

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

CONSEIL EXECUTIF
Neuvième Session ordinaire
25-29 Juin 2006
Banjul (GAMBIE)

EX.CL/278(IX)

RAPPORT DE LA COMMISSION
SUR LA RATIONALISATION DES COMMUNAUTES
ECONOMIQUES REGIONALES (CER)

1. Dans le souci de contribuer à l'accélération du processus d'intégration continentale, la Commission de l'Union africaine, en étroite coopération avec la CEA, a entrepris une série de consultations sur la rationalisation des CER, afin de recueillir la contribution des parties prenantes à ce processus qui a été enclenché, près quatre décennies déjà. La première consultation régionale regroupant les régions Ouest, Centre et Nord, s'est tenue à Accra (Ghana) **les 27 et 28 octobre 2005**; tandis que, la deuxième, regroupant les régions Est et Sud, a eu lieu à Lusaka (Zambie), **les 9 et 10 mars 2006**. Ces deux consultations ont enregistré la participation effective et active des CER opérant dans lesdites régions.

2. Aussi, convient-il d'indiquer que pour susciter les débats et en vue de recueillir la contribution des participants à ces réunions de consultation, les Communications et présentations suivantes ont été faites:

- Rationalisation des CER. Proposition de mesures par la Coalition Mondiale pour l'Afrique (CMA) ;
- Double appartenance au COMESA, à la CAO, à l'Union douanière d'Afrique Australe SACU, à la SADC. Présenté par l'Agence Allemande de Coopération Technique (GTZ) (Document présenté uniquement lors de la réunion de Lusaka) ;
- Rationalisation des CER – par la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) ;
- Rationalisation à géométrie variable. Document présenté par la Banque Africaine de développement (BAD) (présenté au cours de la réunion d'Accra) et ;
- Scénarios pour une rationalisation des CER – par la Commission de l'Union africaine (CUA).

3. Le fait marquant de ces consultations régionales, est que, pour la première fois dans l'histoire de tentatives de solutions à la cacophonie institutionnelle qui caractérise les CER, la Commission a présenté une série de scénarios sur des configurations précises dans le but de contribuer significativement à la réflexion en cours relative à la rationalisation des CER. Au nombre de ces scénarios, figurent principalement ceux qui suivent : **le statu quo; le Traité d'Abuja; la Communauté d'Ancrage; et le scénario politique**. Les principales caractéristiques desdits scénarios, ainsi que les conditions de leur éventuel succès sont consignées dans une matrice qui figure à l'annexe du présent rapport. Ces scénarii, faut-il le souligner, constituent notre contribution à la résolution de la cacophonie institutionnelle dans laquelle les CER se sont enlisées. Ils ne constituent donc pas une recette de bon aloi, mais ils ont le mérite d'innover en matière de la recherche constante de la configuration optimale à adopter par les CER. Somme toute, ces scénarii ne représentent pas des schémas, voire des panacées à la configuration actuelle des CER; mais ils doivent être considérés comme une contribution à la réponse à proposer aux chevauchements structurels de celles-ci.

I. Rapport consolidé des réunions d'Accra et de Lusaka

A. Observations communes aux deux réunions

4. En ce qui concerne les questions cruciales, les points suivants ont été soulevés au cours des deux réunions.

- i. les progrès significatifs réalisés en matière d'harmonisation et de coordination des programmes et activités au sein des CER devraient être pris en compte. A cet égard, un appel a été lancé en vue du renforcement des mécanismes existants et de l'identification des domaines clés de l'harmonisation et de la coordination, plus particulièrement dans le domaine du commerce, et des politiques économiques et monétaires. La nécessité d'une analyse coûts – avantages sur l'harmonisation et la coordination a été soulignée en vue de faire connaître le processus de rationalisation.
- ii. les réunions ont mis en exergue la nécessité de faire de l'intégration la base de la rationalisation. Ce qui implique la mise en exergue du développement de l'infrastructure dans les domaines du transport et des communications, des interconnexions, des consortiums d'électricité pour la fourniture d'énergie électrique, de la mise en commun des efforts et du renforcement des capacités de production pour une exploitation rationnelle et optimale des ressources naturelles. Cela implique la tenue de réunions consultatives entre les CER en vue d'aboutir à un accord sur les projets et programmes intra-régionaux en vue d'optimiser l'utilisation des rares ressources. Les réunions ont également noté que l'intégration reste un processus progressif et long tel que le reflètent les délais d'exécution du traité d'Abuja.
- iii. les réunions ont souligné que la rationalisation devrait procéder à une analyse des mandats des CER ainsi qu'à celle de la réalisation des objectifs prévus. Les réunions ont également mis en exergue les obstacles rencontrés par les CER et par la Commission de l'Union africaine et ses Etats membres dans la mise en œuvre des programmes d'intégration.
- iv. les réunions consultatives ont souligné qu'il n'était pas nécessaire d'assurer une coordination entre l'UA et les CER et se sont félicitées de la proposition des présidents des CER visant à présenter des rapports d'activités de leurs institutions au cours de la réunion des Ministres en charge de l'intégration prévue pour la fin de mars 2006.
- v. les deux réunions ont noté que bien que les négociations multilatérales et bi-régionales aient un impact sur l'Afrique, les partenaires extérieurs ne devraient pas imposer le processus de rationalisation.

- vi. les participants ont lancé un appel pour la redynamisation du Secrétariat conjoint UA/CEA/BAD en vue d'appuyer la coordination et l'harmonisation de l'intégration et des efforts de développement au niveau continental.
- vii. les deux réunions n'ont pas sélectionné des scénarios spécifiques pour la rationalisation, toutefois, la plupart des discussions étaient axées sur l'harmonisation et la coordination des programmes et activités des CER (ci-joint l'Annexe qui résume certains scénarios).

B. Recommandations d'Accra

5. La réunion a adopté les recommandations suivantes :

- i. réaffirmer la définition d'une communauté économique régionale (CER) telle que contenue dans le Traité d'Abuja ;
- ii. reconnaître les étapes d'intégration inscrites dans le Traité d'Abuja, en tenant compte des récents développements qui déterminent le processus d'intégration ; il s'agit, entre autres, des récentes consultations lors du Sommet de l'UA en juillet 2005 à Syrte (Libye) ;
- iii. exhorter les Etats membres à accélérer la mise en œuvre du Traité d'Abuja en prenant en compte la Déclaration de Syrte du 9/9/99, qui recommande, entre autres, la réduction des délais fixés pour l'intégration ;
- iv. faire la distinction entre coopération régionale et intégration régionale ;
- v. définir les modalités pour la rationalisation étant donné que les CER n'ont pas nécessairement les mêmes mandats et que par conséquent, elles ne doivent pas être regroupées dans la même catégorie ;
- vi. accélérer le processus de rationalisation avec prudence en tenant compte de la diversité, des spécificités des CER, du niveau de développement et des intérêts vitaux des Etats membres concernés. ;
- vii. conduire des analyses de coûts-avantages à travers des audits institutionnels et de gestion pour toutes les CER et OIG, y compris les besoins en renforcement des capacités, ce qui devrait donner des indications pertinentes au Sommet de l'UA en juillet 2006 quant à la voie à suivre ;
- viii. élaborer un plan d'action pour la rationalisation avec un calendrier précis assorti d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés en s'inspirant, par exemple, du plan d'action de la CEDEAO/UEMOA pour l'harmonisation et la coordination de leurs programmes et activités ainsi que des mécanismes de leur mise en œuvre ;

- ix. définir la communauté d'encrage pour conduire le processus d'intégration dans les secteurs clés qui nécessitent un leadership dynamique tels que la paix et sécurité, et le NEPAD ;
- x. mobiliser suffisamment de ressources financières internes pour soutenir le processus de consultation au sein des régions pour éviter de dépendre des sources externes ;
- xi. redynamiser le secrétariat conjoint UA/CEA/BAD pour aider à la coordination et à l'harmonisation des efforts d'intégration et de développement au niveau continental ;
- xii. reconnaître l'impact des négociations/engagements internationaux sur le processus de rationalisation ; il s'agit par exemple des Accords de partenariat économiques (APE) entre les pays africains et l'Union européenne ;
- xiii. souligner la nécessité de percevoir le développement de l'intégration comme une base pour la rationalisation en mettant l'accent sur le développement des infrastructures en termes de liaisons de transport et de communications, les systèmes d'échange pour la fourniture d'énergie, le regroupement des efforts et le renforcement de la capacité de production pour l'exploitation rationnelle et optimale des ressources naturelles.

C. Recommandations de Lusaka

6. La réunion a adopté la voie à suivre ci-dessous :

- i. conformément au Traité d'Abuja et à l'Acte Constitutif de l'UA, la CUA doit, sur la base des études déjà faites telles que l'étude CEA/UA sur « l'évaluation de l'intégration régionale en Afrique », examiner et élaborer un rapport actualisé sur les progrès réalisés récemment par les CER sur l'harmonisation et la coordination d'une intégration continentale et proposer, le cas échéant, un mécanisme de coordination continental, pour examen par les Etats membres et les CER ;
- ii. la CUA doit jouer un rôle de supervision continentale sur l'harmonisation et la coordination des programmes des Communautés Economiques Régionales. A cet égard, le Secrétariat doit proposer la manière dont l'harmonisation et la coordination seront mises en œuvre ;
- iii. le Secrétariat conjoint à la Commission de l'Union Africaine, de la Commission Economique pour l'Afrique et de la Banque Africaine de Développement doit être redynamisé pour venir à l'appui du processus d'intégration. Le Secrétariat conjoint et les CER doivent présenter aux organes de décision de l'UA des programmes relatifs à l'harmonisation et à la coordination ;

- iv. la CUA, en consultation avec les CER, la CEA et la BAD, doit être chargée d'établir un calendrier de mise en œuvre des objectifs clés dans tous les secteurs tels que prévus au Traité d'Abuja ;
- v. le processus de normalisation doit être consultatif et comprendre toutes les parties prenantes clés du programme d'intégration, y compris le secteur privé, la société civile et les groupes de femmes ; et
- vi. les sommets régionaux doivent être organisés pour discuter du processus de normalisation en vue d'accélérer le processus d'intégration.

II. La Conférence Ministérielle de Ouagadougou

7. A l'issue des Réunions d'Accra et de Lusaka, une conférence des Ministres africains chargés de l'intégration s'est tenue à Ouagadougou (Burkina Faso) **les 30 et 31 Mars 2006**. Celle-ci a été précédée au même milieu, d'une réunion d'experts gouvernementaux, **les 27 et 28 Mars 2006**.

8. La Conférence Ministérielle de Ouagadougou, après des discussions approfondies, a abouti aux recommandations suivantes réparties entre les différentes parties prenantes que sont les Etats membres, les CER et la Commission de l'Union africaine :

1. Aux Etats membres

- a) accélérer le processus de rationalisation en tenant compte de la diversité des CER et du niveau de développement ainsi que des intérêts des Etats membres ;
- b) renforcer les capacités des CER et institutions nationales existantes afin de les rendre plus efficaces et s'assurer qu'elles mettent en œuvre des programmes communautaires ;
- c) exhorter les Etats membres à honorer, entre autres, leurs obligations financières vis-à-vis des CER pour leur permettre de mener à bien leur mandat, notamment en ce qui concerne le processus d'intégration.

2. A la Commission de l'Union africaine

- d) maintenir la configuration des huit CER, harmoniser leurs politiques et programmes dans le cadre du Traité d'Abuja ;
- e) adopter un moratoire pour mettre fin à la reconnaissance de nouvelles CER.

- f) l'agenda de l'intégration ne devrait pas se limiter à la rationalisation ; il devrait être considéré de façon holistique et englober toutes les autres questions connexes, telles que la paix, la sécurité et le NEPAD. Dans le cadre de la rationalisation des CER, le rôle, joué par les CER conformément au protocole instituant le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et en particulier la mise place d'une force en état d'attente sur la base des cinq brigades, devrait contribuer au processus ;
- g) élaborer une définition claire, des critères et des plans d'action pour les différents scénarii de rationalisation qui aideraient les Etats membres à prendre des décisions appropriées sur la voie à suivre à cet effet ;
- h) organiser des réunions consultatives continentales avec la participation des parties prenantes telles que la société civile, le secteur privé, les parlementaires, les autorités douanières et fiscales afin qu'elles apportent leur contribution au débat sur le processus de rationalisation;
- i) convoquer une conférence ministérielle en 2007 pour examiner les conclusions de ces concertations ;
- j) institutionnaliser la réunion des ministres en charge de l'intégration et les faire tenir annuellement ;
- k) renforcer le Secrétariat conjoint CUA-BAD-CEA et dynamiser la coordination entre ledit secrétariat et les CER afin d'assister les CER dans l'harmonisation et la coordination des politiques et programmes d'intégration du continent ;
- l) finaliser le nouveau Protocole sur les relations entre l'UA et les CER, pour signature dans les meilleurs délais ;
- m) réviser le Traité d'Abuja afin de réaménager le calendrier de sa mise en œuvre en tenant compte des dispositions de la Déclaration de Syrte du 09-09-99 ;
- n) accélérer la création des institutions financières de l'UA prévues par l'Acte constitutif et la Déclaration de Syrte du 09-09-99, en tant que moyen d'accélération de l'intégration ;

3. Aux Communautés économiques régionales

- o) en vue de renforcer l'intégration, il convient d'encourager les CER à promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services ;
- p) inscrire la question de la rationalisation à l'ordre du jour des réunions statutaires des CER et initier des concertations élargies avec des acteurs tels que la société civile, le secteur privé et les parlementaires;

4. A la CUA et aux CER

- q) harmoniser et coordonner les politiques et programmes des CER comme stratégies importantes de rationalisation ;
- r) mettre en place des mécanismes pour faciliter le processus d'harmonisation et de coordination au sein et entre les CER ;
- s) effectuer un audit institutionnel des CER en vue d'évaluer les défis et les obstacles à l'efficacité de la mise en œuvre du Traité d'Abuja. Pour ce faire, la CUA devrait établir, en consultation avec les CER et en collaboration avec la CEA, un calendrier clair avec des repères pour la mise en œuvre du Traité, en tenant compte de la Déclaration de Syrte du 09-09-99.

III. Voie à Suivre

9. Au terme des consultations régionales sur la Rationalisation des CER, couronnées par une Conférence Ministérielle, la Commission se propose d'adopter la feuille de route suivante pour traduire dans les faits les recommandations de la Conférence Ministérielle.

A. La qualification des scénarii

10. La Commission se propose de quantifier les scénarii, particulièrement les doubles appartenances, en termes de coûts et de gains par rapport aux budgets des pays concernés. Cette démarche vise, entre autres, à chiffrer les avantages et les inconvénients liés à chaque scénario; ce qui est de nature à fournir un argumentaire technique qui, à son tour, aidera les décideurs dans leur choix du scénario le plus adapté au processus d'intégration de notre continent. Ces différentes études vont être validées par des ateliers organisés à cette fin.

B. L'implication de la société civile, du Secteur privé, des agents de la fiscalité et des douanes ainsi que des parlementaires

11. Ici, la Commission, par l'entremise d'ateliers ou de séminaires, cherchera à recueillir l'avis des parties prenantes sus-mentionnées sur les solutions proposées à la cacophonie institutionnelle des CER.

C. La Conférence des Ministres africains responsables de l'intégration en 2007

12. Cette deuxième Conférence vise à :

- évaluer la mise en œuvre des Recommandations de Ouagadougou;
- examiner les recommandations des consultations au niveau de la société civile et du secteur privé; et,
- à proposer conséquemment une démarche claire et cohérente aux organes de décision de l'Union africaine, et particulièrement à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

EX.CL/278 (IX)
Annexe

**Les scénarios de Rationalisation :
principes, avantages, inconvénients et
conditions de succès**

Tableau : Les scénarios de Rationalisation : principes, avantages, Inconvénients et conditions de succès

SCÉNARIO	PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS	CONDITION DE SUCCÈS
Scénario 1: L'approche du Traité d'Abuja	<ul style="list-style-type: none"> • Une OIG est appelé CER s'il couvre une région définie selon la Résolution CM/Res.464 (XXVI) du 26e Conseil des Ministres • 5 CER dont une par région; • CER de coopération économique et non d'intégration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prolifération de CER interdite • Étapes et calendrier précis pour l'intégration continentale (Article 6 du Traite établissant la AEC) • Rationalisation se manifeste à la 5e étape qui consacre la création de l'union douanière au niveau région. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de politique d'accompagnement pour le passage d'une étape à une autre • Mise en œuvre non contraignante; • Incertitude sur l'avènement de l'AEC (35-40 ans à partir de 1994) 	<ul style="list-style-type: none"> • Décision politique contraignante pour imposer une CER par région; • Double appartenance; Interdite • Mise en œuvre démocratisée • Respect scrupuleux des étapes
Scénario 2 : Le Statu Quo	<ul style="list-style-type: none"> • En plus des 5 CER définies dans la Résolution CM/Res.464 (XXVI); 3 autres (CER: CEN-SAD, IGAD et EAC) sont politiquement reconnues. On a donc: <ul style="list-style-type: none"> - 8 CER et 21 organisations intergouvernementales - Af. Ouest (8) ; - Af. du centre (7); Af. de l'Est (5); - Af. du Nord (3) et - Af. australe (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne perturbe pas l'ordre existant; • Favorise la prolifération; • Dynamique interne génère une solution naturelle; • Favorise l'avènement de manière naturelle d'une CER locomotive. 	<ul style="list-style-type: none"> • Handicape le processus d'intégration; • Fragilise les économies africaines; • Rend le partenariat inefficace; • -Chaque CER a ses propres politiques et programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne rien faire pour handicaper l'évolution de la dynamique interne; • Favoriser la concurrence saine entre acteurs économiques; • Harmoniser les politiques et les programmes.
Scénario 3: L'approche de la Communauté d'ancrage	<ul style="list-style-type: none"> • Une CER d'intégration par région; • Chaque pays doit franchir toutes les étapes pour l'avènement 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation d'appartenir à une seule CER (transfert partiel ou total de souveraineté); • Accélération du 	<ul style="list-style-type: none"> • Déstabilise de l'ordre existant; • Démantèle les contrats antérieurs; 	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique inébranlable; • Esprit de solidarité entre

	d'une Union économique et monétaire par le biais d'une seule CER d'intégration	<p>processus d'intégration;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilisation efficace des ressources humaines et financières ; • Harmonisation des programmes d'intégration ; • Marché régional important 	<ul style="list-style-type: none"> • Perte probable de certains avantages; 	<p>pays;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discipline des agents économiques; • Décision politique pour interdire tout double appartenance
Scénario 4: L'approche politique	<ul style="list-style-type: none"> • Ne nécessite pas des études préalables pour l'adoption d'un scénario • Décisions politiques qui s'impose à tous les États • Les États sont preneurs de la configuration imposée 	<ul style="list-style-type: none"> • Contourne tous les dysfonctionnements administratifs • Permet de faire un bon qualitatif dans le processus d'intégration • Moins coûteux car épargne : les coûts liés aux études ainsi que ceux liés à la tenue de réunions • Permet de gagner du temps 	<ul style="list-style-type: none"> • Perturbe l'ordre existant 	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique affirmée pour sa mise en œuvre

Observations : La Coordination et l'harmonisation constituent un dénominateur commun à tous les scénarios et pour cause elles représentent des instruments majeurs pour réaliser les objectifs contenus dans chacun de ces scénarios. Par conséquent la coordination et l'harmonisation ne peuvent constituer un scénario en tant que tel.

Aucun de ces scénarios n'est suffisant à lui-même. En d'autres termes, quelque soit le scénario retenu, il y a toujours des avantages et des inconvénients. Les impacts sur les économies nationales ne sont pas les mêmes. Aussi, chaque scénario nécessite-t-il des études additionnelles approfondies pour mieux appréhender les contours pratiques de sa mise en œuvre. Par ailleurs, chaque scénario requiert une période de transition relativement longue pour permettre aux pays de maîtriser les coûts d'ajustement qu'implique son adoption.

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Council of Ministers & Executive Council Collection

2006

Rapport de la Commission sur la Rationalisation des Communautés Economiques Regionales (CER)

Union Africaine

Union Africaine

<http://archives.au.int/handle/123456789/3458>

Downloaded from African Union Common Repository