appui à l'intégration régionale en Afrique

L'organisation de la mise en œuvre varie selon les bailleurs. Cependant, mis à part le suivi organisationnel des projets (dialogue avec les partenaires, programme de mise en œuvre, etc.), peu de pouvoirs de décision (aspects financiers entre autres) sont délégués aux équipes sur le terrain, ce qui peut être source de retard (voire parfois de blocage) dans la mise en œuvre des projets. Pour remédier à cela, certains bailleurs ont entrepris une réflexion pour réduire cette forte centralisation (BM, DFID, BAfD), afin de diminuer les délais de mise en œuvre des projets régionaux.

Au niveau de la CE, la DG Développement (en coordination avec la DG EuropeAid⁷⁹) est responsable pour les options stratégiques régionales et nationales qui sont établies en partenariat avec les gouvernements des pays membres des régions et les institutions régionales. La DG AidCo est responsable de la mise en œuvre. Pour les programmes régionaux, généralement la délégation régionale du pays où est située la principale organisation d'intégration régionale assure la coordination. Tant pour l'élaboration des stratégies que pour le suivi de la mise en œuvre, les délégations sont appuyées par les services spécialisés du siège.

La BM construit ses stratégies et ses programmes en matière d'intégration régionale autour de la Direction de l'intégration régionale, qui s'appuie essentiellement sur 126 bureaux régionaux, dont 34 se trouvent en Afrique subsaharienne. Les Bureaux régionaux ont pour mission de : (i) relayer les informations ; (ii) exécuter les stratégies ; (iii) coordonner et suivre l'évolution des programmes sur le terrain.

Environ 3 000 agents, sur les 10 000 fonctionnaires de la BM, travaillent sur le terrain dans les bureaux régionaux. Il est toutefois difficile d'estimer le nombre de personnes qui se consacrent spécifiquement à l'intégration régionale en Afrique. Huit personnes seulement s'en occupent à la Direction de l'intégration régionale à Washington DC, siège de la BM. Cinq d'entres elles⁸⁰ ont été redéployées

⁷⁹⁻ A noter que la DG DEV et AidCo sont désormais en cours de fusion de leurs services dans le contexte de la mise en place du nouveau service d'action extérieure de l'UE.

⁸⁰⁻ Y compris le responsable de la Direction de l'intégration régionale, dont le poste vient d'être redéployé à Addis Abeba.

sur les Bureaux régionaux d'Addis Abeba, Accra, Lusaka, Nairobi et Pretoria. On peut estimer à environ une centaine le personnel en charge de l'intégration régionale dans les bureaux régionaux.

Pour ce qui concerne la BAfD, la préparation des DSIR et leur mise en œuvre sont sous la responsabilité des départements opérationnels régionaux (ORVP), en collaboration avec la direction NEPAD, intégration régionale et commerce (ONRI) et les départements sectoriels (OSVP).

Le personnel du Département ARD du DFID est composé de 14 cadres au siège et d'un réseau de conseillers régionaux sur le terrain. Le Département a une surcharge de travail par rapport aux objectifs qu'il s'est assigné et tente d'étendre le personnel sur le terrain, en s'associant notamment avec la division des politiques du DFID⁸¹. Les conseillers sur le terrain peuvent donc avoir plusieurs casquettes en plus du suivi des projets régionaux⁸².

Pour ce qui concerne la GIZ, c'est le Département de planification et développement qui assure l'aspect technique et thématique des projets et les départements régionaux qui définissent et gèrent les projets tandis que la mise en œuvre est assurée par les bureaux locaux.

Pour l'USAID, ce sont les Bureaux nationaux et régionaux qui ont la charge de traduire et de mettre en œuvre les projets/programmes de la politique d'aide américaine, en tenant compte des priorités des pays membres ou de l'OIR et/ou de l'actualité politique américaine en matière de relations extérieures et de la diplomatie.

Au Japon, c'est le ministère des Affaires étrangères (MAE) qui élabore les politiques et la « nouvelle » JICA⁸³ qui en assure la mise en œuvre. Elle coordonne désormais les trois canaux ou dispositifs de l'aide japonaise au développement

à savoir les prêts, les dons et la coopération technique. Cependant 30% des dons sont encore gérés par le MAE.

Le département Afrique au sein de la JICA (qui est composée de six départements régionaux) est responsable de la stratégie, de la gestion du budget consacré à l'Afrique, son allocation et la sélection des projets. Les départements sectoriels travaillent sur la formulation des projets et les bureaux sur le terrain exécutent et font le suivi des projets. Depuis cinq ans, il y a eu une délégation de pouvoir en faveur des bureaux locaux et des discussions sont en cours pour accentuer cette évolution⁸⁴. La JICA dispose de 27 bureaux en Afrique⁸⁵.

Cinquante et une personnes travaillent dans le département Afrique au siège et près de 100 expatriés sont sur le terrain, en plus du personnel recruté localement. La taille des bureaux varie d'un pays à l'autre. Cependant, le Sénégal et le Kenya sont des bureaux importants et fonctionnent comme des bureaux régionaux en gérant notamment des projets mis en œuvre dans les pays voisins.

3.1.3 Principaux bailleurs, domaines d'intervention et zones géographiques

Principaux bailleurs

Les principaux bailleurs en termes de volume sont la BM, l'UE et la Banque africaine de développement (BAfD). Au cours du X° FED, d'un montant de 22,7 milliards d'euros pour la période 2008-2013, l'UE a alloué près de 11% de ces financements à la coopération régionale et intra-régionale à travers les PIR, soit un montant de 2,7 milliards d'euros⁸⁶. L'enveloppe régionale de la BM était de 1,8 milliard de dollars

⁸¹⁻ Cette extension est essentielle pour mieux communiquer avec les partenaires sur le terrain et se pratique soit par la création de poste soit par une décentralisation en détachant des agents à partir du siège.

⁸²⁻ Le Conseiller basé au Nigeria (Abuja) suit les programmes régionaux sous la direction du département ARD au siège pour 80% de son temps et 20% de son temps est consacré au domaine du commerce au Nigeria en lien avec l'intégration régionale.

⁸³⁻ La fusion entre les deux principales agences d'exécution de l'aide japonaise que sont l'agence japonaise de coopération internationale (JICA) et la Banque japonaise de coopération Internationale (JBIC) a donné naissance à la « nouvelle JICA» qui gère désormais l'essentiel des activités de coopération technique, des dons et des prêts.

⁸⁴⁻ Avec la nouvelle JICA, la question des compétences des équipes sur le terrain sur la gestion des trois types d'aide se pose.

⁸⁵⁻ Bénin, Botswana, Burkina-Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Rep. Démocratique du Congo, Djibouti, Ethiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra-Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

^{86- 1} Euro = 1,42 USD

sous IDA15 (2007-2011). Cependant, ce montant représente moins de 1% de la globalité du Fonds IDA, et près de 80% vont à l'Afrique. Au cours du FAD XI, 943 millions UC87 ont été dépensés par la BAfD pour les projets régionaux, dont 70% provenaient de l'enveloppe régionale. Enfin, pour ce qui concerne le DFID, les programmes régionaux représentent 10% du montant total des financements alloués à l'Afrique, près de 55% de ces programmes étant alloués au domaine du commerce.

Domaines d'intervention

Les priorités sectorielles varient d'un bailleur à l'autre, mais le secteur phare reste celui des infrastructures régionales (notamment les routes et l'énergie) ; viennent ensuite le soutien institutionnel à l'intégration économique et les biens publics régionaux (y compris le changement climatique, la gestion des ressources aquifères et les maladies infectieuses).

Ces choix s'expliquent en grande partie par l'agenda des OMD. En outre, en 2005 lors du sommet du G8 à Gleneagles, on a assisté à un tournant de la mise en œuvre des appuis à l'intégration régionale en Afrique subsaharienne.

C'est au cours de ce sommet que l'«Infrastructure Consortium For Africa » (ICA) a été lancé pour mobiliser des financements pour les projets dans le domaine des infrastructures en Afrique. L'ICA reflète une nouvelle approche de partenariat entre les donateurs bilatéraux, les agences d'aide multilatérales et les institutions africaines, et a permis de passer d'un appui financier de 430 millions de dollars en 2005 à 2,8 milliards de dollars en 2007 pour les projets infrastructures.

Pour ce qui concerne les projets régionaux de la BM, en moyenne, 70 % des financements vont dans la mise en place d'infrastructures ou d'appui au cadre réglementaire. Pour le programme pilote régional de l'IDA, près de 74 % du financement était alloué aux infrastructures, dont 46 % à l'énergie et 26 % aux transports. Depuis la mise en œuvre du programme pilote régional en 2003, la répartition sectorielle des projets s'est fait comme suit : Energie (39 %) ; Transport et facilitation du commerce (23%) ; Gestion des ressources aquifères (13%) ; TIC (13%), Agriculture (7%) et Finance (6%).

Cinquante sept pour cent (57%) des opérations régionales de la BAfD étaient des projets d'infrastructures (en majorité transport et énergie électrique) entre 1999 et 2009, 21% des projets relatifs à la finance (comprenant principalement des lignes de crédit en appui à l'investissement des PME du secteur privé et du commerce), 14% au secteur agricole et à l'environnement, 6% aux secteurs sociaux et 2% des projets de gouvernance.

Les domaines d'intervention de l'UE diffèrent considérablement des autres principaux bailleurs que sont la BM et la BAfD, car le domaine prioritaire dans les PIR reste l'intégration régionale stricto sensu. Il s'agit principalement d'appui aux institutions régionales dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies sectorielles et du cadre légal et réglementaire de ces secteurs, dont la part est passée de 57 % à 76 % des ressources programmées dans les PIR entre le 8e FED et le 10° FED. Cette augmentation s'explique en grande partie par le financement des APE. Pour ce qui concerne le domaine des infrastructures, la tendance de l'UE est d'appuyer les organisations régionales et les États membres afin d'améliorer la gouvernance de ces secteurs et permettre aux acteurs spécialisés (BEI et institutions financières de développement) de financer les projets dans le domaine des infrastructures dans un contexte qui puisse assurer leur durabilité.

Pour ce qui concerne le DFID, sur un budget total des opérations régionales de 232 millions de livres entre 2008 et 2011 pour l'ARD, 60% ont été allouées aux trois secteurs prioritaires que sont le soutien à l'intégration régionale économique (en particulier le commerce), les institutions africaines et le changement climatique (y compris le fonds pour la forêt dans le bassin du Congo).

Après s'être concentrée dans la région de l'Afrique australe et orientale, la zone d'intervention de la GIZ s'est élargie à toute l'Afrique sur trois thèmes prioritaires que sont la gouvernance, la paix et sécurité et la gestion des ressources en eau. Ces interventions se font en collaboration avec les organismes régionaux et panafricains pour soutenir les processus en cours au niveau régional et continental. La KfW a quant à elle, mis l'accent sur le secteur de l'eau, la protection de l'environnement, le changement climatique, ainsi que le secteur financier.

Outre les appuis institutionnels dans le domaine de la paix et de la sécurité, de l'amélioration et du traitement des risques humanitaires, l'USAID, concentre ses efforts en matière d'intégration régionale en Afrique sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et l'environnement ; le développement du commerce ; la santé, l'éducation et le développement des infrastructures.

Avant la TICAD, les secteurs traditionnels d'intervention du Japon en Afrique étaient l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau. Depuis, la concentration dans les domaines des infrastructures est liée à l'expérience du Japon en Asie, qu'il souhaitait reproduire en Afrique.

Les zones géographiques

Pour ce qui concerne les régions prioritaires, l'Afrique de l'Ouest, de l'Est et l'Afrique australe sont privilégiées au détriment de l'Afrique centrale (à l'exception de l'UE, GIZ, et BAfD) et de l'Afrique du Nord. Ainsi, la région de l'Afrique de l'Ouest capte à elle seule la grande majorité des engagements de la BM (près de 80% sur une trentaine de projets). Les choix de cette dernière sont guidés par les critères suivants :

- a. fort engagement régional de la part des États membres, et OIR relativement bien structurées;
- **b.** relative bonne articulation entre programmes nationaux et programmes régionaux ;
- c. dans l'ensemble une région où, malgré quelques foyers de tensions, la paix et la sécurité sont relativement assurées;
- d. zone où il existe peu de contraintes liées à la géographie des lieux;
- e. moins de difficultés dans la mise en œuvre des projets.

L'expérience de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe en matière de gestion des projets d'infrastructures attire les bailleurs vers ces régions, tandis que les difficultés politiques et de gouvernance en Afrique centrale suscitent la réticence des bailleurs à s'y impliquer (cas de la JICA par exemple).

3.1.4 Modalités des appuis

Principaux bénéficiaires

Le Tableau annexe 4 sur les modalités montre que les bailleurs utilisent différents canaux pour soutenir l'intégration régionale. L'UE passe presqu'exclusivement par les PIR et soutient directement les OIR. Il existe quatre PIR qui couvrent quatre régions ACP d'Afrique : Afrique de l'Ouest (UEMOA, CEDEAO), Afrique centrale (CEMAC, CEEAC), Afrique orientale et australe et océan Indien (IGAD, EAC, COI, COMESA)88, et Afrique australe (SADC).

Les organisations retenues comme «ordonnateur régional» du FED ne correspondent pas exactement à celles qui ont été désignées par l'UA pour être les piliers de l'intégration régionale, même si la plupart d'entre elles sont impliquées. Ce choix résulte plutôt de l'évolution historique des relations des États et des organisations ACP avec la Communauté européenne (et notamment des négociations APE). On notera, en effet, que la composition géographique de la région « Afrique orientale et australe et océan Indien » correspond en fait à la zone ESA («East Southern Africa ») initialement envisagée pour la négociation des APE ; de même, la région « Afrique centrale » retenue pour la mise en œuvre du Xº FED correspond exactement à la composition envisagée pour l'APE EU-Afrique Centrale, c'est-à-dire les pays de la CEMAC plus Sao Tomé-et-Principe et la RDC (Annexe 1).

Cette situation, inévitable compte tenu de la complexité de l'architecture des arrangements régionaux sur le continent africain, entraîne une double difficulté : 1) chaque PIR doit être mis en œuvre par plusieurs organisations, sauf dans le cas de l'Afrique australe où la seule organisation est la SADC ; dans le cas très complexe de la région «Afrique orientale et australe et océan Indien », où 4 OIR sont concernées, cela a conduit l'UE à mettre en place le «Comité interrégional de coordination » (CIRC), qui regroupe la COI, le COMESA, l'EAC et l'IGAD, et 2) certains PIR peuvent couvrir des pays qui n'appartiennent pas aux organisations de la région (cas de la Mauritanie en Afrique de l'Ouest qui fait partie de l'Union du Maghreb arabe – UMA)89 et certains

⁸⁸⁻ Il y a lieu de noter que ce n'est que depuis le IXe FED que la région Afrique orientale et australe et océan Indien est couverte par un PIR unique. Sous le VIIIe FED, il y avait un PIR pour chaque sous-région.

⁸⁹⁻ La Mauritanie est un cas particulier en ce sens qu'il s'agit d'un pays ACP, donc éligible aux financements du FED et susceptible de conclure ou de participer à un APE, mais qui a opté pour une intégration régionale au sein de l'Union du Maghreb arabe dont les autres membres ne sont pas des pays ACP (éligibles au FED), mais sont parties prenantes à la coopération de la Commission avec les pays de la Méditerranée (éligibles à d'autres types de financement, notamment la Facilité d'Investissement de Voisinage). La Mauritanie a dès lors donné un mandat à la CEDEAO pour la négociation et la mise en œuvre du PIR Xº FED pour l'Afrique de l'Ouest.

pays émargent deux PIR (cas de plusieurs pays SADC couverts également par le PIR de la région Afrique orientale australe et océan Indien ou par le PIR Afrique centrale – cas de la RD Congo).

La BM et la BAfD continuent de privilégier le canal national, malgré l'élaboration d'une stratégie régionale. Le défi pour ces deux institutions est de «trouver» une place pour les OIR et les autres institutions régionales dans la mise en œuvre de leurs stratégies. Ces deux institutions mettent en place des projets avec la participation des États et des OIR. Ces dernières sont particulièrement en charge des activités régionales (harmonisation des politiques, construction des postes transfrontaliers etc.) du projet et de sa coordination. C'est par exemple le cas du « Projet régional d'appui à la filière coton-textile dans les quatre pays de l'Initiative sectorielle en faveur du coton » financé par la BAfD. Pour la mise en œuvre de ce projet, 5 conventions de financement ont été signées : 1 pour chacun des pays du C4 bénéficiaires (Bénin, Mali, Burkina et Tchad – dont 3 prêts) et une convention de subvention avec la Commission de l'UEMOA (pour les activités régionales & la coordination générale du programme). On peut également citer l'exemple du Projet de gestion du Lac Victoria de la BM, où le Secrétariat du Lac Victoria a pour mission la gestion des ressources partagées en eau et de la pêche, la gestion de l'écosystème et la recherche appliquée, la gestion du risque de pollution et joue un rôle de coordination et de suivi et contrôle du programme.

Le DFID travaille avec l'UA et ses institutions de soutien, la BAfD, l'UNECA et les CER. A l'instar de la plupart des autres bailleurs qui déplorent le manque de lien entre le niveau régional et le niveau national de leur intervention, le DFID a lancé un projet qui tente de relever ce défi. Il s'agit du projet de TradeMark East African (TMEA), lancé en février 2010, qui a pour objectifs : (1) le soutien à la réalisation de l'intégration économique et commerciale (commerce et transport90), (2) le soutien aux capacités du Secrétariat de l'EAC, et (3) le soutien aux capacités d'intégration au niveau national des EM. Ce projet présente des originalités au niveau organisationnel en particulier en se présentant sous forme d'un réseau en étoile (hub & spoke) avec des bureaux pays dans chacun des EM de l'EAC et un bureau à Arusha auprès du Secrétariat de l'EAC, reliés au bureau régional du siège de TMEA à Nairobi.

La GIZ travaille avec une grande diversité d'organisations régionales en Afrique ainsi qu'à l'échelle continentale. Compte tenu de ses axes prioritaires (gouvernance ; paix et sécurité ; gestion des ressources transfrontalières en eau), elle est amenée à collaborer avec l'UA et des OIR (CEDEAO, EAC, CEMAC, SADC...), des organismes de bassin (ABN, CICOS...), d'autres organismes techniques spécialisés (CABRI, CADDEL, AFROSAI, CESAO...).

Les activités de la KfW en Afrique subsaharienne et au niveau régional se concentrent essentiellement en Afrique de l'Est et l'Afrique australe, et plus particulièrement dans la zone SADC. Ainsi, la KfW finance sous forme de prêts quelques projets transfrontaliers dans la région de la SADC, en particulier dans la gestion des ressources en eau et la conservation des ressources naturelles.

Les zones d'intervention privilégiées de l'USAID, notamment en matière de développement économique, de programmes agricoles et d'infrastructures respectivement dans le cadre du CAADP et du programme infrastructures de NEPAD, sont la CEDEAO, le COMESA et depuis quelques temps l'EAC. Par ailleurs, l'USAID appuie de plus en plus directement l'UA.

Les appuis de la JICA au niveau régional en Afrique se concentrent sur les problèmes de paix et sécurité au niveau de l'UA et les infrastructures, avec notamment l'envoi d'assistants techniques à l'EAC, à la SADC et au Secrétariat du NEPAD. Il y a également un assistant technique à la BAfD auprès du Consortium pour les infrastructures en Afrique et à l'UEMOA⁹¹.

Au regard des paragraphes précédents, les deux canaux privilégiés par les bailleurs pour leur appui à l'intégration régionale sont des États membres ou des OIR. Les projets régionaux mis en œuvre par les États membres sont principalement des projets dans le domaine des infrastructures. A ces deux canaux s'ajoutent les autres

⁹⁰⁻ Contribution de 40 M£ de DFID au programme Commerce et Transport et cofinancement des autres bailleurs (BM, JICA, USAID et la BAfD).

⁹¹⁻ L'assistant technique auprès de l'UEMOA devait arriver à la fin de l'année 2010.

acteurs des processus d'intégration régionale que sont les OTR, les banques régionales de développement, la société civile et le secteur privé, peu associés à la mise en œuvre de ces opérations régionales au niveau de la plupart des bailleurs. En effet, le soutien à l'intégration régionale reste très fragmenté et manque de synergie aux niveaux de ces différents types d'acteurs (voir tableau 5 en annexe : bénéficiaires et instruments).

Intervention auprès des OIR

L'analyse des appuis apportés par les bailleurs aux OIR visitées, montre que ces derniers financent en priorité les infrastructures et l'intégration commerciale, ainsi que le domaine de la gouvernance et le secteur « paix et sécurité ». Les politiques sectorielles sont délaissées, en particulier dans le domaine du développement humain (santé et éducation). Il faut cependant noter l'appui de l'Union européenne dans ce domaine en Afrique de l'Ouest (CEDEAO, UEMOA), notamment dans le secteur des migrations (tableaux 6-10 en annexe : appuis des bailleurs selon les objectifs des OIR).

En règle générale, les bailleurs financent davantage les processus opérationnels (programmes et projets relatifs à la mise en place du cadre de l'intégration régionale) que la mise en place de systèmes de gestion et de support (mise en place de procédures et principes organisationnels, gestion de la performance et de la qualité – gestion axée sur les résultats, ressources humaines et financières etc.) qui permettrait une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de leurs programmes, à l'exception de quelques-uns (GIZ à la CEDEAO, France à l'UEMOA).

Les bailleurs mettent généralement des fonds à disposition des OIR de manière bilatérale (c'est le cas de la SADC, la CEMAC et de l'UEMOA). Cependant certaines OIR ont créé des fonds communs dans lesquels les bailleurs peuvent faire des contributions conjointes : c'est le cas du *Pool fund* de la CEDEAO⁹² et du Fonds Partenarial de l'EAC⁹³.

Lorsque les bailleurs interviennent de manière bilatérale, ils peuvent soit financer des projets à partir du programme de travail des OIR ou «proposer» des projets aux OIR ou encore mettre en place tout un programme (PIR de l'UE). Dans les deux derniers cas, la gestion de ces projets donne lieu à la mise en place d'unités de coordination avec des consultants recrutés spécialement (coordonnateur, experts sectoriels, comptable, etc.). Quelque soit leur type d'intervention, la tendance générale des bailleurs est l'utilisation de leurs propres procédures de gestion, à l'exception de la France.

Instruments utilisés et mise en œuvre

Seuls les bailleurs multilatéraux (BM, BAfD) et I'UE (avec les PIR) ont mis en place des enveloppes financières spécialement dédiées au financement de programmes régionaux. Certains bailleurs bilatéraux interviennent exclusivement sous forme de dons (DFID, USAID, MAE, EU); tandis que les banques multilatérales (BM, BAfD) et certains bilatéraux tels que la JICA et le KfW privilégient le prêt en mobilisant toutefois des subventions de manière ponctuelle. L'AFD utilise les deux instruments (prêts et dons) selon les types de projets régionaux : les prêts pour des projets à forte rentabilité économique (tels que les infrastructures)94, et les dons pour les projets relatifs aux biens publics régionaux et dans le domaine du renforcement des capacités.

Ainsi, les ressources allouées aux PIR par l'UE sont des dons gérés par la CE dans le cadre du FED. Les modalités financières étaient initialement celles de l'aide projet impliquant l'utilisation des procédures CE (élaboration de devis-programmes). L'utilisation de conventions de contribution s'est partiellement développée avec les IXe et Xe FED. Cette modalité permet aux OIR qui en bénéficient95 d'utiliser leurs propres procédures en matière de comptabilité, de contrôle interne et de passation de marché96, à condition qu'une évaluation ex ante dite « des quatre piliers »

⁹²⁻ Le *Pool fund* est le principal mécanisme de financement des bailleurs mis en place en 2005 à l'initiative du Canada, de la France et du Royaume-Uni pour financer le Programme de renforcement des capacités de la CEDEAO. Depuis, l'Espagne et l'Allemagne font partie de cette facilité, tandis que la France ne le finance plus.

⁹³⁻ Le Fonds partenarial est un fond mutualisé dans lequel les bailleurs peuvent faire des contributions conjointes. Ce fonds a été créé en 2006 et les plus forts contributeurs en 2009 étaient le DFID, le Canada, la Finlande, l'Allemagne, la Norvège et la Suède.

⁹⁴⁻ Les subventions venant en complément, en particulier dans le cas où les projets régionaux nécessitent la coordination d'une OIR.

⁹⁵⁻ Des accords de contribution ont notamment été signés dans le cadre du IXº FED avec le COMESA pour la gestion du PIR de la région AFOA-OI, ainsi qu'avec l'UEMOA et la CEDEAO.

⁹⁶⁻ S'agissant des passations de marché, la règle du FED imposant une procédure de pré-qualification pour les marchés de services supérieurs au seuil de 200 000 € continue toutefois à s'appliquer.

confirme que ces procédures sont conformes aux normes internationales97. Dans la pratique toutefois, seul le COMESA a entièrement satisfait cette condition, ce qui a amené la Commission à ajouter des conditions particulières de procédure pour les deux OIR concernées en Afrique de l'Ouest (CEDEAO et UEMOA). Cette nouvelle approche a été jugée positive dans la région «Afrique orientale et australe et océan Indien » avec une augmentation des taux d'exécution des programmes et une amélioration des résultats, mais c'est également une source de problème dans la mesure où le COMESA étant la seule institution du CIRC à avoir réussi son évaluation, les autres OIR de la région ont dû «se plier » à ses procédures pour la mise en œuvre de leurs propres projets FED. Au niveau de l'UEMOA et la CEDEAO, le recours aux conventions de contribution n'a pas permis d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des projets : le taux d'exécution des programmes est particulièrement décevant. En 2009, deux ans après le début de la mise en œuvre, le taux d'exécution des accords de contribution était de 4 %98.

La BM considère comme projet régional tout projet qui répond aux critères suivants : 1) participation d'un minimum de 3 pays ; 2) les bénéfices doivent dépasser les frontières des pays ; 3) le pays ou la région doit donner la preuve de son engagement et de son intérêt et s'approprier réellement le projet ; et 4) le projet doit servir de plateforme pour une harmonisation de politique entre les pays bénéficiaires : ce dernier point est très important, car c'est ce qui différencie le projet régional du projet « multi-pays » au niveau de la BM.

Le projet est financé pour les 2/3 par l'enveloppe régionale (IDA régional) et pour 1/3 par les contributions nationales des pays participant au programme⁹⁹. Le recours aux allocations nationales est une manière d'inciter les pays à s'approprier les projets régionaux et s'impliquer davantage.

La BM procède en matière de gestion et d'exécution de projet, par « clusters » de pays dans un même ensemble géographique et utilise un programme de prêt adaptable¹⁰⁰ pour près de 80% des projets régionaux. Cet instrument permet à la Banque de commencer un programme avec quelques pays (en l'occurrence trois minimum) qui acceptent de s'endetter pour ce programme et de l'étendre ensuite progressivement à d'autres pays jugés prêts. Cette méthode permet ainsi à la Banque de diviser des programmes «compliqués» en plusieurs étapes, avec des projets plus petits et plus faciles à identifier et mettre en œuvre, mais aussi de convaincre plus facilement d'autres pays à s'impliquer dans la 2º phase du programme régional, une fois que la phase pilote a été un succès. En Afrique, deux exemples de projets présentés dans l'encadré 2 ci-dessous sont une bonne illustration de cette approche.

Encadré 2 **Utilisation de l'instrument**de programme de prêt ajustable
(adaptable program lending instrument):
cas de deux projets en Afrique

Programme régional d'infrastructure de communication (*Regional Communications Infrastructure Program – RCIP*), qui a débuté en 2007 avec le Burundi, le Kenya et Madagascar. La deuxième phase, lancée en 2009, s'est étendue au Rwanda. La troisième phase s'est élargie au Malawi, au Mozambique et à la Tanzanie, toujours en 2009.

Programme sur la productivité de l'agriculture en Afrique de l'Ouest (West Africa Agricultural Productivity Program). La phase 1 du programme, adoptée en 2007, couvrait le Ghana, le Mali et le Sénégal. La deuxième phase, initiée en novembre 2010, couvre 3 nouveaux pays que sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Nigeria. Une troisième phase du programme, en cours d'instruction, devrait couvrir 7 pays supplémentaires : Bénin, Gambie, Guinée, Liberia, Niger, Sierra Leone et Togo.

Au niveau de la BAfD, c'est par le biais du Fonds africain de développement (FAD – qui comprend des prêts concessionnels et des dons)¹⁰¹, qu'est financée une partie du coût des opérations régionales à partir d'une enveloppe spéciale qui

⁹⁷⁻ Source : Rapport de la Cour des comptes européenne, 2009, p.28.

⁹⁸⁻ Cour des comptes européenne : Efficacité de l'appui du FED à l'intégration régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest, Rapport spécial n° 18, 2009.

⁹⁹⁻ Le même système est utilisé par la BAfD.

¹⁰⁰⁻ Adaptable Programme Lending (APL) instrument.

¹⁰¹⁻ Créé en 1972, le Fonds africain de développement (FAD) est devenu opérationnel en 1974. Son principal objectif est de réduire la pauvreté dans les pays membres régionaux (PMR) en fournissant des prêts et des dons.

leur sont dédiées. Afin de renforcer l'appropriation des projets régionaux par les pays bénéficiaires, un tiers des fonds d'un projet régional ou multi-pays provient de l'enveloppe dotations pays BAfD ou FAD (prêts non concessionnels, prêts concessionnels ou dons selon les pays impliqués) et est appelé *coût partagé* et les deux-tiers restant sont financés à partir de l'enveloppe régionale FAD. Ce mécanisme est le même que celui utilisé par la BM et s'applique surtout pour les infrastructures, les biens publics régionaux étant entièrement financés par l'enveloppe régionale du FAD et sous forme de subventions.

La BAfD se trouve confrontée à limiter les projets de biens publics régionaux malgré leur forte demande (en particulier dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la gouvernance) faute de moyens financiers. En effet, une grande partie des dons de l'enveloppe régionale sert à financer le montage du coût des projets infrastructures (études de faisabilité, etc.).

Les appuis du DFID se font essentiellement sous forme de dons aux bénéficiaires.

Les interventions de la GIZ se font essentiellement sous forme d'assistance technique (soit un chef de projet ou un conseiller placé directement auprès des organisations bénéficiaires ou dans les bureaux GIZ locaux¹⁰²). Ainsi, près de 10 agents de la GIZ travaillent auprès de l'UA et un agent est placé auprès de la BAfD.

La KfW reconnaît que certains domaines (comme celui de l'énergie) mériteraient une approche régionale, qui par ailleurs est très vivement encouragée par le ministère. Cependant, dans la pratique, la KfW estime se heurter à une contrainte institutionnelle, car il ne lui est pas possible de faire des prêts directement aux OIR. La KfW ne prête qu'aux États. En revanche, elle tente d'impliquer de plus en plus les OIR en les associant à la négociation avec les États membres et à la mise en œuvre des projets d'intégration et de coopération régionale¹⁰³.

3.1.5 Partenariat

Le partenariat avec les autres bailleurs se fait de plus en plus pour des raisons financières, car les projets régionaux sont très coûteux, en particulier dans le domaine des infrastructures. Ainsi, 66% des projets financés par la BM se font sous cofinancements. Cependant, si cette approche est source de financement plus important, elle apporte également une plus grande complexité dans le montage des projets, avec parfois des procédures différentes pour chacun des bailleurs¹⁰⁴.

Le DFID se positionne très nettement comme chef de file pour mobiliser les autres bailleurs à investir dans le soutien à l'intégration régionale en Afrique. Dans le cas du programme SWARIP mis en place à la CEDEAO, le DFID reconnaît que cette coordination a un coût, du moins à court terme. Ainsi, dans la mise en œuvre du fonds existant pour la CEDEAO, le DFID reconnaît que la coordination des bailleurs a eu un coût de transaction élevé, en particulier dans le développement de la confiance entre bailleurs, dans les phases de conception et du démarrage du projet.

La nature de la coopération entre bailleurs va d'un partenariat très clair, telle qu'une collaboration franche et extensible (p. ex. conception et mise en œuvre d'un projet commun y compris un co-financement substantiel), à de ponctuelles implications (p. ex. contribution à des fonds fiduciaires pour des projets régionaux). Entre ces deux situations, il y a une variété de mécanismes de coopération.

3.1.6 Coordination entre les bailleurs et principes de la Déclaration de Paris

En matière d'appui à l'intégration régionale, on constate un manque de coordination entre les bailleurs (même entre l'UE et ses propres EM). Une certaine prise de conscience est cependant en cours à ce niveau en vue d'un changement

¹⁰²⁻ A Abuja, l'AT est au bureau local et très actif auprès de la CEDEAO.

¹⁰³⁻ Deux exemples illustrent cette approche : (1) le projet de Kruger national parc dans la région SADC : le directeur du projet a discuté avec la SADC, le Mozambique et l'Afrique du Sud et un accord financier a été signé avec la SADC ; (2) la SADC est également associée au projet d'amélioration du système de fourniture en eau potable provenant du Cunene.

¹⁰⁴⁻ Au cours des missions de terrain, plusieurs bénéficiaires ont relevé le fait que l'intervention de plusieurs bailleurs sur le terrain dans les projets régionaux, notamment dans le secteur des infrastructures, nécessite une réelle coordination entre ces derniers, afin d'avoir un même rythme d'avancement dans la mesure du possible. L'exemple du projet de facilitation de transport en zone CEMAC, qui concerne RCA-Tchad et Cameroun, a fait intervenir trois bailleurs (BAfD-EU-Banque mondiale). Chaque bailleur a mis en place une cellule de gestion du projet et choisi une entreprise différente pour effectuer les travaux. L'état d'avancement de la BM est supérieur à celui de la BAfD dans ce cas précis. Cette règle est également valable au niveau des États bénéficiaires.

à venir, notamment en lien avec le volet « accompagnement des APE » et la comptabilisation de l'ensemble des appuis des EM en matière d'aide au commerce pour faire face aux attentes des régions ACP, qui réclament des « financements additionnels » à ceux déjà prévus dans le FED (ex : PAPED en Afrique de l'Ouest).

S'agissant de la coordination inter-bailleurs, il est rare que soit établie et mise à jour une matrice complète des donateurs en matière de soutien à l'intégration régionale ou de document unique et global de programmation de l'aide régionale.

La pratique des financements conjoints ou communs («pool funds») avec procédure de reporting unique tend toutefois à se développer, mais sans empêcher les bailleurs, y compris ceux qui contribuent à ces fonds, de pratiquer en parallèle des appuis par la voie bilatérale traditionnelle (voir annexe 11 : coordination des bailleurs).

De même, la mise en œuvre de projets communs aux bailleurs reste l'exception plutôt que la règle – certains bailleurs ouvrent à d'autres financeurs certains de leurs projets conçus initialement sur une base bilatérale, et en font des projets progressivement multi-bailleurs (p. ex. DFID et le TMEA en Afrique de l'Est¹⁰⁵).

Enfin, en matière de coordination des bailleurs et du respect des principes de la Déclaration de Paris¹⁰⁶, les pratiques sont très diverses selon les régions visitées comme le montrent les annexes 11 et 12. La tendance générale dénote cependant un respect encore très insuffisant des principes de la Déclaration de Paris¹⁰⁷ (Annexe 13).

3.1.7 Suivi et évaluation

Il est important de rappeler qu'il n'existe aucun système d'indicateurs standardisé au niveau international pour mesurer le degré d'intégration régionale par le biais, par exemple, du calcul d'un indice composite d'intégration

régionale appliqué aux pays en développement ou aux pays développés. L'idée même de développer un tel système n'a véritablement émergé qu'au début des années 2000, notamment sous l'impulsion de chercheurs de l'UNU-CRIS, qui en ont établi quelques bases conceptuelles. Le Secrétariat ACP a lancé fin 2008 un projet pour la construction d'un système d'indicateurs de monitoring de l'intégration régionale dans les pays ACP qui est en cours de développement.

Il n'y a pas d'évaluation systématique de tous les projets régionaux, mais de plus en plus de bailleurs tentent de faire des évaluations ex post globales sur les leçons à tirer dans la mise en œuvre de ces projets (BM, BAfD, Commission européenne).

3.2 Comparaison de la coopération française avec les autres bailleurs

3.2.1 Définition de la stratégie d'intégration

Comme la plupart des autres bailleurs, la France n'a pas de document stratégique pour son appui à l'intégration régionale, et il n'y a pas de lignes directrices claires établies en la matière à l'instar de la BM, la BAfD, l'EU ou même du DFID.

En effet, bien que la France, à travers l'Agence française de développement (AFD) et le ministère des Affaires étrangères (MAE), intervienne directement auprès des organisations d'intégration régionale, des banques régionales de développement et des organismes de bassin en Afrique francophone (zone franc) et ce de longue date, elle ne possède pas de document de stratégie d'appui à l'intégration régionale.

¹⁰⁵⁻ En plus de DFID, les autres contributeurs sont le Danemark, la Suède, la Belgique. Des pourparlers sont en cours avec l'UE, les Pays Bas et le Canada. Ces bailleurs sont tous convaincus de l'intérêt du régional mais n'ont pas forcément les ressources humaines pour instruire et suivre de tels projets, plus difficiles à identifier et plus long à mettre en œuvre, d'où leur adhésion à ce fonds.

^{106- (}i) appropriation des politiques de soutien par les bénéficiaires, (ii) alignement des bailleurs sur les politiques et systèmes des bénéficiaires, (iii) harmonisation des interventions des bailleurs, (iv) gestion axée sur les résultats, et (v) responsabilité mutuelle des bénéficiaires et des bailleurs.

¹⁰⁷⁻ La Déclaration de Paris ne s'applique pas aux OIR mais seulement aux États, ce qui explique entre autres le manque d'alignement et d'harmonisation. Mais il est certain que les OIR et les bailleurs doivent s'en « inspirer ».

Cette situation s'explique en grande partie par la prédominance de l'approche-pays qu'adopte la coopération française et fait que, jusqu'à récemment, la France n'avait pas de document stratégique de politique de coopération définissant les objectifs et la stratégie à moyen terme en matière de coopération. Maintenant, c'est chose faite avec l'élaboration d'un document cadre unique pour la politique de coopération et de développement («Coopération au développement : une vision française ») adopté à la fin de l'année 2010.

Un autre facteur qui rend difficile la lisibilité de l'aide française est la complexité du dispositif institutionnel de la coopération française avec l'intervention de nombreuses structures nécessitant de multiples mécanismes de coordination. Cette situation ne donne pas une vision globale des actions en cours. Ce dispositif institutionnel a suivi une série de réformes concernant particulièrement la répartition des rôles des trois principaux opérateurs de l'aide française que sont l'AFD, le MAE et la Direction générale du Trésor (DG Trésor).

L'appui à l'intégration régionale est une bonne illustration de la complexité du dispositif institutionnel français. En effet, l'AFD, le MAE et la DG Trésor interviennent dans ce domaine avec les instruments dont chacun dispose, poursuivant plusieurs objectifs dans une multiplicité de secteurs et différents types d'intervention sans véritable hiérarchisation stratégique ni synergie entre eux.

Encadré 3 Principaux résultats de la Réforme du dispositif institutionnel de la coopération française

La programmation de l'aide française avec la mise en œuvre de trois mécanismes : (i) création en 2004 du document cadre de partenariat (DCP) quinquennal, base de l'action de la coopération française dans les pays partenaires ; (ii) création en 2005 de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) ; (iii) introduction en 2006 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui, avec le document de politique transversale (DPT), permet une budgétisation de la politique de coopération par politiques publiques ou « missions » et donc une plus grande lisibilité.

Dispositif institutionnel – répartition des rôles entre les trois principaux acteurs de l'aide française :

- Gestion des Aides budgétaires globales (ABG) à caractère macro-économique par le MINEFI en concertation avec le MAE. Les aides-programmes et les aides-projets (Fonds de solidarité prioritaire FSP) et les contrats de désendettement-développement (C2D) sont sous la responsabilité du MAE en association avec l'AFD et le MINEFI pour la mise en œuvre (uniquement pour les C2D).
- Tutelle de l'AFD renforcée : la DGM et la DG Trésor (et le MIIDS depuis 2007 [et dorénavant, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales], pour les sujets de co-développement) exercent en commun la tutelle sur l'AFD en partageant la responsabilité des crédits publics qui lui sont délégués.
- Renforcement de l'AFD en tant qu'opérateurpivot.
- Signature d'une convention-cadre entrée en vigueur en 2005 définissant les relations entre l'État (MAE, MINEFI et ministère en charge de l'Outre-Mer) et l'AFD, y compris les régimes juridiques applicables aux opérations de l'Agence et les contrats d'objectifs.
- Création, au sein de l'AFD, d'un Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le Ministre en charge de la Coopération.

Transfert des compétences (opérations ou activités) sectorielles du MAE vers l'AFD sur les opérations du FSP (aide-projet) selon la répartition suivante :

- MAE: soutien à l'État de droit, à la réforme de l'État, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale; appui à la francophonie et à l'enseignement du français; coopération culturelle et scientifique; formation et enseignement supérieur; recherche.
- AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

¹⁰⁸⁻ Sénat (2010) : « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de document-cadre de coopération au développement » par MM. Christian Cambon et André Vantomme, sénateurs, N°566, Sénat session ordinaire 2009- 2010, Juin 2010.

Transfert du dispositif d'assistance technique du MAE vers l'AFD

- Le MAE finance de l'assistance technique dans les secteurs de la gouvernance, de la coopération culturelle, de la francophonie, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la coopération non gouvernementale auprès des États et des organisations multilatérales ou régionales.
- L'AFD gère l'assistance technique à la réalisation de projets et programmes dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, de la santé, de l'éducation primaire et secondaire, de la formation professionnelle, de l'environnement, du secteur privé, des infrastructures et du développement urbain sur délégation de crédits du MAE. Une partie de cette assistance technique est recrutée et gérée par «France expertise internationale» (ex FCI3).
- Tous les acteurs publics de l'aide française sont associés à la préparation des Documents-cadres de partenariat (DCP) discutés avec les autorités locales sous l'autorité de l'Ambassadeur. En Afrique, ces documents sont établis en conformité avec les principes du NEPAD.
- 2. La COSP, créée en 2005, réunit les acteurs publics de l'aide française sous la présidence du ministre chargé de la Coopération. Elle établit une programmation budgétaire indicative des ressources, valide les documents-cadres de partenariat et les politiques sectorielles, et procède à une revue du portefeuille des opérations en cours.
- 3. Créé en 2002 par le ministère des Affaires étrangères, FCI était un groupement d'intérêt public (GIP) placé sous la double tutelle de ce ministère et de celui de la fonction publique. D'abord limité à la facilitation de la présence de l'expertise française sur les missions d'assistance technique de courte et moyenne durée et à l'appui aux opérateurs français publics et privés travaillant sur des financements multilatéraux. FCI a pris également en charge à partir de 2004 l'expertise internationale de longue durée (et notamment les assistants techniques auparavant gérés par le MAE). En février 2011, FCI a été remplacé par « France expertise internationale », un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères, qui a pour mission de concourir à la promotion de l'assistance technique et de

l'expertise internationale françaises auprès des organisations internationales, des États étrangers et autres organismes étrangers.

C'est sur la base des stratégies sectorielles élaborées sous l'autorité du CICID¹⁰⁹ que l'AFD ainsi que le MAE préparent leurs documents stratégiques avec l'idée que l'intégration et la coopération régionales sont considérées comme des *approches* pour atteindre les objectifs de la France en matière de coopération et de développement.

Les documents stratégiques de l'AFD sont le Plan d'orientation stratégique (POS), les cadres d'intervention pays (CIP) et d'intervention régionale (CIR), les cadres d'intervention sectorielle (CIS) et les cadres d'intervention transversale (CIT). Le POS est « la traduction » opérationnelle des contrats d'objectifs signés entre l'AFD, le MAE, le MINEFI, et bientôt avec l'État dans son ensemble (voir encadré 1). L'AFD en est à son deuxième POS (2007-2011)¹¹⁰, tandis que les cadres d'intervention sont la déclinaison des documents sectoriels de référence du CICID et du document cadre de partenariat (DCP) élaboré en collaboration avec les autorités des pays bénéficiaires (encadré 3). Ces cadres sont centrés sur l'approche géographique (CIP et CIR), combinée avec une approche sectorielle (CIS) ou transversale (CIT). Les CIR, préparés par les départements géographiques de l'AFD, sont en réalité des cadres d'intervention «continentaux » (p. ex. CIR « Afrique » ou « Asie »).

Le MAE a élaboré une stratégie sur la gouvernance, l'un de ses domaines d'intervention prioritaire. Les autres domaines d'intervention du MAE sont l'appui aux politiques publiques et aux réformes de l'État, la promotion de la diversité culturelle, l'enseignement supérieur et la recherche.

3.2.2 Organisation interne et mise en œuvre de l'appui à l'intégration régionale en Afrique par l'AFD

Au niveau opérationnel, contrairement à la plupart des autres bailleurs, l'AFD est certainement celui qui a le moins de personnel dédié aux projets régionaux, que ce soit au niveau du siège (une personne pour la coordination) ou sur le terrain.

¹⁰⁹⁻ En effet, c'est à partir des documents stratégiques élaborés sous l'autorité du CICID que chacun des acteurs de la coopération française met en place son cadre d'intervention, CAD (2008); « France : examen par les pairs, comité d'aide au Développement », OCDE 2008

¹¹⁰⁻ Le POS 2 arrivant à échéance en 2001, l'AFD a lancé le processus d'élaboration du POS 3, qui devrait être adopté au cours de l'année 2011.

En effet, pour répondre à la priorité donnée à l'Afrique à travers notamment « l'accélération de l'intégration régionale et l'ouverture au commerce international¹¹¹ », l'AFD a créé un poste de Coordonnateur régional géographique (CRG) « institutions régionales et banques de développement » au sein du département AFR, qui a deux missions principales : (1) suivi des principales institutions régionales, agences de bassin et banques de développement en Afrique subsaharienne ; (2) coordonnateur régional géographique des projets multi-pays régionaux : suivi, au titre des fonctions de « maîtrise d'ouvrage », de l'instruction et de l'exécution des projets multi-pays régionaux.

3.2.3 Domaines d'intervention et zones géographiques

Domaines d'intervention

En matière de politique de développement, la France a identifié quatre axes stratégiques que sont : (1) la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités ; (2) la croissance économique ; (3) la préservation des biens publics mondiaux ; (4) la promotion de la stabilité de l'État de droit, comme facteurs de développement.

L'AFD intervient dans **sept secteurs** reconnus comme prioritaires pour la réalisation des OMD et qui font l'objet d'un document de stratégie sectorielle pluriannuel de référence à la demande du CICID¹¹²: éducation, santé et lutte contre le sida, eau et assainissement, agriculture et sécurité alimentaire, protection de l'environnement et de la biodiversité, développement des infrastructures en Afrique subsaharienne et développement du secteur productif. L'AFD intervient également dans le cadre stratégique pour répondre à l'initiative d'aide au commerce, adopté en juin 2009 et qui met également l'accent sur l'intégration régionale.

Là encore, les domaines d'intervention de l'AFD se différencient de la tendance actuelle des autres bailleurs. Si les biens publics régionaux font partie de l'agenda des grands bailleurs (UE en particulier), le choix de l'AFD de soutenir également les

secteurs liés au développement humain (santé, éducation) et au développement rural, secteurs relativement « délaissés » par les autres bailleurs 113, constitue une valeur ajoutée certaine. D'après la répartition sectorielle des projets régionaux reproduite dans le tableau 3 sur la page suivante, on note peu de projet en matière de transport, alors que ces derniers font partie des priorités de la plupart des OIR en Afrique et que le manque d'infrastructures est reconnu comme étant l'un des obstacles à l'intégration régionale en Afrique.

Les appuis apportés par le MAE se concentrent aujourd'hui dans le domaine de la gouvernance et du renforcement institutionnel. A titre d'exemple, le ministère appuie un important travail d'harmonisation réglementaire au niveau de l'UEMOA, notamment en matière de finances publiques, et a appuyé dans le passé la mise en place de l'OHADA. La France, en tant que bailleur, possède une véritable valeur ajoutée dans ce domaine.

Enfin, la France intervient également dans le renforcement de la pratique du français au sein des organisations régionales africaines, en participant par des financements directs ou indirects à des actions mises en œuvre par l'Organisation internationale de la Francophonie.

Encadré 4 La Francophonie à l'UA et dans les OIR

Le français est l'une des quatre langues officielles de l'UA et le poids ainsi que le nombre des EM francophones y est important. Néanmoins, l'anglais y demeure la langue de travail dominante et c'est dans ce contexte que l'OIF développe des actions pour renforcer la pratique du français, avec notamment le financement d'un expert qui peut bénéficier d'un budget de fonctionnement sur le reliquat retrouvé d'une aide budgétaire française mise en place en 2005.

En comparaison, l'action de la Francophonie au sein des OIR est limitée par les moyens plus faibles dont elle dispose, et qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'actions lancé fin 2005 pour le renforcement

¹¹¹⁻ CICID (2006)

¹¹²⁻ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/politiquefrancaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-mai-2005_5404/strategies-sectorielles_14591.html

¹¹³⁻ La BAfD intervient dans le domaine de l'enseignement supérieur au niveau de l'UEMOA et l'UE dans le domaine culturel ; la BM finance aussi un important programme en appui à la recherche agricole en Afrique de l'Ouest.

Tableau 3 : Répartition sectorielle des projets AFD en cours

Secteur	Nombre de projets (ou composante de projets)	Nombre de projets en % du nombre total de projets	
RC (agriculture, eau, santé, environnement, infrastructures) dont :	20	34	
RC (unique composante projet)	13	22	
Environnement	7	11.9	
Lignes de crédit	7	11.9	
Eau	7	11.9	
Energie (dont infrastructures)	6	10.2	
Agriculture	4	6.8	
Santé	3	5	
Education	3	5	
Commerce	2	3.4	
Infrastructure (études de faisabilité)	2	3.4	
Multi-secteurs	2	3.4	
Secteur privé	1	1.7	
Transport aérien	1	1.7	
Transport fluvial	1	1.7	
Total	59	100	

du français à l'UA et dans quatre OIR (IGAD, CEDEAO, COMESA, SADC). Initialement, ces OIR s'étaient vues attribuer la maîtrise d'ouvrage du programme, sur financement de l'OIF, mais devant l'insuffisance des résultats un autre mode de gestion a été identifié à travers la signature de protocoles avec les bureaux locaux de l'Alliance française comme opérateur de mise en œuvre. Les budgets concernés ne dépassent pas quelques dizaines de milliers d'euros par an et par agence régionale.

Une autre « démarcation » de l'AFD par rapport aux autres bailleurs concerne sa définition des projets régionaux. En effet, alors que la plupart des bailleurs intervenant dans l'appui à l'intégration régionale considèrent tout projet multi-pays (BAfD = minimum 2 pays et BM = minimum 3 pays) comme étant un projet régional, l'AFD a adopté une toute autre classification : est considéré comme projet multi-pays régional tout projet qui consiste en un appui apporté à une institution régionale. Ainsi, le coordonnateur régional géographique est chargé de faire le suivi des projets multi-pays régionaux « portés » par les institutions régionales (banques de développement, organismes de bassin et OIR), tandis que les autres projets multi-pays à vocation régionale et les projets à ancrage national mais à vocation régionale¹¹⁴ n'ont pas été centralisés à son niveau et restent suivis par différents chefs de projets.

¹¹⁴⁻ Exemple : projet de gaz naturel au Mozambique et exporté vers l'Afrique du Sud (projet d'un montant de 150 millions de dollars en cours d'exécution).

Zones géographiques

A l'instar des autres principaux bailleurs, la France donne également la priorité de ses appuis à l'Afrique, et plus particulièrement à l'Afrique francophone (et notamment la zone franc). Cette priorité géographique a été réaffirmée à de nombreuses occasions par le CICID¹¹⁵ et dans le document cadre de coopération. Ainsi au cours du triennum budgétaire 2011-2013, il a été décidé que plus de 60% de l'effort financier de la France serait alloué à l'Afrique subsaharienne, avec plus de 50% des subventions sur les pays pauvres prioritaires¹¹⁶.

L'AFD reprend cette priorité, notamment dans son POS 2, son dernier plan d'affaires, ainsi que ses derniers rapports d'activité¹¹⁷, dans lesquels est expliqué que l'AFD a renforcé son soutien à l'Afrique subsaharienne à hauteur de 2,2 milliards d'euros en 2010 (*contre 1,5 milliard en 2008*) en réponse aux orientations du chef de l'État présentées au Cap en février 2008.

Dans le POS 2007-2011¹¹⁸, l'Afrique subsaharienne est reconnue comme la zone géographique prioritaire où seront alloués 80% des subventions

et 60% des ressources budgétaires de l'AFD et où le renforcement de l'intégration régionale en lien avec le NEPAD est un thème prioritaire. La préférence au sein du continent est accordée à l'Afrique francophone (zone franc), comme le montre le tableau ci-dessous de la répartition des projets régionaux en cours actuellement au sein de l'AFD.

Géographiquement, les appuis du MAE ont vocation à soutenir en priorité les organisations régionales de la zone franc, UEMOA et CEMAC.

Par ailleurs au cours du CICID 2009, il a été décidé que l'aide française serait différenciée au niveau géographique et au niveau de l'utilisation des instruments financiers. Cela a abouti à l'identification de quatre catégories 119 de pays auxquelles sont associées des modes d'intervention : (1) pays pauvres prioritaires 120 (dons + prêts très concessionnels, Assistance Technique – AT) ; (2) pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France 121 (AT et prêts concessionnels) ; (3) pays émergents à enjeux globaux ou régionaux 122 (prêts peu ou pas concessionnels, subventions) ; (4) pays en crise ou de sortie de crise 123 (dons et crédits humanitaires).

Tableau 4 : Répartition du nombre de projets multi-pays en Afrique en cours à l'AFD

Régions d'Afrique	Nombre de projets	Nombre de projets en % du nombre total de projets	
Afrique de l'Ouest	32	54	
Afrique centrale	7	11.9	
Afrique de l'Est et océan Indien	8	13.5	
Afrique Australe	7	11.9	
Afrique du Nord	1	1.7	
Continentale	4	7	
Total	59	100	

^{115- «}Au sein de la Zone de solidarité prioritaire, la France souhaite maintenir la part prépondérante de l'Afrique (deux tiers environ de l'aide bilatérale) et augmenter la part consacrée aux PMA, en vue d'atteindre en 2012 l'objectif des Nations-Unies de 0.15 % du PIB » source : CICID (2004), principales conclusions et CICID (2005), principales conclusions.

¹¹⁶⁻ Liste nominative : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Tchad et Togo.

¹¹⁷⁻ AFD, Plan d'affaires 2010-2011; AFD (2009), rapport d'activité 2009.

¹¹⁸⁻ AFD (2007a), Projet d'orientation stratégique-2007-2011.

¹¹⁹⁻ La liste des trois dernières catégories de pays est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du co-secrétariat du CICID.

¹²⁰⁻ Liste nominative : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Tchad et Togo.

¹²¹⁻ Liste indicative: Afrique du Sud, Cameroun, Côte d'Ivoire, Vietnam, pays UPM (Algérie, Egypte, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie).

¹²²⁻ Liste indicative : Brésil, Chine, Inde, Pakistan, Indonésie.

¹²³⁻ Liste indicative : Afghanistan, Irak, Territoires palestiniens, Soudan, Yémen, Haïti.

Tableau 5 : Partenaires des projets multi-pays régionaux de l'AFD en cours

Types d'organisation	Nombre de projets	Nombre de projets en % du nombre total de projets	
Organisation d'intégration continentale	1	1.6	
Organisations d'intégration régionale	15	25.4	
Banques régionales de développement	15	25.4	
Organismes techniques dont :	28	47.7	
Organismes de bassin	15	25.4	
Autres organismes techniques	7	12	
Ecoles inter-États	3	5.1	
Organisations professionnelles régionales	3	5.1	
Total	59	100	

3.2.4 Modalités des appuis

Principaux bénéficiaires

Le tableau n° 4 en annexe sur les modalités d'appui à l'intégration régionale montre que si la France utilise le canal régional comme certains bailleurs (UE, GIZ, etc.), elle a en revanche une plus grande diversité d'acteurs, notamment au travers de l'AFD. Les principaux types de partenaires de l'AFD sont les banques régionales de développement, les organisations techniques régionales (en particulier les agences de bassin) et les OIR. La répartition des projets multi-pays de l'AFD telle que décrite dans le tableau 5 montre que près de 25 % des projets en cours vont aux OIR, 25% aux banques régionales de développement et plus de 47% aux organismes techniques, dont plus de la moitié aux organismes de bassin.

L'avantage comparatif de la France, et par conséquent de l'AFD, par rapport à la plupart des autres bailleurs bilatéraux reste son lien privilégié avec les pays africains francophones et leurs institutions, qui a permis l'établissement d'un climat de confiance avec ces organisations régionales.

En outre, la politique de construction de partenariat de l'AFD a toujours été active. L'AFD a ainsi consolidé des relations en Afrique avec la BAfD et les banques régionales de développement, telles que la BDEAC, la BOAD et plus récemment la DBSA en Afrique australe. L'AFD entretient des relations privilégiées avec la BOAD¹²⁴ et cherche à étendre son réseau de partenaires (ex. PTA Bank et BIDC notamment).

Le choix de partenariat avec les banques régionales de développement a plusieurs intérêts pour l'AFD, en plus du fait que ces dernières ont une plus grande expérience que les OIR en matière de gestion de projets :

- i. les banques de développement sont des partenaires privilégiés pour l'AFD car elles exercent le même métier (financement des projets de développement), mobilisent le même type d'instruments financiers (financement sur prêts) et ont recours à des procédures comparables;
- ii. alors que les appuis aux OIR se font jusqu'à présent exclusivement sous forme de subvention, l'AFD peut octroyer des prêts à ces banques régionales de développement : l'AFD a ainsi

¹²⁴⁻ La BOAD et la DBSA sont ainsi devenues actionnaires de PROPARCO en 2008, lors de sa dernière augmentation de capital.

octroyé à la BOAD un prêt de 50 millions d'euros pour des projets agricoles (en 2009), suivi d'un prêt de 30 millions d'euros en 2010, pour le refinancement de ses prêts au secteur privé marchand. Implicitement, il s'agit aussi de renforcer le rôle de ces institutions financières régionales en tant qu'instrument d'intégration régionale;

iii. enfin, le recours à ces banques régionales permet aussi de lever l'obstacle de ne pas pouvoir prêter directement aux PMA compte tenu de leur niveau d'endettement, ces banques régionales ayant plus de flexibilité que l'AFD dans ce domaine.

Cependant une des limites de cette approche en matière d'appui à l'intégration régionale est que ces banques en règle générale financent essentiellement des projets au niveau national. En conséquence, elles ne financent que les États et pas de projets régionaux.

Instruments utilisés et modalités de mise en œuvre

Mode opératoire

Contrairement à la plupart des autres bailleurs, l'AFD a systématiquement recours à la maîtrise d'ouvrage locale pour ses projets et programmes (les appels d'offre et la signature des contrats avec les opérateurs sélectionnés relevant du partenaire), et elle s'aligne donc totalement sur les procédures du bénéficiaire. Cette approche diffère de celles de la majorité des bailleurs, qui continuent d'utiliser leurs propres procédures, et confère à l'AFD un rapport de confiance très appréciable avec ses partenaires. Par ailleurs, le montage envisagé dans le cadre de l'ABG, avec une synergie entre l'UEMOA et la BOAD, pourra à terme être un bon exemple de la coordination des appuis à l'intégration régionale entre les différents acteurs.

Instruments

Enfin, en matière d'instruments financiers utilisés, l'AFD est confrontée comme d'autres bailleurs à une utilisation limitée des subventions dans le cadre des projets multi-pays régionaux. Compte tenu de cette contrainte, l'AFD a proposé une

catégorisation par instruments en fonction des secteurs et des enjeux dans son cadre régional pour l'Afrique¹²⁵:

- a. l'éducation, y compris la formation professionnelle : large part de subventions et C2D pour les pays francophones et prêts souverains concessionnels ou prêts non souverains pour les autres pays ;
- b. eau et assainissement : large part de subvention, en particulier à l'hydraulique rurale. Autres sous-secteurs, préférence pour des prêts (financements non souverains) dans les cas possibles ;
- c. développement rural : promotion du secteur privé et utilisation dans ce cas de prêts non souverains (y compris concessionnels). Utilisation de prêts concessionnels dans le cas particulier de la structuration et de la formation des producteurs ;
- d. environnement et mise en valeurs des ressources naturelles : essentiellement sur subventions sauf si participation du secteur privé ;
- e. développement urbain : subvention et prêts souverains car secteur «délaissé» par les autres PTF qu'il faudrait mobiliser;
- f. infrastructures (en particulier électricité et transports): prêts non-souverains accompagnés de subventions pour études de faisabilité;
- g. santé : concentration des subventions en Afrique francophone en fonction des engagements multilatéraux importants de la France dans ce domaine¹²⁶ et mobilisation d'autres PTF;
- h. secteur productif : part modeste des subventions surtout pour des actions de mise à niveau. Majorité de prêts non souverains de PROPARCO.

Il apparaît ainsi que l'essentiel des subventions utilisées par l'AFD est dirigé vers le secteur de l'éducation et de la santé, limitant de fait l'utilisation des subventions pour les autres secteurs jugés prioritaires (p. ex. agriculture et sécurité

¹²⁵⁻ AFD (2007b), CIR Afrique.

¹²⁶⁻ La France contribue de manière substantielle à l'OMS, ONUSIDA, l'Union internationale de lutte contre la tuberculose, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

alimentaire). Cette situation est également une contrainte pour les interventions de l'AFD auprès des OIR, et particulièrement pour des actions de renforcement des capacités et d'appui institutionnel, qui nécessitent l'octroi de subventions.

L'AFD gère de nombreux outils financiers provenant de différentes sources, dont principalement le MINEFI avec la gestion des aides budgétaires et la gestion des prêts et subventions du Trésor public. Une des principales aides budgétaires qui a été spécialement mise au service de l'intégration régionale est l'Aide budgétaire globale (ABG) accordée à l'UEMOA et la CEMAC (encadré 5).

Encadré 5 ABG à l'UEMOA et la CEMAC

Suite à la réforme du compte d'opérations, le Trésor français s'est engagé à verser une aide financière « de compensation » dans les zones UEMOA et CEMAC, afin de financer l'intégration régionale et plus particulièrement les programmes économiques régionaux (PER) définis par les deux organisations.

A ce titre, deux financements d'appui budgétaire auprès de l'UEMOA et de la CEMAC sont opérationnels (depuis 2005 pour l'UEMOA et 2010 pour la CEMAC) et leur instruction est menée conjointement par la DG Trésor et la DGM, avec l'appui technique de l'AFD, qui est également chargée de la mise en œuvre de ces ABG.

L'UEMOA a bénéficié depuis 2005 de quatre conventions de financement, deux subventions annuelles de 20 millions d'euros en 2005 et 2006, une subvention trisannuelle de 60 millions d'euros entre 2007-2009 (soit 20 millions d'euros/an) et une subvention de 20 millions d'euros en 2010 (1). Ces quatre premières conventions de financement font actuellement l'objet d'une évaluation (dans le cadre de l'évaluation de l'appui français à l'UEMOA actuellement en cours). La CEMAC vient de signer une 1^{re} convention de financement de 30 millions d'euros correspondant à l'aide budgétaire prévue pour 2007-2008 compte tenu du retard pris dans la finalisation du PER.

(1) La prochaine subvention sera à nouveau trisannuelle (2011-2013).

L'assistance technique est un des instruments du renforcement des capacités (au même titre que la formation) et a longtemps fait partie de la spécificité de l'aide française. L'AFD souhaite diversifier ses modes d'intervention avec de l'assistance technique résidentielle, mais aussi via des missions courtes ou de moyenne durée, etc. A l'échelle régionale, il existe deux types d'AT: (1) AT en appui institutionnel auprès des OIR ou des organismes techniques spécialisés; (2) AT en appui à des bureaux régionaux des organismes des systèmes des Nations unies en vue de promouvoir des pôles d'expertise au niveau régional.

Encadré 6 Exemples d'AT en appui à des bureaux régionaux des systèmes des Nations unies et au service de l'intégration régionale en Afrique

Cette expertise est à la disposition de la région et principalement en appui au niveau national.

Cependant, elle peut aussi être sollicitée par les OIR et à ce titre contribue également à l'intégration régionale en Afrique : cela a été le cas par exemple, des assistants techniques (AT) placés auprès du PNUD par le MAE, qui ont appuyé la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, ou des postes auprès du «hub» rural, qui ont appuyé la CEDEAO et l'UEMOA dans la méthodologie pour la sélection des produits sensibles dans le cadre des négociations de l'APE et l'appui au renforcement des systèmes fonciers à l'UEMOA, ou encore l'assistance technique placée à AFRISTAT, qui a appuyé l'UEMOA dans l'élaboration de l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC).

La répartition sectorielle des AT en 2010 est la suivante : agriculture (10), eau (8), infrastructures (5), santé (3), environnement (2). Ainsi, le secteur agricole apparaît très clairement comme une priorité. En comparant cette répartition à celle des projets multi-pays régionaux dans le tableau 3, on note qu'il n'y a que 4 projets en cours en agriculture, ce qui laisse supposer que les AT sont envoyés en appui à l'institution et pas en accompagnement de projets spécifiques financés par l'AFD. Alors que dans le cas de la santé, tous les AT sont en accompagnement de projets.

Outre l'assistance technique, l'AFD intervient également en matière de renforcement de capacités des partenaires du Sud à travers le Centre d'études Financières, économiques et bancaires (CEFEB) qui dépend de l'Agence. Ce dernier vient de signer un accord de partenariat avec la Commission

de l'UEMOA dans le domaine de la formation continue et du perfectionnement de ses cadres en mai 2010, accord qui inclue des séances de formation à la carte (encadré 7).

Encadré 7 Une forme originale de renforcement de capacités : le partenariat entre la Commission de l'UEMOA et le CEFEB

Dans le cadre d'un partenariat mis en place dès 2009 (et formalisé en mai 2010), le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB – centre de formation de l'AFD) appuie la Direction des ressources humaines de la Commission de l'UEMOA dans 1) l'élaboration d'un plan de formation et l'accompagnement de sa mise en œuvre, et 2) l'identification des besoins et la réalisation d'actions de formation technique à l'attention des chefs de projets, des responsables budgétaires et des cadres juniors.

Le CEFEB a ainsi réalisé un séminaire portant sur l'élaboration d'un Cadre de dépenses à moyen terme et la mise en place de la programmation budgétaire pluriannuelle à la Commission (mai 2009), puis un atelier sur la gestion de projet et la finance carbone (novembre 2009). Il est aussi prévu d'organiser des séances de formation « à la carte » au plus haut niveau de la Commission, portant sur la présentation du cadre logique, le rôle d'un chef de projet, les conditions de réussite d'une réforme budgétaire et la programmation budgétaire pluriannuelle.

Le MAE intervient principalement au moyen de l'assistance technique, à la fois résidentielle (C-UEMOA, SADC) et ponctuelle (pôle France/PNUD de Dakar, missions d'experts français). Il n'y a plus à ce jour de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) en soutien à l'intégration régionale.

En outre, les procédures de mise à disposition de l'AT ne sont pas les mêmes entre l'AFD et le MAE. L'AFD instruit la mise en place d'une assistance technique à l'identique de l'instruction d'un projet et met à disposition de l'organisation bénéficiaire une subvention pour financer le prestataire de service. L'AT n'a pas de lien contractuel avec l'ambassade ni avec l'AFD

(l'AT étant recruté directement par le prestataire retenu par l'organisation bénéficiaire), et pour l'Agence, cela renforce la redevabilité vis-à-vis du bénéficiaire. A contrario, le MAE recrute directement des AT qui sont ensuite mis à disposition auprès des institutions régionales et qui sont redevables à la fois auprès de l'institution d'accueil et de l'ambassade de France à laquelle ils sont rattachés administrativement.

3.2.5 Partenariat

Au niveau des bailleurs, l'AFD collabore avec les organismes du système des Nations unies, avec en premier lieu la Banque mondiale, mais également l'ONUDI, le PNUE, le PNUD et l'UNESCO. Au-delà des cofinancements, ce partenariat se traduit également par une réflexion stratégique avec les partenaires européens sur les coopérations renforcées et la reconnaissance mutuelle des procédures. L'AFD, la BEI et la KfW ont signé récemment un accord de reconnaissance mutuelle des procédures, ce qui ouvre des perspectives intéressantes au niveau opérationnel en matière de délégation de financement 127, y compris pour des projets régionaux.

3.2.6 Suivi et évaluation

A l'instar des autres bailleurs, la France ne procède pas à un suivi et une évaluation systématique des appuis à l'intégration régionale. Par ailleurs, compte tenu de la répartition des rôles au niveau institutionnel, l'AFD n'a pas pour mission de faire des évaluations de projets à l'intégration régionale, car elle n'est pas disposée pour préparer les évaluations institutionnelles, tâche qui incombe aux ministères de tutelle (MAE et DG Trésor). Cependant, l'AFD est habilitée à procéder à l'appui à des évaluations de politiques publiques, et à ce titre elle pourrait procéder à de telles évaluations si une OIR le lui demandait, à l'instar des gouvernements.

L'AFD possède pour le suivi un dispositif d'indicateurs relatifs à différents niveaux : (1) au niveau micro, élaboration des indicateurs de suivi de projets, un système d'information sur la traçabilité; (2) au niveau macro-économique, 58 indicateurs « agrégeables » ont été construits et s'appliquent à des projets sectoriels et nationaux et couvrent mal l'aspect institutionnel. Ils sont choisis *ex ante* ou définis a priori (ils servent ainsi davantage à la communication institutionnelle de l'Agence qu'à un véritable pilotage des projets). Il n'existe pas pour l'instant d'indicateurs de suivi *ex post*, qui pourraient permettre de communiquer sur les résultats des évaluations.

Par ailleurs, dans la base de données des projets AFD (SIOP), la catégorisation des projets repose sur les codes de la base SNPC du CAD¹²⁸, mais ces codes s'appliquent mal aux thématiques transversales (ex : sécurité alimentaire, aide au commerce, changement climatique, etc.). Une réflexion est actuellement menée pour introduire de nouveaux marqueurs permettant de corriger ce défaut des codes CAD.

Cependant, la problématique de l'intégration régionale n'a pas de marqueur spécifique, et il est encore prématuré d'en envisager un, compte tenu du nombre déjà très élevé de marqueurs à prendre en compte par les chefs de projets lorsqu'ils renseignent la base de données SIOP. Par conséquent, il n'est actuellement pas possible de recenser les projets nationaux ayant une dimension régionale à partir de l'analyse de cette base de données.

¹²⁸⁻ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE suit régulièrement les flux d'aide publique au développement (APD) des membres de l'OCDE, des organisations multilatérales et d'autres donateurs, vers environ 150 pays et territoires en voie de développement. Chaque donateur notifie chaque année au CAD les montants qu'il a consacré à l'APD et l'ensemble de ses projets, puis l'OCDE centralise les données dans la base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC). Dans ce cadre, l'OCDE a établi une classification des projets (code CAD) selon le type de secteur financé.

PARTIE III : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions: principaux problèmes identifiés dans la mise en œuvre des projets d'appui à l'intégration régionale

Dans cette sous-section, nous mettons en évidence les défis et limites de l'appui à l'intégration régionale en Afrique à partir des résultats de l'analyse de l'adéquation de l'offre d'appui à la demande de soutien qui ressort des différentes phases de l'étude et de la synthèse effectuée supra dans les parties I et II du présent rapport. Ces défis et limites sont présentés selon deux grands paragraphes consacrés successivement aux récipiendaires du soutien et aux bailleurs. C'est à partir de cette explicitation des défis et limites de l'appui à l'intégration régionale en Afrique qu'il sera ensuite possible et naturel de décliner les principales recommandations de l'étude, dans la sous-section suivante, la dernière de ce rapport.

4.1.1 Défis et limites observés au niveau des bénéficiaires

Contexte de l'intégration régionale en Afrique

L'insuffisante hiérarchisation/priorisation des objectifs que se sont assignés les OIR, malgré l'existence des documents stratégiques, rend difficile le choix des domaines d'intervention des bailleurs.

Il est vrai que l'objectif de l'intégration économique selon un « processus à la Balassa » est omniprésent, le cas échéant sous l'influence des bailleurs, et pourrait être considéré comme un méta-objectif ou un objectif supérieur. Mais, d'une part, la cible choisie, c-à-d le marché commun, voire l'union économique et monétaire, est très, voire démesurément ambitieuse dans les régions les moins avancées en la matière et tend à manquer de réalisme¹²⁹, ou encore elle n'est pas accompagnée, sauf exception, par une feuille de route opérationnelle à respecter à court-moyen terme¹³⁰. Et, d'autre part, toutes les OIR (voir tableau n°2 en annexe : domaines d'intervention) ont retenu de multiples objectifs et politiques sectorielles qui viennent se greffer à l'agenda économique, de sorte qu'au final les OIR de l'étude n'ont visiblement pas choisi de véritable spécialisation sur le plan sectoriel ou thématique.

Le faible taux de transposition des textes communautaires dans la législation nationale, notamment pour les politiques sectorielles, pose problème dans la mise en œuvre de projets dans plusieurs pays d'une même zone. Par exemple, la construction des routes régionales (inter-Étatiques) nécessite des réglementations communes.

La question du **chevauchement des OIR** reste entière – l'incohérence que ce chevauchement implique sur le plan de la construction des unions douanières est devenue patente avec la négociation et la signature des APE. L'approche de la CUA pour «rationaliser» les CER en Afrique n'a pas permis pour l'instant d'observer des avancées notables dans ce domaine.

¹²⁹⁻ Peter Draper (op. cit., p. 18-20) invite à reconsidérer l'intégration économique régionale en Afrique sur la base d'un agenda limité et taillé sur mesure à partir des capacités régionales ; il suggère quant à lui de prioriser la facilitation du commerce et la coopération en matière d'environnement des affaires.

¹³⁰⁻ L'EAC fait exception de ce point de vue.

Cependant, certaines OIR en chevauchement ont, sous l'influence de guelgues bailleurs (BM, DFID, UE), mis en œuvre un processus de dialogue et de rapprochement pouvant déboucher sur des projets et des initiatives conjointes concrètes, au-delà de la seule gestion mise en commun des fonds de coopération¹³¹ : il en est ainsi avec l'initiative Tripartite impliquant le COMESA, l'EAC et la SADC, avec en perspective la préparation d'une grande zone de libreéchange allant du Caire au Cap. L'émergence de ce type de projets montre que le dialogue entre les OIR peut, sous certaines conditions, être vecteur d'une forte valeur ajoutée (plutôt que de constituer un niveau supplémentaire dans l'inflation institutionnelle) : en effet, l'établissement de cette grande zone de libre-échange (réunissant la moitié du continent) constituerait clairement un pas en avant dans l'intégration continentale.

Les OIR présentent toutes des capacités financières et humaines excessivement limitées au regard de leur mandat et en comparaison avec les capacités des organisations régionales ou internationales occidentales (p. ex. l'UE, l'OCDE, etc). Il en découle un paradoxe très frappant que l'on pourrait qualifier de « cercle vicieux de la pauvreté des OIR » : réunissant des pays pauvres, elles ont peu de ressources propres et présentent des capacités institutionnelles extrêmement faibles. En conséquence, elles apparaissent extrêmement dépendantes des soutiens externes, mais en même temps, elles ont une capacité très limitée pour les absorber, en lien avec la faiblesse de leurs capacités de programmation et de gestion.

Dans la plupart des cas (si ce n'est la totalité des OIR africaines), les capacités de planification stratégique et de recherche sont très faibles voire nulles, en lien avec l'insuffisance de leurs capacités institutionnelles sur le plan plus général. Elles ne disposent que rarement, voire jamais, d'un Centre régional de recherche et d'aide à la décision rattaché au Secrétariat/à la Commission. Dans ce contexte, le recours aux consultants externes est fréquent, voire systématique, non seulement pour la réalisation des études préparatoires à l'identification des stratégies, mais

souvent pour la rédaction des documents de stratégie eux-mêmes, ce qui pose le problème de l'appropriation de ces processus par les bénéficiaires.

De même, les capacités des OIR en matière de suivi et d'évaluation de leurs programmes comme de l'intégration régionale elle-même sont encore extrêmement faibles, la volonté de les développer n'ayant été observée que récemment et sous l'influence persistante des bailleurs. Aucune OIR ne dispose pour le moment d'un système d'indicateurs de suivi de l'intégration régionale qui soit opérationnel, ou même complètement défini sur le plan conceptuel.

Le manque de synergie des OIR entre elles et entre les OIR et les autres acteurs de l'IR (EM, OTR, banques régionales de développement) rend difficile la mise en place des projets avec la participation des différents partenaires et ne permet pas de mobiliser l'expertise nécessaire. En effet, les OIR collaborent très peu avec les organismes spécialisés (rattachés ou non) ; or une meilleure synergie entre ces différents acteurs permettrait une meilleure division du travail et la rationalisation des rôles de chacun.

Toutes les évaluations et les entretiens montrent que le maillon faible des OIR est l'insuffisante articulation entre des processus d'intégration régionale très ambitieux dont la conduite leur est confiée, et la volonté politique des EM de mettre en application les mesures nécessaires pour faire progresser l'intégration. Cette situation rend en outre difficile le lien entre les stratégies nationales et les stratégies régionales.

La participation de la société civile et du secteur privé, à l'élaboration des programmes d'intégration régionale reste faible, tant au niveau national que régional. Cela s'explique en partie par les faibles capacités de ces acteurs en la matière.

Ressources financières propres

Les OIR sont majoritairement dans l'incapacité juridique de contracter des emprunts (leurs Traités ne le prévoient pas). Celles qui pourraient le faire

¹³¹⁻ La programmation de l'enveloppe des IX° et X° FED pour la région Afrique australe et orientale—océan Indien est souvent citée comme exemple d'une telle mise en commun, puisqu'en effet une enveloppe unique est prévue pour les 4 organisations régionales ou sous-régionales que sont le COMESA, la COI, l'IGAD et l'EAC, la gestion commune de cette enveloppe unique étant facilitée par le Comité inter-régional de coopération (CIRC), créé à cet effet (auparavant, pour le VIII° FED, les sous-régions concernées bénéficiaient séparément de leur enveloppe propre).

manquent de garanties financières, dans la mesure où elles ne peuvent lever d'impôt contrairement à leurs EM. Les OIR se retrouvent donc forcées à mobiliser exclusivement leurs ressources propres et des subventions extérieures, avec un faible « effet de levier », pour accélérer leur propre développement et les effets de retombées positives qui en découleraient sur le processus d'intégration.

On constate que les États sont très réticents à emprunter pour un programme régional, et quand c'est le cas, c'est très souvent pour la réalisation d'infrastructures : chaque État empruntant pour financer son segment national, cela permet in fine de parvenir à la construction d'un réseau régional financé sur prêts.

Ce contexte devrait amener les banques régionales de développement à jouer un rôle accru dans le financement de l'intégration régionale, d'autant qu'à la différence des OIR, ces dernières, dont le rôle est de financer les projets dans les EM, peuvent emprunter. Mais hormis le domaine des infrastructures en lien avec les initiatives continentales, elles n'interviennent guère en ce sens, dans la mesure où elles ne reçoivent que trop peu de requêtes des États pour financer des actions régionales, et que leurs relations avec les OIR ne sont pas toujours bonnes (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale par exemple). De plus, plusieurs de ces banques régionales de développement doivent au préalable se renforcer et améliorer leurs procédures internes, afin d'être à terme éligibles à des financements internationaux, tels que ceux de l'AFD par exemple (cas de l'EADB ou de la BIDC).

La participation du secteur privé au financement des projets à vocation régionale reste pour l'instant limitée aux secteurs des télécommmunications et des transports (énergie, construction portuaire...). Ainsi, plusieurs projets régionaux, comme celui d'AIR CEMAC, sont toujours en gestation faute d'engagement des EM et du secteur privé.

Appui extérieur à l'intégration régionale

L'appui à l'intégration régionale nécessite des financements extérieurs en complément des ressources propres des OIR qui restent limitées; cependant, cet appui rencontre souvent des difficultés dans sa mise en œuvre.

Dans le cas particulier des OIR, il ressort des entretiens que :

- i. Les bailleurs rencontrent des difficultés dans le choix des domaines d'intervention à faire : en conséquence, certains sont amenés à faire du saupoudrage et/ou à mettre en œuvre des projets sans lien direct avec les programmes des OIR et avec une faible appropriation de la part de ces dernières.
- ii. La capacité d'absorption très limitée des OIR tend à limiter le nombre de projets que l'on peut mettre en place et à freiner leur mise en œuvre, même quand les bailleurs ont des budgets conséquents à consacrer au soutien des OIR (dans le cas de l'UE par exemple). Une des alternatives des bailleurs est de mettre en place des structures de projets autonomes déconnectées de ces organisations, ou encore des unités de gestion de projets qui suivent leurs procédures propres.
- iii. Le caractère encore faible des procédures et systèmes internes de gestion des OIR vis-à-vis des normes internationales pousse la majorité des bailleurs (à l'exception de la France) à utiliser leurs propres procédures que les OIR trouvent complexes et ont très souvent du mal à maîtriser : une des conséquences est le taux de décaissement très faible des fonds mis à disposition.

4.1.2 Défis et limites observés au niveau des bailleurs

Stratégie d'intégration et organisation interne

Trop souvent, les objectifs du soutien aux OIR par les bailleurs ont été définis en l'absence d'une analyse économique approfondie préalable; il en découle des attentes souvent irréalistes s'agissant des résultats attendus, que ce soit en termes de réalisations (outputs) ou en termes d'effets et d'impacts.

Cela a aussi conduit à appliquer dans la majorité des cas, le même modèle d'intégration (à l'exception de l'UEMOA et de la CEMAC¹³²) – c-à-d sur le plan théorique, le « modèle de Balassa », et sur

¹³²⁻ Ces deux organisations présentent des cas de figure où l'union monétaire, héritage colonial, a précédé les autres étapes d'intégration économique.

le plan pratique, le modèle européen¹³³ – sans prendre en compte les différences de situation entre les régions, comme ce fut le cas de l'UE en lien avec la négociation des APE; d'où une approche qui demeure *top down* et *donor (sup-ply) driven* in fine.

Toujours sur le **plan stratégique**, il est partout souligné le manque de cohérence dans la coopération proposée par les bailleurs entre la programmation régionale (le soutien aux OIR) et les programmations nationales (le soutien aux États). Ces dernières ne font que très rarement référence à l'intégration régionale, et les programmes manquent dans la plupart des cas de liens entre eux. Pour certains bailleurs, tels que la BM, la BAfD et l'UE qui ont des stratégies pratiquement dans tous les pays d'Afrique, la tâche en théorie devrait être plus aisée que pour les autres (GIZ, JICA, USAID, AFD). Des projets pilotes sont en cours pour remédier à cette insuffisance (voir encadré 1).

La question du soutien nécessaire aux capacités des EM des OIR en matière d'intégration régionale commence à être mieux prise en compte – en témoignent le projet TMEA en Afrique de l'Est, qui fournit une approche très innovante en termes de renforcement du lien régional/national, y compris avec la société civile et le secteur privé, et celui de l'appui aux EM de l'UEMOA dans la mise en œuvre des textes sur les finances publiques via le Pôle de Dakar.

La priorité de l'intégration régionale telle qu'affirmée par les bailleurs ne se traduit guère dans leur organisation interne, ni en termes d'organigramme de leurs institutions, ni en termes du nombre d'administrateurs dédiés à cette thématique, au niveau du siège comme sur le terrain.

Par ailleurs, peu de pouvoir de décision (aspects financiers entre autres) est délégué aux équipes sur le terrain, ce qui peut être source de retard (voire parfois de blocage) dans la mise en œuvre des projets. Pour remédier à cela, certains bailleurs ont entrepris une réflexion pour réduire cette forte centralisation (BM, DFID, BAfD), afin de diminuer les délais de mise en œuvre.

Mise en œuvre de l'appui à l'intégration régionale

Préparation des projets

Le manque d'analyse préparatoire dans la conception des projets et la prise en compte peu satisfaisante du contexte économique et politique des pays et des organisations régionales sont des facteurs qui nuisent à l'efficacité des projets régionaux. Ainsi, la BAfD a noté que la préparation d'un projet régional et celle d'un projet national montrent peu de différence, soit respectivement 428 jours et 427 jours. Cela est un constat de la trop grande rapidité de préparation des projets régionaux.

Le délai plus long dans l'identification et la mise en œuvre des projets régionaux est un problème rencontré dans leur mise en œuvre : ainsi l'expérience de la BAfD montre que la mise en œuvre des opérations régionales implique des défis plus grands en comparaison des opérations standards (concernant un seul pays). Ces défis sont principalement liés à la complexité technique de ces opérations, la coordination supplémentaire et les aspects financiers inhérents à ces opérations. En règle générale, la BAfD estime que la préparation et la supervision des opérations régionales prennent 1,5 fois plus de temps que les opérations nationales¹³⁴. Enfin, l'harmonisation des politiques (p. ex. différentes normes de construction, passation des marchés, etc.) et le manque de capacité des OIR lorsqu'elles sont associées dans les proiets sont les plus grandes contraintes qui ressortent des discussions avec la BAfD.

Les projets régionaux sont plus complexes et plus coûteux à préparer et à superviser en comparaison des projets impliquant un seul pays. A titre d'exemple, le calcul des coûts moyens de préparation et de supervision fait par la BM montre qu'ils sont respectivement plus élevés de 73% et 36% pour un projet régional que pour un projet-pays. Pour la Banque mondiale, cela s'explique en grande partie par une capacité limitée des institutions régionales, une faiblesse dans la coordination, l'harmonisation et l'alignement au niveau des bailleurs, une complexité juridique, une gestion financière et des systèmes de suivi et d'évaluation quasi inexistants.

¹³³⁻ Voir à ce sujet Draper, op. cit.

¹³⁴⁻ Chiffre communiqué par des experts de la BAfD lors de la mission sur le terrain.

Une des conséquences de ces difficultés qu'a noté la BM est une certaine réticence du personnel à travailler sur les projets régionaux. Pour pallier à cela, la BM a décidé d'allouer un poids plus élevé aux projets régionaux dans les évaluations du personnel, et de rajouter des provisions spécifiques sur ce point dans les termes de référence des directeurs pays. Les mêmes mesures incitatives ont été prises pour les projets dans les domaines transversaux.

Modalités de mise en œuvre

Un autre problème commun à tous les bailleurs est le très faible taux de décaissement¹³⁵ des projets régionaux. Cela s'explique en grande partie par la faible capacité de gestion des partenaires, combinée avec **des procédures trop rigides** de certains bailleurs qui ne prennent pas en compte cette faiblesse de capacité.

La volonté de recourir aux procédures des bénéficiaires pour mettre en œuvre les programmes régionaux commence à se faire sentir au niveau régional, même si elle reste moins forte que celle constatée au niveau national. Par exemple, depuis le IX^e FED, l'UE privilégie dorénavant la signature d'accords de contribution en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe et orientale, dans un contexte où elle accélérait le recours à l'aide budgétaire dans ses appuis pays (FED national). Les conditions attachées à ce type d'accord, en lien avec l'évaluation institutionnelle partiellement insatisfaisante des OIR concernées, ont conduit au mieux à des résultats mitigés. Pour aller de l'avant dans le cadre du Xe FED, l'UE a lancé à grand train des projets conséquents de renforcement de capacités des OIR¹³⁶ – il est encore trop tôt pour juger des résultats de ces projets récents. La France, avec l'utilisation de l'ABG, est un exemple pour les autres bailleurs en matière de recours aux procédures des bénéficiaires (encadré 8).

Encadré 8 Aide budgétaire globale française

Du point de vue des conditions préalables à l'usage des procédures internes aux OIR, la France a suivi une démarche bien moins pointilleuse avec l'ABG qu'elle a mis à disposition de la CEMAC et de l'UEMOA, destinée principalement à financer le Programme économique régional (PER) de chacune des organisations. L'UEMOA bénéficie de cette aide depuis 2005, tandis que la première convention vient d'être signée avec la CEMAC en 2010. L'ABG comporte des conditionnalités sur la gouvernance financière de l'institution mais pas sur les politiques menées. Elle est mise au service de l'UEMOA, qui peut donc utiliser ses propres procédures. Par ailleurs, la France a fait preuve de souplesse et de pragmatisme en autorisant l'UEMOA à pouvoir déclasser et remplacer une activité par une autre plus rapidement exécutable, afin d'accélérer la mobilisation des financements. Ainsi, en comparaison des appuis des autres bailleurs, les taux d'exécution des projets financés par la France sont supérieurs à ceux des autres bailleurs, soit en moyenne 73 % contre 12 % pour la BAfD par exemple.

(1) MAE & MEEI (2010) : Evaluation des appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA (2002-2009)

Toujours sur le plan de la programmation financière, le manque de vision à moyen-long terme est souvent observé, et cela va souvent de pair avec une prévisibilité relativement limitée des ressources proposées par les bailleurs (et de leur décaissement effectif), notamment dans le cas de l'appui aux OIR.

Contraintes financières des bailleurs, choix des bénéficiaires et des domaines d'intervention

Les bailleurs qui interviennent principalement ou exclusivement sur prêts (BM, BAfD, KfW) sont limités dans leur choix de partenaires : en effet, leur statut respectif ne leur permet d'accorder des prêts qu'aux pays, et non à des entités supranationales (à l'exception des banques régionales de développement). En conséquence, les interventions de ces bailleurs en matière de soutien à l'intégration régionale sont limitées, d'une part, suite à l'incapacité d'endettement des OIR, et, d'autre part, du fait de la nécessité d'octroi de subventions pour certains types d'opérations, en particulier pour les actions de renforcement de capacités et d'appui institutionnel. Dans le cadre du programme régional IDA de la BM, les prêts

¹³⁵⁻ Environ 14 % en moyenne pour la BAfD au cours de la période supposée de mise en œuvre du projet (chiffre « récolté » sur le terrain).

¹³⁶⁻ Notamment à l'EAC et à la SADC, avec des experts en matière de comptabilité, audit, contrôle interne, achats publics, gestion des ressources humaines, planification et suivi.

sont accordés aux pays, qui ensuite rétrocèdent parfois une partie des fonds aux entités régionales participant aux projets. Les chefs de projet jugent cette solution trop compliquée à négocier et c'est pourquoi la BM a proposé lors de la revue à mi-parcours de l'IDA 15 de créer une provision pour les organisations régionales à partir de l'enveloppe régionale de l'IDA 15 (soit au maximum 10 % de l'enveloppe restante). Entre autres critères, ces dons seraient accordés en accompagnement d'un programme régional impliquant certains États membres de cette organisation.

Critères d'éligibilité: les critères d'éligibilité de certains bailleurs (BAfD, BM) basés sur les allocations des pays ont dû être réajustés et plafonnés, car certains pays ayant de faibles allocations nationales ne pouvaient pas financer les 1/3 de coût requis et donc ne pouvaient pas participer à des opérations régionales, malgré leur intérêt pour ce type de programme.

Coordination des bailleurs

En matière d'appui à l'intégration régionale, la coordination des bailleurs reste insuffisante malgré les progrès réalisés sur la période récente. La coordination inter-bailleurs est limitée, et parfois également la coordination intra-bailleur – quand plusieurs opérateurs du même pays doivent partager leurs compétences en la matière, comme c'est le cas pour la France (cf. infra).

Cependant, si le partenariat entre bailleurs est un élément positif permettant de lever des fonds plus importants, dans la pratique, cela peut s'avérer plus complexe à mettre en œuvre au niveau des projets, lorsque ces bailleurs ont des procédures différentes et s'il n'y a pas de coordination entre eux.

Enfin, il est intéressant de noter que la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra sur la coordination de l'aide ne mentionnent pas le niveau régional.

Suivi et évaluation

Finalement, les bailleurs et les OIR partagent la même faiblesse à savoir des capacités insuffisantes de suivi et d'évaluation de l'intégration régionale. Les bailleurs limitent ainsi le plus souvent l'exercice à l'évaluation des projets ou des programmes prévus traditionnellement dans le management du cycle, sans avoir à leur

disposition des indicateurs stabilisés ou normalisés. Les difficultés d'utilisation d'indicateurs pertinents au niveau du cadre logique, en matière de projets d'intégration régionale, restent présentes, comme le relèvent nombre d'assistants techniques.

4.2 Recommandations

Il est nécessaire de conserver à l'esprit que l'intégration régionale est affaire d'institutions et d'acteurs : il s'agit donc de soutenir les capacités institutionnelles des OIR, mais sans pour autant délaisser les autres acteurs que sont les États membres et la société civile, en identifiant les interventions les plus appropriées pour appuyer les capacités de ces derniers en matière d'intégration régionale. Bien entendu, cela rend l'appui à l'intégration régionale plus complexe et plus coûteux.

Il est indispensable de mieux articuler les programmes régionaux avec les programmes nationaux, afin d'assurer une plus grande cohérence entre ces programmes, ainsi qu'une prise en compte à la fois plus forte et plus visible des questions d'intégration régionale.

Contexte de l'intégration régionale en Afrique

L'insuffisante priorisation des objectifs des bénéficiaires ne doit pas pour autant être une raison pour ne pas appuyer des programmes qui existent déjà au sein de ces organisations régionales. Il est en effet important que les bailleurs s'ajustent à ces programmes, condition pour une meilleure appropriation des appuis par les bénéficiaires.

Recommandation 1 : Les bailleurs doivent davantage s'aligner aux programmes établis par les organisations régionales bénéficiaires, pour une meilleure appropriation de leur appui par ces dernières.

Une des principales faiblesses des processus d'intégration régionale en Afrique est la non-application des textes communautaires au niveau des États membres de ces organisations régionales, dû notamment à un faible taux de transcription des textes communautaires dans les législations nationales. Il est donc important que l'appui des bailleurs se fasse également dans le domaine de la mise en œuvre des décisions

communautaires dans les EM, afin de permettre à terme l'harmonisation des politiques sectorielles, sans quoi les processus d'intégration ne pourront être effectifs.

Recommandation 2 : Les bailleurs doivent également venir en appui à la mise en œuvre des règlementations communautaires au niveau des États membres, afin de contribuer à l'harmonisation des politiques sectorielles au niveau de ces régions.

Le chevauchement des OIR est une des contraintes reconnues des processus d'intégration régionale en Afrique. Dans la pratique, les bailleurs estiment que cela complexifie souvent la mise en œuvre de leurs projets avec les OIR. Il est nécessaire de renforcer les mécanismes de coopération inter-OIG (p. ex. secrétariat technique conjoint CEDEAO-UEMOA en Afrique de l'Ouest, CIRC en Afrique de l'Est, Comité de pilotage pour la rationnalisation des CER en Afrique centrale) et d'encourager les collaborations opérationnelles entre les CER (p. ex. initiative Tripartite en Afrique de l'Est et Australe; programmes conjoints UEMOA-CEDEAO en matière d'harmonisation des législations relatives aux intrants agricoles ou en matière de qualité, etc.).

Recommandation 3 : Les bailleurs doivent encourager et soutenir les mécanismes de coopération inter-OIR et les initiatives/programmes conjoints.

Les OIR présentent toutes des capacités financières et humaines excessivement limitées au regard de leur mandat. Par ailleurs leurs insuffisantes capacités de planification stratégique et de suivi et évaluation sont des blocages à la mise en œuvre de leurs programmes.

Recommandation 4 : Le soutien des bailleurs en matière de renforcement de capacité des OIR doit être renforcé.

Manque de synergie entre les OIR et les autres acteurs de l'intégration régionale (OTR, banques régionales de développement, etc.): il faut

encourager le dialogue entre ces différentes entités, afin de renforcer la collaboration/coordination entre elles ; les délégations de maîtrise d'ouvrage mises en œuvre par l'UEMOA dans le cadre de l'exécution de son Programme économique régional montrent qu'il est possible à terme d'envisager une division du travail au niveau régional.

Recommandation 5 : Il faut encourager la collaboration entre les différents acteurs (OIR, OTR, banques régionales de développement, etc.) et favoriser une réelle division du travail entre ces différents acteurs, sur la base de leurs avantages comparatifs.

Le lien entre les programmes nationaux et régionaux reste le chaînon manquant des appuis à l'intégration régionale.

Recommandation 6: La question de l'articulation du lien régional/national doit faire l'objet d'une analyse systématique dans la préparation de tout projet d'appui à l'intégration régionale, afin de vérifier le niveau des capacités des acteurs au niveau national à élaborer et mettre en œuvre ce type de projet. En cas de capacités nationales limitées, le recours à un réseau en étoile (c-à-d avec un bureau régional et des bureaux nationaux¹³⁷) est approprié pour s'assurer que la mise en œuvre du projet conduise aux résultats attendus, non seulement au niveau régional (OIR, banques régionales de développement, organismes techniques régionaux), mais aussi au niveau national (EM et société civile, y compris le secteur privé).

Domaines d'intervention

Au niveau de chaque région dans laquelle ils souhaitent intervenir, les bailleurs doivent être plus sélectifs dans les domaines à soutenir, afin de ne pas disperser leur appui, mais bien au contraire le concentrer sur quelques domaines réellement prioritaires et définis de manière suffisamment fine, afin de faire la différence. Ceci est d'autant plus indispensable que le rayon des acteurs à soutenir s'élargit fortement dès lors que l'on ne se contente plus d'intervenir au niveau des seules OIR ou banques régionales

¹³⁷⁻ Un projet organisé sous la forme de réseau en étoile (*Hub & spoke*) associe l'existence d'un bureau régional de ce projet à des bureaux nationaux de représentation. Le cas échéant la société civile (y compris le secteur privé) est également impliquée avec la mise en place d'un comité national de suivi où sont représentés l'État, le secteur privé et la société civile. C'est exactement cette approche qui a été choisie pour le projet FED «Trade.com» d'appui auprès des pays ACP dans les négociations commerciales internationales, plus précisément dans l'axe 2 du projet confié conjointement au Secrétariat du Commonwealth et à la Francophonie. Un bureau régional dans chaque grande région ACP («hub») est mis en relation permanente avec un bureau national dans chacun des pays concernés de la région («spokes»).

de développement, mais que l'on décide d'appuyer également les États et la société civile pour les questions d'intégration régionale.

Une plus grande sélectivité dans les domaines soutenus par chaque bailleur pourrait par ailleurs les conduire naturellement à une meilleure division du travail entre eux, de sorte que l'ensemble des secteurs d'importance pour l'intégration régionale soient finalement couverts et soutenus. Ceci impose que les efforts de coordination soient accrus entre les bailleurs.

Il est également indispensable, pour s'assurer du soutien des États au processus d'intégration régionale, particulièrement dans le contexte des pays à faible revenu et donc en Afrique, de bien mesurer la distribution des bénéfices et désavantages de l'intégration entre ces États, en d'autres termes, identifier les gagnants et les perdants éventuels de l'intégration régionale, afin de pouvoir accompagner les seconds et soutenir la dynamique de cohésion économique et sociale au niveau régional. Si l'exemple de l'UE doit être regardé comme il est si souvent suggéré¹³⁸, alors cette dimension apparaît également comme fondamentale¹³⁹.

Un autre aspect de l'expérience européenne qui mérite beaucoup plus d'attention qu'il n'en a reçu jusqu'à présent est celui de la coopération transfrontalière, encore trop souvent délaissée en Afrique. Ce thème est particulièrement important lorsqu'il s'agit de soutenir les initiatives non-étatiques en matière d'intégration régionale¹⁴⁰.

Recommandation 7 : Il faut soutenir la dynamique de cohésion économique et sociale au niveau régional, ainsi que renforcer la coopération transfrontalière.

Mise en œuvre de l'appui

La priorité de l'intégration régionale telle qu'affirmée par les bailleurs ne se traduit guère dans leur organisation interne, ni en termes d'organigramme de leurs institutions, ni en termes du nombre d'administrateurs dédiés à cette thématique (au niveau du siège comme sur le terrain). Ainsi la BM a mis en place une mesure incitative¹⁴¹ pour faire face à la réticence du personnel à travailler sur les projets régionaux. Par ailleurs, peu de pouvoir de décision est délégué aux équipes sur le terrain, ce qui peut être source de retard (voire parfois de blocage) dans la mise en œuvre des projets régionaux (BAfD, JICA).

Recommandation 8 : Les bailleurs doivent dédier plus de personnel au siège et sur le terrain à cette thématique et décentraliser les services en confiant plus de pouvoir de décision aux équipes sur le terrain, qui connaissent mieux les organisations régionales et l'état d'avancement des processus d'intégration régionale en cours.

Le faible taux de décaissement des projets régionaux s'explique en partie par la faible capacité de gestion des organisations régionales, combinée à des procédures trop rigides de certains bailleurs ne prenant pas en compte cette faiblesse de capacité. A l'instar de la France avec l'ABG à l'UEMOA et à la CEMAC, les bailleurs devraient envisager de recourir aux procédures des bénéficiaires. A défaut, ils devraient éviter de multiplier les procédures de décaissement en permettant aux bénéficiaires (OIR, EM etc..) de pouvoir utiliser une procédure commune à tous les bailleurs : les expériences de la CEDEAO avec le Pool fund ou de l'EAC avec le Fonds partenarial, qui consistent à avoir un fonds commun avec des règles communes pour les bailleurs qui y participent, sont donc à encourager.

Recommandation 9 : En matière de gestion de l'aide régionale, il faut continuer les efforts d'alignement sur les procédures internes des OIR ; en attendant que les récipiendaires soient prêts, il faut autant que possible éviter la multiplication des procédures de décaissement, en dévelopant notamment la pratique des *pool funds*, ou en encourageant la délégation des crédits entre bailleurs dans le cadre de co-financement de projets régionaux.

L'accent doit être mis dans la préparation des projets. Il ressort des entretiens que la qualité

¹³⁸⁻ Y compris par l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE dans sa «Résolution sur les expériences du processus d'intégration régionale européenne pertinentes pour les pays ACP », du 20 mars 2008.

¹³⁹⁻ En effet les politiques régionales structurelles dans l'Union ont permis – et permettent encore – aux régions et États membres les moins riches de converger vers la moyenne communautaire et cela a constitué, avec les soutiens agricoles, le meilleur stimulant du désir d'intégration à leur niveau.

¹⁴⁰⁻ Voir à ce sujet les travaux de L. Bossard (CSAO – OCDE) sur l'intégration en Afrique de l'Ouest.

¹⁴¹⁻ En plus de provisions spécifiques rajoutées dans les termes de référence des directeurs pays, un poids plus élevé sera alloué aux projets régionaux dans les évaluations du personnel. Cette même mesure est appliquée pour les domaines transversaux.

de la préparation des projets (au moment de son instruction) contribue beaucoup à sa réussite. L'expérience du soutien aux OIR montre aussi que les bailleurs doivent faire preuve de réalisme et de patience dans leurs attentes en termes d'efficacité et de performance de ces organisations, qui sont encore très largement « naissantes » 142 : le temps pour obtenir des progrès substantiels, appropriés et durables est nécessairement long, notamment en lien avec la trajectoire historique de l'institution concernée et des conjectures politiques plus récentes.

Recommandation 10 : Les bailleurs doivent fixer des objectifs plus réalistes en tenant compte de la capacité des bénéficiaires, et les inscrire systématiquement dans le cadre d'une programmation pluriannelle.

¹⁴²⁻ Par analogie au concept d'«industrie naissante» («infant industries») en économie du développement. La Commission européenne, en réponse au rapport de la Cour des comptes européenne sur l'efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest (Rapport spécial n°18, 2009) parle à cet égard d'OIR « en phase d'apprentissage » (p. 50, § 48).

LISTE DES ACRONYMES

ABG	Aide budgétaire globale
AT	Assistance technique
ABN	Autorité du bassin du Niger
ABV	Autorité du bassin de la Volta
ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (sigle anglais pour <i>African Capacity Building Foundation</i>)
ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
AFD	Agence française de développement
AFRISTAT	Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne
AFROSAI	Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (sigle anglais pour <i>African Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
APD	Aide publique au développement
AGOA	Loi pour la croissance et les possibilités économiques en Afrique (sigle anglais pour <i>African Growth and Opportunity Act</i>)
AGRHYMET	Centre régional de formation et d'application en agrométéorologie et hydrologie opérationnelle du CILSS
APE	Accords de partenariat économique
ASECNA	Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
BAfD	Banque africaine de développement
BDEAC	Banque de développement des États d'Afrique centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BIDC	Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BM	Banque mondiale
BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération économique (sigle allemand pour Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
CAD	Comite d'aide au développement de l'OCDE
CAADP	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (Comprehensive African Agriculture Development Programme)
CABRI	Initiative collaborative pour la réforme budgétaire en Afrique (Collaborative Africa Budget Reform Initiative)
CADDEL	Conférence africaine de la décentralisation et du développement local
CCI	Centre du commerce international

CEA	. Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEDEAO	. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	. Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEFEB	. Centre d'études financières, économiques et bancaires
CEMAC	. Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER	. Communautés économiques régionales
CICID	. Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICOS	. Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha
CILSS	. Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
CIP	. Cadre d'intervention pays
CIR	. Cadre d'intervention régional
CIS	. Cadre d'intervention sectoriel
CIT	. Cadre d'intervention transversal
CNUCED	. Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COI	. Commission de l'océan Indien
COMESA	. Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Common Market for Eastern and Southern Africa)
COMIFAC	. Commission des forêts de l'Afrique centrale
CORAF	. Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles
COSP	. Conférence d'orientation stratégique et de programmation
CESAO	. Centre d'études économiques et sociales de l'Afrique de l'Ouest
DCP	. Document cadre de partenariat
	Département britannique de développement international (Department for International Development)
EAC	. Communauté de l'Afrique de l'Est (East African Community)
FAD	. Fond africain de développement
FAE	. Facilité africaine de l'eau
FAIR	. Fonds d'aide à l'intégration régionale
FAO	. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	. Fonds européen de développement
FFEM	. Fonds français pour l'environnement mondial
FRDA	. Fonds régional de développement agricole
FSP	. Fonds de solidarité prioritaire
GIZ	Agence de coopération technique allemande pour le développement (sigle allemand pour <i>Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit</i> auparavant dénommée GTZ: <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>)
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement (<i>Intergovernmental Authority for Development</i>)
IDA	. Association internationale du développement (International Development Association)
IR	. Intégration régionale
JAES	. Stratégie conjointe Afrique-Europe (Joint African-EU Strategy)

JICA	. Agence de coopération internationale du Japon (Japan International Cooperation Agency)		
KfW	Banque de développement allemande (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>)		
MAE	. Ministère des Affaires étrangères		
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie		
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (The new partnership for Africa's development)		
OCDE	. Organisation de coopération et de développement économique		
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires		
OIG	Organisation intergouvernementale		
OIR	. Organisations d'intégration régionale		
OR	. Organisations régionales		
OMC	Organisation mondiale du commerce		
OMD	. Objectifs du millénaire pour le développement		
OMVS	. Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal		
OMVG	. Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie		
PAIRAC	. Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique centrale		
PAPED	Programme de l'APE pour le développement		
PARI	Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest		
PCD	. Programme communautaire de développement		
PER	. Programme économique régional		
PIR	Programme indicatif régional		
PMA	Pays les moins avancés		
PMI	Programme minimum d'intégration		
PRCC	. Programme de renforcement des capacités commerciales		
	. Projet d'orientation stratégique		
PTF	. Partenaires techniques financiers		
RIAS	. Stratégie d'aide à l'intégration régionale en Afrique subsaharienne de la Banque mondiale (<i>Regional Integration Assistance Strategy for Subsaharan Africa</i>)		
RISP	Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique orientale et australe et de l'océan Indien (<i>Regional Integration support programme</i>)		
SADC	. Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community)		
SWARIP	Programme de soutien à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (Support to West African Regional Integration programme)		
TICAD	Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (Tokyo International Conférence for the African Development)		
UA	Union africaine		
UE	Union européenne		
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine		
UMA	Union du Maghreb arabe		
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)		

RÉFÉRENCES

Abdoul M., (2009), La coopération transfrontalière d'initiative locale : l'exemple de la Sénégambie méridionale (Gambie, Sénégal et Guinée-Bissau), Enda DIAPOL-Pôle InterAfriques, Atelier régional du Programme frontière de l'UA pour l'AC, Libreville, 21-23 mai 2009.

ACBF (2006), Challenges Facing African RECs in Capacity Building, by Soumana Sako, Africa Capacity Building Foundation, Occasional Paper n°5.

ACBF (2009), Making Regional Integration Work in Africa, A Reflection on Strategies and Institutional Requirements, by V.S. Makhan, Africa Capacity Building Foundation, DMS Series n°2.

ADB (2009), African Development Bank Regional Integration Strategy, 2009-2012.

AFD (2005), appui de la coopération française à l'OMVS.

AFD (2007a), Projet d'orientation stratégique 2007-2011.

AFD (2007b) CIR Afrique.

AFD (2008), Les organisations régionales africaines, 2008.

AFD (2009a), Les organisations régionales africaines, janvier 2009.

AFD(2009b), Rapport d'activités, 2009.

AFD, Plan d'affaires 2010-2011.

AETS (2009) Renforcement de la capacité en ressources humaines de la Direction Commerce et Douane de la CEEAC, 2009.

APAVE/AETS (2008), Audit institutionnel de la CEEAC – Audit opérationnel du département Programme, Budget, Administration et Ressources humaines, 2008.

BAD/OCDE/CEA (2010), Perspectives économiques en Afrique : la mobilisation des ressources publiques et l'aide, rapport 2010.

Balassa B. (1961), *The theory of Economic integration*, London, Allen & Unwin, 1961.

Banque Africaine de Développement (2009), *Stratégie de la Banque en matière d'intégration 2009-2012*, 4 février 2009.

Banque Mondiale (2007), Principaux éléments d'une stratégie d'aide de la Banque mondiale à l'Intégration régionale en Afrique, Synthèse et points à examiner, 2007.

Birdsall, N. (2004), *Underfunded Regionalism in the Developing World*, Working Paper Number 49, November 2004, Center for Global Development.

CAD/OCDE (2002), Examen du CAD par les pairs, États-Unis, comité d'aide au développement, OCDE, 2002.

CAD/OCDE (2003), Examen du CAD par les pairs, Japon, comité d'aide au développement, OCDE, 2003.

CAD/OCDE, (2006), Examen du CAD par les pairs, Royaume-Uni, comité d'aide au développement, OCDE, 2006.

CAD/OCDE (2005), Examen du CAD par les pairs, Allemagne, comité d'aide au développement, OCDE, 2005.

CAD/OCDE (2007), Examen du CAD par les pairs, CE, comité d'aide au développement, OCDE, 2007.

CAD/OCDE (2008), Examen du CAD par les pairs, France, comité d'aide au développement, OCDE, 2008.

CEA (2004), État de l'intégration régionale en Afrique, ARIA I, 2004.

CEA (2006), État de l'intégration régionale en Afrique-II. Rationalisation des CER, ARIA II, 2006.

CEA (2008a), État de l'intégration régionale en Afrique, ARIA III, 2008.

CEA (2008b), *Prospectus sur l'état de l'intégration en Afrique Centrale*, BSR-AC, juin 2008.

CEA (2010), État de l'intégration régionale en Afrique IV : développer le commerce intra-africain, mai 2010.

Centre Africain pour la Politique Commerciale (CAPC) (2004), *Financement de l'intégration régionale*, note d'information numéro 2, novembre 2004.

CIRGL (2009), Coopération transfrontalière – Initiatives régionales de grande envergure-PFUA, Cas de la CIRGL, Atelier régional du Programme frontière de l'UA pour l'AC, Libreville, 21-23 mai 2009.

COMESA (2008), Rapport annuel, 2008.

Commission européenne (2006), Evaluation de la stratégie régionale de la CE en Afrique centrale, décembre 2006.

Commission européenne (2008a), Communication de la Commission « Intégration régionale pour le développement des pays ACP, COM (2008) 604 final/2.

Commission européenne (2008b), Afrique Centrale – Communauté Européenne (2008), Document de stratégie régionale et Programme indicatif régional pour la période 2008-2013, 10° FED, DSR, décembre 2008.

Commission européenne (2008c), Document de travail de la Commission accompagnant la communication sur l'intégration régionale pour le développement des pays ACP, SEC (2008) 2539 du 1.10.2008.

Commission européenne (2008d), Evaluation de la stratégie régionale de la CE en Afrique de l'Ouest, mai 2008.

Copson, Raymond W. (2005), *Africa: U.S. Foreign Assistance Issues Updated* October 25, 2005, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division.

Cour des comptes européenne (2009), Efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest, Rapport spécial n°18, 2009.

CNUCED (2009), Le développement économique. Rapport 2009 – Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique, juin 2009.

CSAO-OCDE (2009), La coopération régionale comme outil d'amélioration de l'efficacité de l'aide, juin 2009.

Deacon B., Van Hoestenberghe K., De Lombaerde Ph. & Macovei M-C (2008), Regional Integration, Decent Work and Labour and Social Policies in West and Southern Africa, UNI-CRIS/ITC-ILO project on Regional integration, EPAs and their impact on employment and capacity development project, United Nations University-CRIS, W-2008-13.

Department for International Development (DFID) (2009), Joining up Africa: regional economic integration in sub-saharian Africa.

Dindelo Umba et Koko Sadiki (2007), États-Unis d'Afrique : préalables et perspectives d'avenir, ISS Paper 141, juin 2007.

Dinka T. and Kennes W. (2007), *Africa's Regional Integration Agreements*. *History and Challenges*, ECDPM Discussion Paper n°74, September 2007.

Dioulo J-M (2007), CEEAC – Coopération régionale et intégration économique. Stratégie pour une participation effective à la libéralisation du commerce mondial, Dar-Es-Salaam, 29/10/2007.

Draper P. (2010), "Rethinking The (European) Foundations of Sub-Saharan African Regional Economic Integration: A Political Economy Essay", OECD Development Center, Working Paper n° 293.

ECDPM (2008), The Aid for Trade Agenda and accompanying measures for EPAs, Current state of affairs, Dan Lui – ECDPM, This paper has been funded by the Agence Française de Développement

(AFD) and the French Ministry of Foreign Affairs, Discussion paper n° 86, novembre 2008.

ECDPM/PERFORMANCES MANAGEMENT Consulting (2010), *Diagnostic, intitutionnel, fonctionnel et organisationnel de la CEMAC*, février 2010.

Elbadawi I. (1997). The impact of regional trade and monetary schemes on intra-sub-Saharan Africa trade, dans Oyejide A., Elbadawi I. et Collier P. (eds.), Regional Integration and Trade Liberalization in sub-Saharan Africa. Volume 1: Framework, Issues and Methodological Perspectives. Londres, Macmillan Press Ltd: 210-255.

European Commission (2001), Evaluation of the Regional Co-operation between the PALOP countries and the European Community (PALOP Pays Africains de Langue Officielle Portugaise), June 2001.

European Commission (2003), Evaluation of Economic Co-operation between the European Commission and Mediterranean Countries, November 2003.

European commission (2004), Evaluation of Trade-Related Assistance by the EC in Third Countries, May 2004.

European commission (2007a), Evaluation of the Commission Support to Statistics in Third Countries, February 2007.

European Commission (2007b), Evaluation of the Commission's support to Southern African Development Community – SADC Regional Level Evaluation, October 2007.

European Commission (2008a), Communication on Regional Integration for Development in ACP Countries, COM (2008) 604, October 1st 2008.

European Commission (2008b), Commission Staff Working Document accompanying the Communication on Regional Integration for Development in ACP Countries, SEC (2008) 2539, October 1st 2008.

European Commission (2008c), Commission Staff Working Document accompanying the Communication on Regional Integration for Development in ACP Countries, The Regional Strategy Papers and Indicative Programmes of the 10th European Development Fund, SEC (2008) 2538, October 1st 2008.

European commission (2008d), Synthesis of the Geographical Evaluations managed by the Commission's Evaluation Unit during the Period 1999-2006, October 2008.

European Commission (2008e), Synthesis of the geographical evaluations managed by the Evaluation Unit during the period 1998-2006, October 2008.

European Commission (2008f), Evaluation of the Commission's Support to the Region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean, December 2008.

European Commission (2009), Evaluation of the Council Regulation N° 2968/2000 (MEDA II) and its implementation, June 2009.

GTZ (2009), Regional Economic Communities in Africa – A Progress Overview, Nairobi, 2009.

Hammond B. (1996), *Pourquoi «PARIS 21»?*, réflexion personnelle par l'un de ses pères fondateurs & Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI° siècle, OCDE, mai 1996.

Harlov J.,(1997), Regional cooperation and integration within industry and trade in southern Africa. Aldershot / Brookfield:Ashgate.

Hugon Ph. (dir.) (2003), Les économies en développement à l'heure de la régionalisation, Karthala.

JICA (2008), Rapport annuel, 2008.

JICA (2009), TICAD IV annual progress report Digest version, 2009.

Kaplan, S. (2006), West African Integration: A New Development Paradigm?, Washington quaterly, 2006.

Kennan J. and Riezman R., (1990), *Optimal Tariff Equilibria with Customs Unions*, Canadian Journal of Economics, XXIII, No.1.

Kita Julien (2008), L'APD japonaise et l'Afrique : vers un partenariat fructueux ?, IFRI, 2008.

Krishna P. (1998), *Regionalism and Multilateralism:* A *Political Economy Approach*, Quaterly Journal of Economics, 227-251.

Kritzinger L. (2005), Regional Integration: Concepts, Advantages, Disadvantages and Lessons of Experience, World Bank country office in SA, May 2005.

Lavergne R. & Daddieh C.K. (2001), Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest

 Visions et approches des bailleurs de fonds, CRDI, Canada.

Lavodrama Th.E.(2009), La navigation transfrontalière dans le Bassin du Congo – défis et perspectives en cours, CICOS, Libreville, mai 2009.

Libebele, J-P.(2009), L'intégration régionale par les infrastructures en Afrique centrale, expert CEEAC, Libreville, Gabon, 22 mai 2009.

Lyakurwa, W., McKay, A., Ng'emo, N. and Kennes, W., (1997), *Regional integration in sub-Saharan Africa: A review of experiences and issues*, in Oyejide, A., Elbadawi, I. and Collier, P. (eds.), Regional integration and trade liberalization in sub-Saharan Africa, Vol. 1, Houndmills: Macmillan, 159-209.

Ministère des Affaires étrangères (MAE), (2001), Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale, étude réalisée par le Cered/ FORUM et le Cernea, Université Paris X-Nanterre, sous la direction de Ph. Hugon, DGCID, MAE.

MAE & MEEI (2010) : Etude d'évaluation des appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA (2002-2009).

Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (2007a), Ensemble pour une Afrique forte : les priorités de la politique allemande de développement, thématique n°168, 2007.

Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (2007b), Ensemble pour une Afrique forte : la coopération dans le domaine de la bonne gouvernance, thématique 169, 2007.

Momha A. B. (2009), La CBLT, actrice de premier plan de la coopération transfrontalière et de l'intégration économique sous-régionale, CBLT, Atelier régional du Programme frontière de l'UA pour l'AC, Libreville, 21-23 mai 2009.

Nations Unies (2009), *Objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport 2009.

Ndomo A.(2009), Regional Economic Communities in Africa", Study commissioned by GTZ, Nairobi, May 2009.

Nicolas Françoise (2004), A l'heure de la mondialisation : mondialisation et intégration régionale, des dynamiques complémentaires ; Comprendre l'économie, Cahiers français n°317. OCDE, (1996), Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle, OCDE, mai 1996.

OECD (2002), The New Regionalism in Sub-Saharan Africa: More Than Meets the Eye?, by Andrea Goldstein; OECD Development Center, Policy Brief n°20.

OCDE (2008), Enquête 2008 de suivi de la mise en ceuvre de la Déclaration de Paris : une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre, OCDE, 2008.

OCDE/OMC (2009), L'aide pour le commerce : panorama 2009 - Entretenir l'élan, 2009.

OCDE/OMC (2010), Rapport aide au commerce, 2010.

OCDE/CAD (2010), Coopération pour le Développement, Rapport 2010.

ODI (2008), Regional Integration in ACP Countries: A review of the literature, prepared by Dirk Willem te Velde and Dr Mareike Meyn for the the EC (DG Development), September.

Ornelas, E. (2005), *Endogenous Free Trade Agreements and the Multilateral Trading System*, Journal of International Economics, 67 (2), 471-497, Dec. 2005.

Panagariya, A. (2000), *Preferential Trade Liberalization: the traditional theory and new developments*, JEL 38, 287-331.

Helmut Reisen, Marcelo Soto and Thomas Weithöner, (2004), Financing global and regional public goods through ODA: analysis and evidence from the OECD creditor reporting system, Research programme on: Finance for Development, Working Paper No. 232, January 2004.

Salmon J-M, Akanni-Honvo A. (2010), *Appui à l'intégration régionale ACP – Monitoring de l'intégration régionale*, Rapport de Base préparé pour le Secrétariat ACP, Landell Mills et ADE, mars 2009.

Schiff M. (1997). Small is beautiful: Preferential trade agreements and the impact of country size, market share and smuggling. Journal of Economic Integration. 12 (3): 359-387.

Souaré Issaka K. (2007), Regard critique sur l'intégration africaine : comment relever les défis, ISS Paper 140, juin 2007, Institut d'études de sécurité.

South Centre (2007a), Négociations d'APE en Afrique centrale : thèmes de réflexion, Genève, juin 2007.

South Centre (2007b), *Négociations d'APE en Afrique de l'Ouest : thèmes de réflexion*, Genève, mai 2007.

South Centre (2007c), Négociations d'APE en Afrique orientale et australe : les questions à prendre en considération, Genève, mars 2007.

South Centre (2007d), *Négociations d'APE en Afrique australe : quelques sujets de préoccupation*, Genève, octobre 2007.

Tukur H.A. (2009), Negotiating Joint Development of Cross- Border Resources: the Case of Nigeria, Sao Tome and Principe, and Equatorial Guinea, AU Border Programme, Regional Workshop for Central Africa, Libreville, 21-23 May 2009.

Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.

UNECA (2009), Mainstreaming Regional Integration at the National Level, United Nations Economic Commission for Africa, Sixth Session on Committee on Trade, Regional Cooperation and Integration, 13-15 October 2009, Addis Abeba, Ethiopia.

UNCTAD (2009), Economic Development in Africa 2009. Strengthening regional economic integration for Africa's development.

Union africaine (2009a), *Programme Minimum d'Intégration*, mai 2009.

Union africaine (2009b), *Status of Integration in Africa*, April 2009.

Union africaine (2007a), *Audit of the African Union*, December 2007.

Union africaine (2007b), Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre telle qu'adoptée par la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière, tenue à Addis Abeba (Ethiopie), le 7 juin 2007.

Van Ginkel H., Court J., Van Langenhove L. (2003), Integrating Africa, Perspectives on Regional Integration and Development, UNU Press.

Venables T. (2003), Winners and losers from regional integration agreements, Economic Journal, 113, 747-761.

Venables T., Collier P. (2008), "Trade and Economic Performance: Does Africa's Fragmentation Matter?", Annual World Bank Conference on Development Economics, Cape Town, South Africa, June 2008.

World Bank (2000), *Trade Blocs*, a world bank policy, research report.

World Bank (2002), *Regional Integration and Development*, by M. Schiff and A. Winters.

World Bank (2007a), Regional Integration in Africa – Stakeholder Consultations on Key Elements of a WB assistance Strategy, October 2007.

World Bank(2007b), The Development Potential of Regional Programs. An Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations, IEG, 2007.

World Bank (2008) 'Regional Integration Assistance Strategy for Sub-Saharan Africa', World Bank, March 2008.

Yeats, A., (1998), What can be Expected from African Regional Trade Arrangements? Some Empirical Evidence, World Bank, PRWP 2004.

Union africaine

AFD (2010), Pré-identification d'opportunités de collaboration entre l'AFD, l'UA et l'UNECA et contribution à la définition de la stratégie de l'Agence visà-vis de ces deux institutions, rapport de stage de T. Madec, septembre 2010.

African Union (2009), *Status of Integration in Africa*, Second edition, April 2009.

African Union and European Union (2007), The Africa-EU Strategic Partnership, A Joint Africa-EU Strategy.

Bach D. (2010), "The EU's strategic partnership with Africa: Model or Placebo?, *GARNET Working Paper* n°80/10, September 2010.

Briet L. (2010), "EU support to regional integration in Africa: A shared vision", *Trade Negotiations Insights*, n°2 volume 9, mars 2010.

CE (2010), Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur la consolidation des relations entre l'UE et l'Afrique. 1,5 milliard d'habitants, 80 pays, deux continents, un avenir, COM (2010) 634 final.

CE (2005), Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil – La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique, COM (2005) 489 final {et SEC (2005)1255}.

CUA (2010), Programme Minimum d'Intégration.

CUA (2009), Plan Stratégique 2009-2012.

CUA (2007a), Rapport Annuel 2007.

CUA (2007b), Rationalisation des CER: Révision du Traité d'Abuja et adoption d'un Programme Minimum d'Intégration, Département des Affaires Economiques, avril 2007.

ECDPM (2010a), Building the African Union, An assessment of past progress and future prospects for the African Union's institutional architecture, édité par G. Laporte et J. Mackie, Policy and Management Report 18.

ECDPM (2010b), "CAADP and Regional Integration: Promoting Regional Trade", *ECDPM briefing note* n°16, in collaboration with NEPAD, August 2010.

Venables T. and P. Collier (2008), *Trade and Economic Performance: Does Africa's Fragmentation Matter?*, Annual World Bank Conference on Development Economics, Cape Town, South Africa, June 2008.

CEDEAO

CEDEAO, Le bulletin de l'intégration en Afrique de l'Ouest.

CEDEAO (2010a), *Rapport final*, Soixante-quatrième session ordinaire du conseil des ministres, Abuja, 31 mai - 2 juin 2010.

CEDEAO (2010 b), Mise en œuvre de ECOWAP/ CAADP: logique d'intervention et budget du plan régional d'investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs, juin 2010.

CEDEAO (2010c), *Communiqué final*, Trente huitième session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement, 2 juillet 2010.

South Center (2007), *Négociations commerciales en Afrique de l'Ouest*, thèmes de réflexion, Document analytique.

CEDEAO (1993), Traité révisé.

UEMOA

Ernest Harsch (2003), Les ondes de choc régionales de la guerre en Côte d'ivoire, Afrique Relance, ONU, 2003.

MAE & MEFI (2010), Etude d'évaluation des appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA (2002-2009).

South center (2007), Négociations commerciales en Afrique de l'Ouest : thèmes de réflexion.

UEMOA (2010a), Décision n° 0177/2010/PCOM/ UEMOA modifiant la décision n° 0157/2007/PCOM/ UEMOA du 23 février 2007, portant création et organisation des services de la commission de l'UEMOA.

UEMOA (2010b), *Présentation du Plan stratégique* 2011-2020 de la commission de l'UEMOA.

UEMOA (2010c), Note sur l'état de mise en œuvre des réformes au sein des États membres de l'UEMOA, Conseil des Ministres.

UEMOA (2010d), Rapport provisoire d'évaluation du PER, décembre 2010.

UEMOA (2008a), Rapport sur l'État de l'Union économique et monétaire ouest africaine, 12° Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, janvier 2008.

UEMOA (2008b), Rapport sur l'état de l'Union Economique et monétaire ouest africaine, 12° Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA.

UEMOA (2003), Traité modifié de l'UEMOA, 2003.

UEMOA & BCEAO (2010a), Programme Economique Régional, Volume I : Diagnostic, Vision et Stratégie.

UEMOA & BCEAO (2010b), *Programme Economique Régional, Volume II : le Programme d'actions.*

UEMOA & BCEAO (2010c), Programme Economique Régional, Volume III : Cadrage macroéconomique et impact du programme.

UEMOA & BCEAO (2010d), Programme Economique Régional, Volume IV : Fiches de projet.

UEMOA & BCEAO (2010e), Programme Economique Régional, Rapport de Synthèse.

Dr. Souleymane YEO (2008), Le programme MOST/ UNESCO et l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest: état des lieux et perspectives de recherche, d'étude et d'expertise en Côte d'Ivoire, Programme MOST, UNESCO, 2008.

CEMAC

CEMAC (2010) Communiqué Final, 10° Conférence de chefs d'États, (Bangui, 17 janvier 2010).

CEMAC (2009), CEMAC 2025 : Vers une économie régionale intégrée et émergente : Programme Economique Régional, 2010-2015, Volume 1 : Rapport Final, septembre 2009.

South Center (2007), *Négociations d'APE en Afrique centrale :Thèmes de réflexion* Document analytique. Juin 2007.

CEMAC (2007), Rapport intérimaire d'exécution de la surveillance multilatérale pour l'année 2006 et perspectives pour 2007.

CEMAC, Rapport d'activités de la première étape du processus d'intégration économique de la CEMAC (1999-2004).

CEMAC (2006), Audit institutionnel et organisationnel de la CEMAC, Tome 1, Rapport Final, février 2006, ECDPM & Performances Management Consulting.

CEMAC (2006), Programme d'actions du secrétariat exécutif de la CEMAC exercice 2006, 14° session ordinaire du Conseil des Ministres.

CEMAC, Dispositif de la surveillance multilatérale de la CEMAC, (document interne).

SADC

Ambassade de France (2010), SADC « Southern African Development Community » Communauté de Développement de l'Afrique australe, Note de l'Ambassade de France au Botswana, septembre 2010.

Chakwana R. (2008), "Towards developing monitoring and evaluation system for SADC", April 2008.

EC (2010a), Consultancy to identify constraints to deepening regional economic integration in the SADC, Specific ToRs, LOT n°10, Trade, standards and private sector, Request n° 2010/247983.

EC (2010b), Study to Assess the Coherence of National Development Plans with the Regional Agenda within the SADC's Regional Integration Process, Specific ToRs, LOT n°10, Trade, standards and private sector, Request n° 2010/249242.

EC (2010c), Consultancy to recommend on the establishment of a Trade related Facility, LOT 10 Trade, standards and private sector, request n° 2010/248122.

GTZ (2010), Support by International Cooperating Partners (ICP) to the SADC Water Sector, Technical Report & Executive Summary, April 2010.

GTZ (2010), Bridging Waters, DVD, in collaboration with DFID.

SADC Secretariat (2010), Food, Agriculture and Natural Resources Directorate. Priorities, Programmes, Achievements, May 2010.

SADC Secretariat (2008a), *SADC Free Trade Area Handbook*.

SADC (2008b), Activity Report for the period August 2007 to July 2008.

SADC (2006), Windhoek Declaration on A New Partnership Between the SADC and the International Cooperating Partners, adopted on 27th April.

SADC (2003a), *Strategic Plan of the Organ* (SIPO) on Politics, Defence and Security Cooperation.

SADC (2003b), Regional Integration Strategic Development Plan.

EAC

De Labriolle J. (2009), *A propos de la Communauté Est-Africaine (EAC)*, mimeo, mai 2009.

EAC (2006), The East African Community Development Strategy 2006-2010.

EAC (2010), 12th meeting of the Partnership Fund Steering Committee, Minutes of the meeting, Dar Es Salaam, 20-21 September 2010.

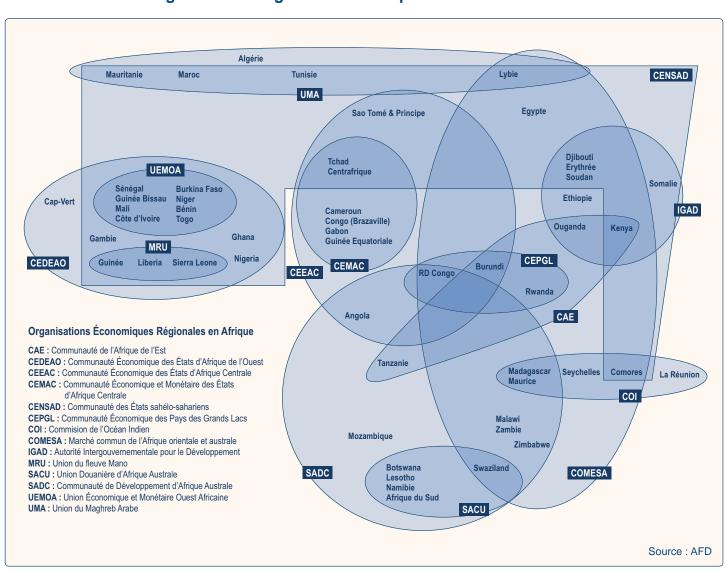
EAC (2010), East African Community Partnership Fund, Annual Report Year 2009/10.

East African Handbook 2010.

Vanspranghe E. (2010), *Communauté d'Afrique de l'Est*, Ambassade de France en Tanzanie, mimeo, juillet 2010.

ANNEXES

Annexe 1 : Organisations régionales en Afrique



Annexe 2 : Domaines d'intervention des OIR

Domaines	CEDEAO	UEMOA	CEMAC	SADC	EAC
Paix et Sécurité	Х			Х	Х
Gouvernance démocratique	X	X	×	Х	
Intégration commerciale (biens et services, facilitation, concurrence)	X	X	X	Х	
Intégration financière et monétaire (coordination des politiques monétaires et économiques)	Х	X	X	Х	Х
Secteur privé	X	X			Х
Cohésion économique*	Х	Х		Х	X (en projet)
Transport	X	X	X	X	Х
Communication	X			X	Х
Energie	X	X	X	X	
Eau	X	X	X	X	Х
Environnement et changement climatique	X	X		X	Х
Agriculture et sécurité alimentaire	Х	Х	Х		Х
Industries & Mines	Х	Х	×		Х
Tourisme	Х	Х			Х
Développement humain	Х	Х		Х	Х
Culture, genre et citoyenneté	Х	Х		Х	Х

^{*}Fonds de compensation et/ou de développement.

Annexe 3 : Organismes techniques (autonomes) régionaux

Domaines d'intervention	Organismes (liste non exhaustive)
Harmonisation réglementaire	 Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) pour les pays francophones et African regional intellectual property organization (ARIPO) pour les pays anglophones Organisation africaine de normalisation (ARSO) Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (CIPRES)
Agences de bassin	 Autorité du bassin du Niger (ABN) Autorité du bassin de la Volta (ABV) Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sanga (CICOS) Initiative du bassin du Nil Zambezi river authority
Développement rural et environnement	 Comité permanent inter états de lutte contre la sécheresse dans le sahel (CILSS) Centre panafricain des applications de la météorologie pour un développement durable (ACMAD) Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS)
Pêche	 Commission sous-régionale des pêches (CSRP) Comité des pêches du Centre-Ouest du Golfe de Guinée (CPCO) Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE).
Recherche agricole	 Conseil Ouest et Centre africain pour la recherche et le développement agricoles (CORAF/WECARD) Centre du riz pour l'Afrique (AfricaRice, ex ADRAO) Centre international de recherche-développement sur l'élevage en zone subhumide (CIRDES) Centre africain de recherche sur bananiers et plantains (CARBAB) Association for strengthening agricultural research in Eastern and Central Africa (ASARECA) International institute of tropical agriculture (IITA)
Ecoles de formations régionales ou inter-états	 Ecole inter-états des sciences et médecine vétérinaires (EISMV) Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement (2iE) Ecole supérieure Multinationale des télécommunications (ESMT) Ecole africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme (EAMAU) Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG) École africaine de météorologie et de l'aviation civile (EAMAC)
Autres organisations régionales spécialisées	 Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT)

Annexe 4 : Modalités d'appui à l'intégration régionale par les principaux bailleurs

			1	Modalités de r	nise en œuvre		
Bailleurs	Document de stratégie et principaux objectifs	Domaines d'interven- tion prioritaires (programme)	Montant alloué au programme régional	Zones géo- graphiques	Principaux bénéficiaires	Outils de mise en œuvre et modalités de finance- ment	Mode opératoire ou maîtrise d'ouvrage, partenariat, etc.
UE	Communication 95 (i) Renforcement des capacités pour la mise en œuvre des mesures d'intégration régionale; (ii) appui au secteur privé; (iii) appui à la balance des paiements ou appui budgétaire pour faire face aux coûts de transaction de la mise en œuvre de l'IR. Communication 2008 (i) Stabilité politique, (ii) développement économique et (iii) biens publics régionaux et commerce (négociations APE).	PIR: renforcement des capacités des OIR pour la mise en œuvre des étapes du processus d'intégration économique régionale (exp. PARI, PAIRAC et RISP); renforcement des capacités.	11% du X° FED (22,7 milliards d'euros, 2008-2013) à la coopération régionale et intra-régionale à travers les PIR.	Quatre régions ACP d'Afrique: Afrique de l'Ouest (UEMOA, CEDEAO, CILSS), Afrique centrale (CEMAC, CEEAC), Afrique orientale et australe et de l'océan Indien (IGAD, EAC, COI, COMESA) et Afrique australe (SACU, SADC).	OIR : A travers les quatre PIR.	Dons gérés par la CE dans le cadre du FED.	Aide-projet avec utilisation des procédures CE + Convention de contribution (permet aux OIR d'utiliser leurs propres procédures sous certaines conditions; bénéficiaires: COMESA, UEMOA et CEDEAO.
вм	RIAS (2008) programmes nationaux en articulation avec une stratégie d'intervention régionale: (i) infrastructures régionales; (ii) coopération institutionnelle pour l'intégration économique; (iii) biens régionaux.	Infrastructures (70% des financements) et biens publics régionaux.	1,8 milliard de USD sous IDA15 (2007-2011) et 1 % de la globalité du Fonds IDA dont près de 80 % va à l'Afrique.	80% sur une trentaine de projets régionaux se font en Afrique de l'Ouest.	Programmes nationaux en articulation avec une stratégie d'intervention régionale. Eligibilité de IDA régional : 3 pays, bénéfice au-delà des frontières.	Programme régional : (Combinaison Prêts et Subvention) : 2/3 IDA régional + 1/3 contributions nationales des pays participant au programme.	Procédures Banque Mondiale – Programme de prêt adaptable.

			1	Modalités de r	nise en œuvre	•	
Bailleurs	Document de stratégie et principaux objectifs	Domaines d'interven- tion prioritaires (programme)	Montant alloué au programme régional	Zones géo- graphiques	Principaux bénéficiaires	Outils de mise en œuvre et modalités de finance- ment	Mode opératoire ou maîtrise d'ouvrage, partenariat, etc.
BAfD	Programmes nationaux en articulation avec une stratégie d'intervention régionale.	Infrastructures et biens publics régionaux.	FAD XI, 943 millions UC ¹⁴³ ont été dépensés par la BAfD pour les projets régionaux, dont 70% provenaient de l'enveloppe régionale.	Toute l'Afrique.	Programmes nationaux en articulation avec une stratégie d'intervention régionale. Eligibilité FIDA régional : États. Financement OIR.	Programme régional : (Combinaison Prêts et Subvention) : 2/3 IDA régional + 1/3 contributions nationales des pays participant au programme.	Procédures BAfD.
DFID	Objectifs du Département ARD: (i) identifier et mettre en œuvre des approches régionales panafricaines et des programmes en Afrique; (ii) favoriser des approches sous-régionales en Afrique de l'Est et de l'Ouest en plus de l'Afrique australe; (iii) être le chef de file dans la division Afrique sur des thématiques nouvelles telles que le changement climatique et les prix des produits alimentaires, le thème « paix et sécurité » étant traité dans l'unité sur les conflits en Afrique et l'aide humanitaire.	(i) Croissance et intégration régionale économique (en particulier le commerce) ; (ii) changement climatique et développement durable ; (iii) institutions et gouvernance.	Les programmes régionaux représentent 10% du montant total des financements alloués à l'Afrique, près de 55% de ces programmes étant alloués au domaine du commerce.	Afrique australe (partenaire traditionnel); Afrique de l'Ouest, et Afrique de l'Est.	OIR, États Programme phare : TMEA auprès des OIR et en appui aux États.	Subventions	Procédures DFID.

				Modalités de n	nise en œuvre	ı	
Bailleurs	Document de stratégie et principaux objectifs	Domaines d'interven- tion prioritaires (programme)	Montant alloué au programme régional	Zones géo- graphiques	Principaux bénéficiaires	Outils de mise en œuvre et modalités de finance- ment	Mode opératoire ou maîtrise d'ouvrage, partenariat, etc.
GIZ	Stratégie de la BMZ pour l'Afrique : (i) bonne gouvernance ; (ii) paix et sécurité ; (iii) eau ; (iv) intégration régionale économique.	Renforcement des capacités.	Montant alloué par BMZ pour l'ensemble de l'Afrique : gouvernance : 150 millions d'euros /an ; développement économique durable : 200 millions d'euros ; gestion de l'eau et des systèmes sanitaires : 70 millions euros/an ; gestion et politique des ressources aquifères : 20 millions euros/an.	Afrique de l'Est et Afrique australe (partenaires traditionnels). Élargissement à toute l'Afrique.	OIR (CEDEAO, EAC, CEMAC, SADC), OTR (y compris organismes de bassin), UA.	Subventions, AT.	
KfW	Stratégie de la BMZ pour l'Afrique : (i) bonne gouvernance ; (ii) paix et sécurité ; (iii) eau ; (iv) intégration régionale économique.	Infrastructures (programmes régionaux et transfrontaliers)		Afrique de l'Est et Afrique australe.	Programmes nationaux et transfrontaliers (intervention OIR : SADC).	Prêts et subventions (si participation OIR dans projets).	Procédures KfW.
USAID	Principaux axes du Plan stratégique de l'USAID pour l'Afrique: (i) paix et sécurité; (ii) renforcement de la démocratie (bonne gouvernance); (iii) établissement des conditions de libre échange et intégration économique; (iv) santé; (v) assistance humanitaire.	Renforcement de la compétitivité des secteurs productifs ; renforcement des capacités des institutions régionales ; paix et sécurité.		Afrique de l'Ouest et Afrique de l'Est.	Programmes nationaux et OIR (CEDEAO, COMESA, EAC).	Subventions essentielle-ment.	Procédures USAID.

		Modalit	és de mise en	œuvre			
Bailleurs	Document de stratégie et principaux objectifs	Domaines d'interven- tion prioritaires (programme)	Montant alloué au programme régional	Zones géo- graphiques	Principaux bénéficiaires	Outils de mise en œuvre et modalités de finance- ment	Mode opératoire ou maîtrise d'ouvrage, partenariat, etc.
JICA	Objectifs du TICAD: Croissance économique, réalisation des OMD, consolidation de la paix, bonne gouvernance, environnement et lutte contre le changement climatique.	Domaines prioritaires: (i) infrastructures de transport régionales prioritaires (y compris les routes et les ports), (ii) infrastructures électriques régionales, (iii) engagement renforcé des institutions régionales.		Afrique de l'Ouest, Afrique Australe et Afrique de l'Est.	Approche pays privilégiée cependant quelques projets; Union Africaine (postes frontières) et Centres de recherche (agriculture).	Infrastructures: essentiellement prêts + dons (OIR, projets transfrontaliers) + AT (exp. UEMOA) Agriculture: dons essentiellement TICAD IV (tous projets confondus): 1,4 milliard de dons versus 4 milliards de prêts.	Partenariat avec d'autres bailleurs (BAfD, Banque Mondiale, UE).
MAE	Intégration régionale démarche prioritaire mais pas de document stratégique.	Bonne gouvernance, renforcement des capacités.		Priorité Afrique francophone (UEMOA et CEMAC).	OIR	Subventions, AT.	
AFD	Intégration régionale démarche prioritaire mais pas de document stratégique.	Biens publics régionaux, renforcement des capacités.		Priorité Afrique francophone (UEMOA et CEMAC).	OIR, OTR, banques régionales de développement.	Prêt, subventions et AT.	Maîtrise d'ouvrage déléguée + procédures du bénéficiaire.

Annexe 5 : Bailleurs : bénéficiaires et instruments

	Autres bailleurs							France		
Bénéficiaires	EU	Banque mondiale	BAfD	DFID	GIZ/KfW	USAID	JICA	AFD	MAE	DG Trésor
Appui aux OIRs						•				
Accord de contribution	Х									
Appui budgétaire										Х
Appui projet/programme	Х	Х	Х	Х	х	Х	Х	Х	Х	
Appui aux OTR										
Subventions				Х						
Prêts		Х	Х					Х		
Appui aux Banques de D	Pévelopp	ement								
Subventions				Х				Х		
Prêts	Х	Х	Х					Х		
Appui aux États membre	es									
Subventions	Х	X (IDA rég)	X (FADA)	Х	х			Х	Х	Х
Prêts		Х	Х		х		Х	Х		
Appui aux acteurs non-é	étatiques									
Subventions				Х	Х					
Prêts	Х	Х	Х		Х		Х	Х		
Appui à l'UA	Х								Х	
Appui à la coordination inter OIR	Х		Х	Х						

Annexe 6 : Appuis des bailleurs à la CEDEAO

		Autres bailleurs							France		
Domaine	EU	Banque mondiale	BAfD	DFID	GIZ/KfW	USAID	JICA	AFD	MAE	DG Trésor	
Paix et Sécurité	Х				X (RC)		Х				
Gouvernance démocratique					X (RC)					Х	
Intégration commerciale	Х			Х	X* (RC)						
Intégration financière et monétaire			Х	Х	X* (RC)						
Secteur privé											
Cohésion économique											
Transport	Х		Х			Х		Х		X (PER)	
Communication						Х					
Energie			Х			Х		Х			
Eau								Х			
Environnement et changement climatique											
Agriculture et sécurité alimentaire	Х					Х			Х		
Tourisme								Х			
Développement humain	Х					Х					
Culture, genre et citoyenneté	Х										
Renforcement des capacités				Х				AT			
Suivi et évaluation					X(plan stra.)						

^{*}en projet

Annexe 7 : Appuis des bailleurs à l'UEMOA

			Aut	res baill	eurs				France		
Domaine	EU	Banque mondiale	BAfD	DFID	GIZ/KfW	USAID	JICA	AFD	MAE	DG Trésor	
Paix et Sécurité											
Gouvernance démocratique	Х	Х	Х						Х		
Intégration commerciale	Х	Х									
Intégration financière et monétaire		X	Х					Х	X(AT+ Dakar)		
Secteur privé	Х		Х					Х			
Cohésion économique											
Transport	Х	Х	Х			Х	X(AT)	X (PER)	X (PER)	X (PER)	
Communication											
Energie			Х								
Eau											
Environnement et changement climatique			Х								
Agriculture et sécurité alimentaire	Х		Х			Х		Х			
Tourisme											
Développement humain	Х							Х			
Culture, genre et citoyenneté	Х										
Renforcement des capacités	Х	Х	Х					Х			
Suivi et évaluation											

Annexe 8 : Appuis des bailleurs à la CEMAC

			Aut	res baille	eurs				France	
Domaine	EU	Banque mondiale	BAfD	DFID	GIZ/KfW	USAID	JICA	AFD	MAE	DG Trésor
Paix et Sécurité										
Gouvernance démocratique	Х		Х		Х				X*	
Intégration commerciale	Х	Х								
Intégration financière et monétaire										
Secteur privé										
Cohésion économique										
Transport		X	Х					X (PER)	X (PER)	X (PER)
Communication										
Energie										
Eau										
Environnement et changement climatique	Х									
Agriculture et sécurité alimentaire										
Tourisme										
Développement humain										
Culture, genre et citoyenneté										
Renforcement des capacités			Х					X(STAT)	Х	
Suivi et évaluation										

^{*}appui à l'école inter-étatique des douanes

Annexe 9 : Appuis des bailleurs à la SADC

			Aut	res baill	eurs			France		
Domaine	EU	Banque mondiale	BAfD	DFID	GIZ/KfW	USAID	JICA	AFD	MAE	DG Trésor
Paix et Sécurité	Х									
Gouvernance démocratique										
Intégration commerciale	Х			Х						
Intégration financière et monétaire	Х									
Secteur privé										
Cohésion économique										
Transport	Х		Х							
Communication										
Energie						Х	Х			
Eau					Х	Х				
Environnement et changement climatique	Х				Х					
Agriculture et sécurité alimentaire				Х					X (AT)	
Tourisme										
Développement humain					Х					
Culture, genre et citoyenneté										
Renforcement des capacités					Х					
Suivi et évaluation										

Annexe 10 : Appuis des bailleurs à l'EAC

		Autres bailleurs							France		
Domaine	EU	Banque mondiale	BAfD	DFID	GIZ/KfW	USAID	JICA	AFD	MAE	DG Trésor	
Paix et Sécurité	Х				Х						
Gouvernance démocratique	Х				Х						
Intégration commerciale	Х			Х	Х			X (PRCC)		X (PRCC)	
Intégration financière et monétaire											
Secteur privé	Х			Х	Х						
Cohésion économique											
Transport	Х		Х	Х			X(AT)				
Communication											
Energie								X*			
Eau								X*			
Environnement et changement climatique											
Agriculture et sécurité alimentaire											
Tourisme											
Développement humain											
Culture, genre et citoyenneté											
Renforcement des capacités	Х	Х	Х	Х					X(AT)		
Suivi et évaluation											

^{*} projet de développement

Annexe 11: Coordination des bailleurs

Degré de coordination entre Bailleurs	CEDEAO	UEMOA	СЕМАС	SADC	EAC
Bénéficiaires					
Existence ou non d'une matrice	Groupes de travail thématiques.			Existence d'une matrice des bailleurs et Task-Force : SADC-ICP.	
Champs couverts	Renforcement des capacités, paix et sécurité, agriculture et intégration régionale.			Matrice exhaustive + groupes de travail thématiques de la Task-Force : commerce et finance, transport, énergie, agriculture, alimentation et ressources naturelles, paix et sécurité, RC.	
Actions					
Actions communes (exp. Pool Fund)	Pool fund et accord conjoint de financement.	Comité de pilotage élargi pour la mise en œuvre du programme economique régional.			Fonds partenarial + fonds pour le projet Trade Mark East Africa (TMEA).
Existence de projet multi-bailleurs					

Annexe 12 : Coordination des bailleurs et respect des principes de la Déclaration de Paris : état des lieux des organisations régionales visitées

UA

Un groupe des partenaires de l'UA (AUPG) a été créé en 2009 ; son mandat et sa structure sont issus du Development Cooperation Review Forum créé par la CUA en février 2007, ainsi que du Plan stratégique 2009-2012 de la CUA (AFD 2010). L'AUPG est un forum de partage d'information et de dialogue, notamment autour des quatre piliers de la coopération retenus par alignement sur ceux du Plan stratégique de l'UA (cf. supra). Ses organes se réunissent tous les 2 mois (tous les mois pour le secrétariat). Aucune matrice des donateurs à l'UA ne semble cependant être disponible.

En 2009, une autre structure de dialogue et de coordination a été créée sur une initiative du DFID – le Groupe de soutien par les bailleurs (Donor Support Group) – visant à rassembler les bailleurs sous un porte-parole unique (britannique) pour le dialogue avec l'UA et l'UNECA, une approche que certains bailleurs, dont la France et l'Allemagne, n'ont pas accepté de suivre, et une seule réunion s'est tenue en décembre 2009.

CEDEAO

Les objectifs de l'accord conjoint de financement (Joint financing agreement, JFA) sont d'accroître l'harmonisation des bailleurs, de réduire le manque de coordination au niveau des soutiens sectoriels et d'arriver à terme à une capacité de gestion et d'absorption de la CEDEAO qui lui permette de recevoir un soutien direct au travers de sa propre structure de gestion.

La coordination des bailleurs à la CEDEAO à l'intérieur du *Pool fund* est actuellement organisée au travers d'une combinaison de réunion annuelle formelle entre les partenaires et des groupes de travail thématiques qui se réunissent tous les six mois avec un bailleur comme chef de file. Il y a actuellement quatre groupes thématiques : renforcement des capacités avec le DFID comme chef de file, paix et sécurité avec l'Allemagne comme chef de file, agriculture avec l'Espagne comme chef de file et enfin intégration

régionale avec la Commission européenne comme chef de file.

Le groupe thématique de renforcement des capacités a pour but d'aider la CEDEAO dans son processus de renforcement des capacités. L'idée est au travers de ce mécanisme de permettre à la CEDEAO d'avoir une plus grande appropriation de ses projets et programmes mais également d'augmenter l'alignement des PTF sur les objectifs de renforcement de la CEDEAO, selon un des principes de la Déclaration de Paris.

UEMOA

Alignement: seule la France utilise les procédures de l'UEMOA. Au regard des taux de décaissement, c'est aussi la France qui bénéficie de taux plus élevés en comparaison des autres bailleurs réticents à utiliser les procédures de l'UEMOA. Cette réticence est expliquée en grande partie par les lourdeurs administratives au sein de l'UEMOA. On peut penser que les réformes débutées en 2008 dans le but d'une amélioration des procédures (nouveau règlement financier, planification stratégique, gestion axée sur les résultats et gestion basée sur l'évaluation des performances individuelles) pourraient permettre à l'UEMOA d'avoir des procédures aux normes internationales.

Coordination: deux structures ont été mises en place dans le cadre du PER et de la gestion de l'aide française pour permettre une concertation des bailleurs. Il s'agit du Comité de pilotage élargi et du Comité de partenariat.

CEMAC

Le manque de coordination des bailleurs et le fait que la majorité d'entre eux créent des unités de projets (recrutement de coordinateur + comptable) utilisant leurs propres procédures sont des manquements aux principes de la Déclaration de Paris.

SADC

La coordination entre les bailleurs auprès de la SADC se veut exemplaire, à la suite de la signature conjointe de la Déclaration de Windhoek pour un nouveau partenariat SADC-ICP, lors de la Conférence consultative inaugurale d'avril 2006, en application de la Déclaration de Paris. Cette Déclaration prévoit une structuration

du dialogue de coopération selon les termes suivants :

- une Conférence consultative doit se tenir tous les deux ans :
- dans l'intervalle une Task force conjointe SADC-ICP pour la coordination des bailleurs, coprésidée par le Secrétariat de la SADC et la Délégation de l'UE⁽¹⁾, se réunit deux fois par an avec l'ensemble des principaux donateurs au niveau des ambassadeurs et du Secrétaire exécutif de la SADC;
- un groupe restreint (« Core Group ») SADC-ICP est constitué au sein de cette task force, formée du Secrétaire exécutif adjoint et des directeurs des bailleurs présents à Gaborone;
- 6 sous-groupes thématiques ont été initialement créés (commerce et finance, transport, énergie, agriculture, alimentation et ressources naturelles, paix et sécurité), auxquels s'est ajouté un nouveau sous-groupe consacré au renforcement des capacités de la SADC, et qui devrait être mis en place prochainement. Les bailleurs participent à ces sous-groupes sur une base volontaire (pas de ticket d'entrée) et chaque sous-groupe a un bailleur désigné comme principal (lead donor⁽²⁾), ce qui peut conduire à une activité plus ou moins forte selon l'implication du bailleur concerné⁽³⁾.

Deux groupes thématiques sont résolument actifs – ceux de l'eau et de l'énergie – tandis que dans les autres cas, il s'agit essentiellement de partager l'information.

À l'actif de cette coordination, il faut noter la préparation d'une Matrice des bailleurs, sous la responsabilité de la Délégation de l'UE; elle se veut exhaustive et sa dernière mise à jour date de décembre 2009. Cette démarche très ambitieuse des bailleurs souffre toutefois de la vacance du poste de Coordinateur des bailleurs (*ICPs Coordinator*, sur financement UE) depuis plus d'un an.

A noter enfin que la dernière Conférence consultative (prévue pour juillet 2010, après celle de Maurice en avril 2008) a dû être reportée à la demande des bailleurs car la plupart des « background documents », commandés par le Secrétariat de la SADC, avaient été jugés de qualité médiocre par les bailleurs, à l'exception de celui sur le commerce (sous la responsabilité de la Direction TIFI).

EAC

En l'absence de matrice globale des donateurs à l'EAC⁽⁴⁾, les risques de duplication apparaissent dans les secteurs où de nombreux bailleurs interviennent simultanément, par exemple les questions liées à l'investissement pour lesquels plusieurs bailleurs sont impliqués au niveau régional (Fonds partenarial, RISP, Banque Mondiale IFC – *Investment Climate Facility*), ce à quoi il faut ajouter les multiples interventions aux niveaux nationaux. De la même manière, le RISP du FED semble financer des interventions très similaires à celles prises en charge par le Fonds Partenarial.

Le besoin reste donc pendant d'un document unifié et global de programmation de l'aide régionale en référence auquel les différents bailleurs pourraient se positionner de manière pleinement coordonnée, à la fois ex ante et en cours de route. Il faciliterait par ailleurs grandement l'exercice de suivi et d'évaluation ex post, si les capacités du Secrétariat, ainsi le cas échéant que celles des bailleurs, en matière de suivi et évaluation de l'aide à l'EAC étaient renforcées.

⁽¹⁾ Qui de son côté coordonne les bailleurs.

⁽²⁾ La CE pour le groupe commerce, industrie, finance et investissement, les britanniques pour le transport ainsi que pour l'agriculture, l'alimentation et les ressources naturelles (avec la FAO), les allemands pour l'eau, la Norvège pour l'énergie, la Suède pour la santé. Le groupe paix et sécurité, pour lequel l'Autriche est le «lead donors», n'a pas encore été installé, compte tenu de la crise zimbabwéenne et des réticences sud-africaines. La France n'est quant à elle responsable d'aucun groupe thématique.

⁽³⁾ Des tensions ont pu apparaître dans le passé récent entre certains bailleurs (EU-Allemagne) sur la question de la répartition des rôles s'agissant du renforcement des capacités du Secrétariat (quand l'UE a accru son rôle dans ce domaine où GIZ était déjà présent); ces difficultés ont été réglées au niveau des ambassadeurs.

⁽⁴⁾ Il faut relever à cet égard l'effort consenti par la CE qui dans le cadre de la préparation du RISP pour le X° FED a fait préparer une telle matrice, qui se trouve annexée au document – cet effort n'a pas été renouvelé depuis lors et cette matrice reste en date de 2008.

Annexe 13 : Quelle applicabilité de la Déclaration de Paris en matière de soutien à l'intégration régionale ?

La Déclaration de Paris adoptée en 2005 sur l'efficacité de l'aide repose sur cinq principes : (i) appropriation des politiques de soutien par les bénéficiaires, (ii) alignement des bailleurs sur les politiques et systèmes des bénéficiaires, (iii) harmonisation des interventions des bailleurs, (iv) gestion axée sur les résultats et (v) responsabilité mutuelle des bénéficiaires et des bailleurs.

Respecter ces principes est bien entendu souhaitable en matière d'appui à l'intégration régionale comme cela l'est pour l'aide aux pays, mais cela peut être plus difficile en pratique lors de la mise en œuvre du soutien, pour plusieurs raisons, en lien avec les principes d'alignement et l'appropriation.

S'agissant de l'alignement de l'aide régionale, c-à-d sur les politiques et systèmes des OIR, deux limites claires sont posées en relation à (a) l'insuffisante priorisation des objectifs que se sont assignés ces organisations, et (b) le caractère encore faible de leurs procédures et systèmes internes de gestion vis-à-vis des normes internationales.

Sur le premier point (alignement sur les politiques d'intégration) : en pratique, quand les OIR sont interrogées sur leurs secteurs prioritaires pour le soutien des bailleurs, elles font mention de l'existence de leur Plan stratégique et demandent à tout bailleur d'inscrire librement sa proposition de soutien dans ce cadre, un peu comme dans un menu. En principe, cela devrait garantir l'alignement, mais dans la pratique, comme ces plans sont multidimensionnels, pour ne pas dire holistes et exhaustifs en termes de secteurs à soutenir, il en découle que finalement le soutien reste « donor-driven », dans un contexte où les OIR n'expriment pas leurs demandes de manière suffisamment sélective.

Sur le deuxième point (alignement sur les systèmes de gestion des OIR), comme rappelé supra, les procédures internes dans nombre d'OIR restent encore insatisfaisantes au regard des normes internationales et cela conduit le plus souvent les bailleurs à maintenir entièrement ou partiellement leurs propres procédures, d'où une tendance au maintien d'un certain

«micro-management » à leur niveau, en relation avec leurs propres procédures, et l'insuffisance, voire l'absence d'harmonisation en la matière, en opposition au 3° principe de la Déclaration de Paris.

L'ambiguïté, voire le caractère insuffisant de l'alignement conduit immanquablement à des limites en termes d'appropriation par les bénéficiaires : s'agissant de l'appui à l'intégration régionale, la question de l'appropriation se complique largement par le fait que deux « strates » de bénéficiaires sont à prendre en compte : l'OIR elle-même, d'une part, et ses États membres d'autre part, l'engagement de ces derniers dans le processus d'intégration étant souvent considéré comme très « prudent », voire sujet à caution (cf. supra).

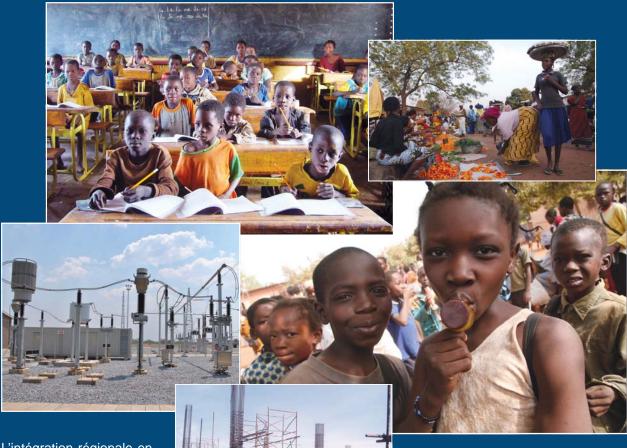
Ces problèmes d'alignement et d'appropriation en matière de politiques d'intégration peuvent aussi découler plus fondamentalement du poids des bailleurs eux-mêmes dans le dialogue et de leur propre agenda : c'est par exemple le cas avec l'UE et l'objectif des APE, qui implique la mise en œuvre d'une union douanière dans les régions concernées, ainsi que de tout un train de mesures régionalisées s'agissant des « questions relatives au commerce» (concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle), faisant des APE tels qu'ils ont été conçus par l'UE des accords «OMC+». On notera justement au passage qu'aucun accord complet n'a été signé, sauf dans la Caraïbe, ce qui démontre ex post le manque d'alignement et d'appropriation de la démarche suivie par l'UE.

Enfin, les deux derniers principes (gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ne peuvent être réellement assurés en l'absence d'un cadre analytique et d'instruments adéquats et robustes pour le suivi et l'évaluation des projets, des programmes et finalement de l'état de l'intégration. En l'absence notamment d'un système d'indicateurs commun pour le monitoring de l'intégration régionale en Afrique, le reporting reste très diffus : les rapports annuels d'activité des OIR sont publiés, quand ils le sont, avec un retard qui peut aller jusqu'à 3 ou 4 ans pour certaines OIR, tandis que les seuls rapports collectifs réguliers connus en la matière sont celui réalisé chaque année par l'UA depuis 2008 et celui réalisé tous les deux ans par l'UNECA.

Annexe 14 : Complémentarité des instruments de l'aide française

		AFD			MAE		DG Trésor			
Béné- ficiaires	Projet/ programme	AT	Autres	Projet/ programme	AT	Autres	Projet/ programme	AT	Autres	
				OIR						
UEMOA	3 (ABG, finance, santé)	2 (développe- ment. rural + santé)	RC (CEFEB)	1 (ABG) + 1 FSP coton	2 (macro- économie, statistiques)	Appui du Pôle de Dakar	1 (ABG)			
CEDEAO	3 (énergie, environne- ment, sécurité alimentaire)	2 (sécurité alimentaire + eau)								
COI	2 (gestion des catastrophes naturelles + aires marines protégées)	1 (climat)	RC							
CEMAC	1(ABG)			1 (ABG)		Appui à l'école inter-étatique des douanes	1 (ABG)			
CEGPL				1 (FSP en 2011)	1					
EAC					1					
SADC					1 (recherche)					
OTR										
ABN	1 (GIRE)	1	1 (RC)							
ABV		1	1 (RC)							
cicos	1	1								
OMVS	2 (dont GIRE)	1	3 (RC)							
COMIFAC		1								
AGRYMET					1 (recherche)					
OMVG	1		1 (RC)							
ASECNA	1									
CILSS		1 (en cours d'instruction)								

	AFD		MAE			DG Trésor			
Béné- ficiaires	Projet/ programme	AT	Autres	Projet/ programme	AT	Autres	Projet/ programme	AT	Autres
Banques régionales de développement									
DBSA		1 (politique alimentaire)							
BOAD	1 (environne- ment, sécurité alimentaire)								
BIDC			1 (RC)						
BDEAC			1 (RC)						
Autres									
NEPAD					1 (appui au CAADP)				
UA/IBAR		1 (climat)							
SACAU		1 (politique alimentaire)							
OAPI									
ACMAD	1								
AFRISTAT	1				1 (statistiques)				
UNECA					1 (statistiques)				



L'intégration régionale en Afrique subsaharienne est aujourd'hui une priorité poursuivie par l'ensemble des États du continent. En effet, elle représente

un moyen efficace d'accélérer leur développement économique et de réussir progressivement leur insertion dans la mondialisation.

Pour ces raisons, la France fait du renforcement de l'intégration régionale en Afrique un axe fort de sa politique de coopération; une priorité clairement réaffirmée dans le « document cadre de coopération au développement » élaboré en 2011. On constate cependant aujourd'hui que les appuis français se trouvent largement concentrés sur les seules régions d'Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Partant de ce constat, il était nécessaire pour le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement d'analyser les enjeux et les perspectives de l'intégration

régionale sur l'ensemble du continent. Cinq communautés économiques régionales ont été étudiées, ainsi que l'Union africaine. L'objectif était d'approfondir nos connaissances des processus en cours, afin d'orienter au mieux nos futures actions de coopération en termes de géographies, de secteurs d'intervention et d'outils à mobiliser.

Le présent document est la synthèse de cette étude réalisée par le cabinet STRADEVCO. Il décline les principales conclusions et propose des pistes concrètes pour appuyer plus efficacement les processus d'intégration régionale en Afrique subsaharienne.

