



UNU/CRIS Occasional Papers

0-2003/3

*Le Soutien de l'intégration régionale
La feuille de route des indicateurs et outils*

Philippe De Lombaerde*

* Chercheur, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU/CRIS)

Ce document a été présenté pendant la seconde séance d'orientation sur les négociations des accords de partenariat économique (APE), le 2 juillet 2003.

1. Introduction

L'intégration régionale (IR) occupe une place prépondérante dans l'accord de Cotonou, tant comme moyen que comme finalité. Une IR supplémentaire et plus approfondie est considérée comme un véhicule important pour permettre aux pays ACP d'atteindre des niveaux de développement plus élevés et, par conséquent, comme un objectif pertinent de la coopération ACP-UE. Ceci est en accord avec la nouvelle vague d'initiatives d'intégration régionale depuis le début des années 90 et la ratification (théorique et politique) de l'IR, comme option politique valable et stratégie de développement dans l'économie mondialisée.

Dans l'accord de Cotonou, plusieurs articles font référence à l'IR : l'art. 22 (réformes et politiques macroéconomiques et structurelles), l'art. 28 (approche générale), l'art. 29 (intégration économique régionale), l'art. 30 (coopération régionale). A l'annexe IV (procédures de mise en oeuvre et de gestion), il est question de l'IR à l'art. 6 (participation), l'art. 7 (programmes régionaux), l'art. 8 (programmation régionale), l'art. 9 (allocation des ressources), l'art. 10 (programme indicatif régional), l'art. 11 (processus de revue), l'art. 12 (coopération intra-ACP), l'art. 13 (demandes de financement), l'art. 14 (procédures de mise en oeuvre).

Afin d'atteindre les objectifs de l'accord de Cotonou concernant l'IR, l'UE a proposé un certain nombre d'instruments politiques. Ceux-ci peuvent être classés dans trois catégories : (i) les outils conceptuels et techniques (composantes) pour concevoir les processus d'IR, (ii) les instruments de contrôle et (iii) l'assistance financière par le biais du FED.

Dans ce document, je me concentrerai sur les deux premières catégories d'instruments. Elles sont clairement interconnectées.

En ce qui concerne la troisième catégorie, l'enveloppe régionale du FED vise à fournir des ressources pour financer les programmes et projets qui soutiennent les processus d'IR. La programmation de cette assistance se fait dans les documents de stratégie

régionale et les programmes indicatifs régionaux. L'accent relatif mis sur l'IR et le commerce est présenté au tableau 1.

Tableau 1 : Répartition des ressources entre les domaines politiques conformément aux programmes indicatifs régionaux (en %)

	Zones de convergence			Zones de non-convergence*
	Intégration régionale et commerce	Transport et communications	Gestion renouvelable et durable des ressources naturelles	
CDA	35-45	35-45		≤ 20
Afrique occidentale	50	35		15
Afrique centrale	25-30	35-40	20-25	5-10
Afrique orientale et australe et Océan indien	45-55	15-25	15-25	10-15
Pacifique	31	Ressources Humaines 28	Zone de pêche 17	24
Caraiïbes	75-90			14-18

* Prévention des conflits, santé, pêche, culture, dialogue politique.

Sources : Documents de stratégie régionale et programmes indicatifs régionaux

2. Les négociations APE et la nouvelle vision européenne de l'IR et du développement

La nouvelle vision européenne du rôle de l'IR dans les processus de développement des pays ACP s'inscrit dans une réorganisation plus large de la politique extérieure européenne vis-à-vis du monde en développement. Une combinaison complexe d'éléments moteurs est à l'origine de cette vision. Nous pouvons identifier plusieurs éléments caractéristiques ; ceux qui sont pertinents pour notre objectif comprennent : des solutions aux problèmes économiques basées sur le marché, un plus grand souci de réciprocité (accords symétriques), plus de corrélation entre les domaines politiques, le passage des accords d'échanges préférentiels aux APE complets, une préférence pour l'interrégionalisme, une référence plus prononcée au modèle d'IR de l'UE, une tendance à la normalisation des processus et résultats des négociations, plus de corrélation entre les niveaux micro et macro, etc.

Dans le cadre des négociations APE, la CE a proposé comme instrument pour les négociations de la phase « tout-ACP », ce qu'elle appelle une boîte à outils, qui résume le point de vue de l'UE à propos de l'IR en développement (tableau 2). On le voit, la boîte à outils est assez générale dans son approche ; l'adaptation aux circonstances spécifiques est censée se faire grâce à l'enchaînement et au calendrier dans la phase transitoire. En même temps, elle est assez « pratique », en ce sens qu'elle ne fait pas référence aux modèles d'IR et au développement économique, bien que le modèle européen d'intégration soit de toute évidence le point de départ sous-jacent. La boîte à outils est présentée comme une proposition qui fera l'objet de négociations pendant les premières phases de négociation.

On s'attend à ce que la coopération sur le cinquième compartiment soit traitée en dehors des négociations APE mais en étroite coordination avec elles ; cela signifie qu'on propose de dissocier partiellement les « questions commerciales » et les « questions de développement ».

Tableau 2 : Proposition d'une «boîte à outils » européenne pour l'intégration régionale des ACP et pour les négociations APE

« Compartiments »	Contenu
Commerce des marchandises	Abolition des mesures frontalières internes (tarifs, restrictions quantitatives) et simplification ou abolition des contrôles frontaliers internes. Tarifs externes communs, procédures et politique commerciale.
Commerce des services	Libéralisation des modes d'approvisionnement et des marchés de services commerciaux. Simplification et harmonisation des systèmes réglementaires.
Règles	Harmonisation des règles liées au commerce (règles sanitaires et phytosanitaires, réglementations techniques, programmes de certification, etc.). Application effective des règles de concurrence et de subventions et mise en place d'une autorité régionale chargée de la concurrence. Conception régionale des règles relatives aux droits de propriété intellectuelle, aux investissements et aux marchés publics. Approche régionale des règles portant sur l'environnement, l'emploi et les

	consommateurs.
Mécanismes de validation	Création de cours d'appel régionales ou d'arbitrage exécutoire.
Coopération régionale au sens large	Harmonisation fiscale et macroéconomique Amélioration et construction d'infrastructures. Promotion des industries concurrentielles. Soutien du développement rural dans les régions plus pauvres. Mise en place de fonds structurels financés par les recettes douanières et fiscales. Amélioration et modification des institutions régionales.

Source : EC, «EPA Negotiations: Toolbox », Working Document Ambassadorial Group, EC/NG/WD/12 EN, 2003.

3. FED 9, négociations APE et contrôle

Il est prévu d'adapter les programmes indicatifs à l'évolution des circonstances. Dans cet objectif et pour assurer une mise en oeuvre correcte, un réexamen est prévu à la mi-parcours et en fin de parcours. Une révision de l'allocation des ressources peut également résulter du processus de réexamen.

La Commission européenne a proposé un ensemble d'indicateurs «pour mesurer les performances d'intégration régionale et de coopération» et pour soutenir le RCRP. Les domaines pris en considération sont : (i) l'intégration économique régionale (politique de libéralisation commerciale, autres instruments politiques), (ii) la coopération régionale fonctionnelle, (iii) les problèmes de gestion des affaires publiques, les questions financières et le fonctionnement des institutions, et (iv) la mise en oeuvre des projets et programmes du FED.

En septembre 2002, un atelier informel était organisé avec les représentants d'organisations d'IR. A cette occasion, il a été fait explicitement référence aux APE ; d'après la Commission européenne, le RCRP devrait être pertinent pour les négociations APE.

Le COMESA et la Banque mondiale ont présenté leur point de vue concernant la proposition de la Commission, mais il n'y a pas encore eu de suivi.

A l'inverse des indicateurs RCRP, la boîte à outils proposée par la Commission européenne n'a pas été conçue comme outil d'évaluation ; elle contient « des éléments pertinents pour le succès de l'intégration économique régionale des ACP » et elle est considérée comme un instrument important pour la première phase de négociation (tout ACP), faisant elle-même l'objet de négociations. Mais elle pourrait devenir un instrument d'évaluation. Comme nous l'avons vu précédemment, son statut actuel est peu précis. Les principes qu'elle contient, inspirés du modèle de l'UE et adaptés en fonction des règles actuelles de l'OMC, sont assez généraux. Des outils plus concrets seront nécessaires.

4. Le contrôle de l'IR : quelques considérations générales

La conception d'outils de contrôle efficaces pour l'IR impliquera la nécessité de résoudre un certain nombre de problèmes conceptuels, méthodologiques et pratiques. Il est important que les négociateurs en soient conscients. Les problèmes sont les suivants :

4.1. Le contrôle de l'IR en dehors du contexte UE-ACP

Le contexte UE-ACP n'est pas le seul où on discute actuellement des possibilités de concevoir des instruments de contrôle des processus d'intégration régionale. Pour illustrer l'importance du problème, nous pourrions mentionner les institutions suivantes qui ont pris des initiatives en ce sens : (i) l'UNECA (sur la base d'un cadre méthodologique spécifique, les données rassemblées remontent à 1994 ; les premiers résultats ont été publiés en 2002), (ii) la Banque centrale européenne (proposition de la BCE de mesurer l'intégration institutionnelle et économique), (iii) la Banque interaméricaine de Développement (une des actions prioritaires également envisagées par la BID dans le cadre de sa stratégie d'intégration régionale est « la collecte, l'évaluation et la diffusion de données compatibles pour mesurer les progrès de l'effort d'intégration régionale », (iv) ALADI (préparation de rapports annuels sur l'évolution de l'intégration en Amérique latine), (v) UNU/CRIS (organisation d'ateliers et

rapports sur la méthodologie d'élaboration des systèmes d'indicateurs IR depuis 2002). En outre, des efforts tels que les indicateurs de décentralisation fiscale de la Banque mondiale constituent aussi des références pertinentes. D'importantes leçons peuvent être tirées de ces initiatives.

4.2. Propriété du processus de contrôle

Etant donné que le processus de contrôle de l'IR est une implication directe du contenu de l'accord de Cotonou, il doit être considéré comme un effort commun de coopération. Toutefois, l'équilibre exact de l'implication des partenaires n'est pas encore atteint, la Commission européenne a pris l'initiative et dirige les travaux sur les indicateurs d'IR. Et il y a bien sûr le facteur (structurel), intégré dans l'accord de Cotonou, qui consiste à rattacher les « progrès » de l'intégration régionale à l'allocation des ressources du côté européen.

4.3. Concepts d'intégration

Un problème fondamental dans le développement d'un outil de contrôle est la définition sous-jacente de l'intégration qui sera utilisée et la manière dont elle sera mise en oeuvre dans des dimensions et variables. Il faut souligner que la délimitation du concept d'intégration et la portée du système d'information ne sont pas seulement un exercice académique, elles impliquent également des considérations politiques et pratiques.

Récemment, par exemple, le problème de la conceptualisation a très bien été illustré dans le cadre des discussions relatives à la proposition RCRP de la Commission européenne. La Banque mondiale a proposé de faire la distinction entre « l'intégration » et la « coopération », en fonction du volume de souveraineté que les pays consentent à transférer aux institutions supranationales, mais elle reconnaît que la limite est floue. La Commission elle-même a proposé une catégorie d'interaction entre états, appelée « coopération régionale fonctionnelle ».

Les problèmes conceptuels à régler sont : les états par rapport aux processus, l'IR (réelle) formelle par rapport à l'IR informelle, le nouveau régionalisme par rapport à

l'ancien, les indicateurs directs contre les indicateurs indirects, l'intégration positive contre l'intégration négative, etc.

4.4. Le modèle européen d'intégration régionale

La construction d'un système de contrôle de l'IR nécessite un cadre théorique permettant de sélectionner, organiser et interpréter les variables, et d'évaluer l'évolution des indicateurs. Dans la théorie de l'intégration, en général, et dans la boîte à outils présentée par la Commission, en particulier, le cas européen a servi de modèle. Les implications de cette situation doivent être analysées ; il faut donner la préférence à un outil souple, capable de contrôler une variété d'expériences régionales d'un point de vue multi-théorique.

Il faut souligner en outre que le fait de qualifier les variables de pertinentes, théoriquement parlant, n'implique pas que la direction de leurs relations causales avec d'autres variables puisse être établie aisément.

4.5. Options de méthodologie et d'organisation liées à la conception d'outils de contrôle

Outre la précision des concepts utilisés et le caractère explicite des adhésions théoriques sous-jacentes, il est nécessaire de prendre certaines décisions de méthodologie et d'organisation afin de poursuivre la conception d'un outil de contrôle de l'IR. Il faudra notamment choisir entre des outils spécifiques ou généraux et utiliser soit des indicateurs régionaux, soit des indicateurs nationaux.

Il y a aussi un aspect politique à la question de savoir si on envisage des indicateurs au niveau du pays ou au niveau du groupe. Comme la Banque mondiale le fait également observer, l'évaluation d'un accord régional, surtout si elle implique des « récompenses » ou des « sanctions » de la part de la communauté internationale, comme c'est le cas pour le RCRP, devrait être capable de traiter les asymétries dans les groupes, l'attitude passive ou obstructive d'un membre ou d'une minorité d'entre eux.

4.6. Politiques d'intégration

Un certain nombre de problèmes sont liés au fait de savoir si l'outil de contrôle doit évaluer l'intégration, les politiques d'intégration ou une combinaison des deux. Trois exemples peuvent être cités :

Primo, dans son examen de la méthodologie de l'UNECA, le secrétariat du COMESA a formulé de sérieuses réserves quant à la méthodologie utilisée, parce que les indicateurs de l'UNECA ne reflètent pas nécessairement les effets des programmes entrepris par les organisations régionales. Le COMESA a critiqué le classement selon lequel la CDAA et la CEDEAO seraient les organisations régionales qui réussissent le mieux. D'après le COMESA, ces classements reflètent simplement la présence d'un membre ayant, dans chaque cas, une économie importante (respectivement l'Afrique du Sud et le Nigeria). C'est pourquoi il faut être prudent quand on distingue les caractéristiques structurelles des pays et groupes régionaux, d'une part, et les politiques d'intégration, d'autre part.

Secundo, il faut comprendre qu'une intégration positive peut sous-entendre davantage « d'efforts politiques » et être mise en évidence en tant que telle par beaucoup d'indicateurs, sans que rien ne prouve ex ante que ces mesures ont des effets plus importants qu'une intégration négative.

Tertio, les outils de contrôle peuvent être influencés afin d'enregistrer systématiquement les politiques d'intégration, sans qu'ils ne mettent en lumière les politiques reflétant plutôt des changements dans la direction opposée (désintégration), ces politiques étant souvent menées au niveau national. Dans ce cas, un « net progrès » du processus d'intégration ne serait pas mesuré.

4.7. Dimensions et catégories de variables

Une fois établies la portée et les limites du système de contrôle, il faut organiser les variables de manière systématique. L'IR étant un phénomène multidimensionnel, les variables pourraient être organisées, par exemple, en fonction des champs

disciplinaires, des domaines politiques (l'approche sectorielle traditionnelle) ou sur une base fonctionnelle, comme l'approche des entrées-sorties.

Des propositions récentes visant à classer les variables en systèmes d'indicateurs comprennent les propositions de la DG Développement, l'UNECA et la BCE.

La DG Développement a proposé de classer les indicateurs du système prévu pour contrôler l'intégration économique dans les pays ACP dans les grandes catégories suivantes : (i) la coopération économique régionale, (ii) la coopération régionale fonctionnelle, (iii) la gestion des affaires publiques, les questions financières et le fonctionnement des institutions, (iv) la mise en oeuvre des projets et programmes du FED.

L'UNECA envisage huit « groupes d'activités » pour classer les variables et indicateurs. Il s'agit de : (i) l'intégration du commerce et du marché, (ii) l'intégration monétaire, fiscale et financière, (iii) les transports, (iv) les communications, (v) l'industrie, (vi) l'énergie, (vii) l'alimentation et l'agriculture et (viii) le développement humain et les marchés de l'emploi.

La BCE fait la distinction entre l'intégration institutionnelle et économique. La première est évaluée en fonction de la mise en oeuvre des décisions dans quatre dimensions, basées sur l'approche de l'intégration par étapes de Balassa : (i) zone de libre-échange/union douanière, (ii) marché commun, (iii) union économique, (iv) intégration économique totale. Dans la dernière catégorie, on tient compte de sept sous-catégories (et de 11 variables) : (i) la synchronisation du cycle économique, (ii) la convergence des taux d'inflation, (iii) les fluctuations du taux de change, (iv) l'ouverture commerciale et l'intégration, (v) l'intégration du marché financier, (vi) la convergence des taux d'intérêt, (vii) la convergence des revenus.

En réponse à la proposition de la DG Développement, le secrétariat du COMESA a lancé une proposition pour un système d'indicateurs de conception différente. La philosophie de la proposition diffère en ce sens qu'elle ne met pas l'accent essentiellement sur les comparaisons inter-régionales, mais plutôt sur le contrôle de leur propre processus d'intégration. Le COMESA envisage 12 catégories de variables.

Comme mentionné ci-dessus, la boîte à outils nous fournit également une classification des variables.

Plusieurs cadres conceptuels qui reconnaissent explicitement le caractère multidimensionnel et dynamique de l'intégration régionale sont donc possibles, en théorie et en pratique. Il n'est même pas impossible d'arriver à un accord pendant les négociations en partant de différents cadres conceptuels. Toutefois, certaines conventions minimales peuvent s'avérer utiles pour ce qui est de la distinction entre plusieurs catégories de variables. On pourrait envisager, par exemple, les catégories suivantes : (i) l'interdépendance régionale (l'intégration «réelle») (la mobilité des personnes, l'interdépendance économique, l'interdépendance politique), (ii) l'institutionnalisation de l'IR, (iii) les acteurs impliqués dans l'IR, (iv) les facteurs structurels ayant un impact sur l'IR, (v) la mise en oeuvre des politiques d'IR, (vi) les effets de l'IR.

Des outils de contrôle particuliers devront opter pour une certaine combinaison des variables de ces catégories.

4.8. Conditions préalables à l'intégration régionale

Dans la littérature, on trouve plusieurs tentatives de mesurer le potentiel (faisabilité et effets) des futurs accords d'intégration. Dans le jargon des économistes, on parle d'études *ex ante*. Les tentatives qui présentent un intérêt particulier pour nous sont celles qui permettent une comparaison et celles qui sont aussi pertinentes aux fins de contrôle. L'approche *ex ante/ex post* peut être aisément rattachée à la typologie des entrées-sorties des variables, citée plus haut. Les analyses commerciales *ex ante* sont bien connues : elles évaluent l'effet prévisible des nouveaux accords régionaux de commerce sur les flux commerciaux et le bien-être. Toutefois, les études *ex ante* ne se sont pas limitées aux questions commerciales. Les capacités de gestion publique pour l'intégration régionale ont aussi été évaluées.

4.9. Autres problèmes techniques

Indépendamment du choix des objectifs généraux, des dimensions et du contenu du système, des problèmes variés risquent de se poser au moment de la mise en oeuvre. Ces problèmes vont de la difficulté à mesurer une variable spécifique et de la qualité d'une source particulière de données aux problèmes liés à la gestion et au financement du système.

Si l'outil de contrôle est utilisé pour une recherche comparative, ce qui se passerait dans le cas d'un système d'indicateurs pour le contrôle des différents processus d'intégration régionale, il faut choisir entre les indicateurs traditionnels (permettant une comparaison directe entre régions en fonction de leur score pour une variable donnée) et les indicateurs de type comparatif (comparant d'abord les performances de chaque région avec ses propres objectifs). La Banque mondiale, par exemple, privilégie les comparaisons relatives. Un exemple concret d'indicateur de performances relatives est celui qui est intégré au système des indicateurs des efforts d'intégration économique en Afrique. Deux mesures sont utilisées : (i) les objectifs auto-définis et prédéterminés pour les indicateurs axés sur les résultats (s'ils existent pour certains groupes d'intégration), ou (ii) une moyenne des n meilleurs acteurs.

5. Recommandations pour le groupe des ACP

Recommandations générales (stratégiques) :

- Analyser le contexte plus large des « nouvelles » orientations émergentes de la politique extérieure de l'UE.
- Evaluer l'importance relative de l'IR pour le développement dans le contexte des ACP.
- Analyser les implications sur les négociations de l'existence de groupes d'IR qui se chevauchent (adhésions multiples), en particulier en Afrique.
- Renforcer les politiques commerciales externes régionales (communes).
- Analyser les modalités et implications du rattachement de l'IR intra-ACP aux négociations d'un APE avec l'UE.
- Coordonner horizontalement les mesures de renforcement des capacités pendant la phase de négociation des APE (sous le contrôle des groupes de

travail préparatoires régionaux), afin d'éviter que des incohérences entre régions ne surgissent en 2006 («réexamen formel et complet »).

- Activer le rôle du groupe des ACP dans les négociations actuelles de l'OMC, en particulier en ce qui concerne les relations entre l'IR et le développement et l'IR entre partenaires inégaux.
- Continuer à identifier le potentiel de soutien de l'UE aux processus d'IR.

Boîte à outils :

- Doter la boîte à outils d'une capacité plus analytique afin de définir l'enchaînement et les calendriers pour la libéralisation et l'intégration.
- Rattacher la boîte à outils à la conception de politiques économiques aux niveaux national et multilatéral
- Rendre la boîte à outils compatible avec une conception multidimensionnelle et historique des processus d'IR.

Contrôle :

- Affirmer plus clairement la «propriété » commune ACP-UE du processus de contrôle.
- Inclure explicitement les questions de contrôle de l'IR dans la phase I des APE (tout ACP).
- Identifier la valeur ajoutée politique des outils de contrôle au niveau national (niveaux politiques nationaux et régionaux).
- Procéder à des exercices prévisionnels afin de concevoir des outils souples, capables de contrôler l'IR dans différents scénarios.
- Décider de l'importance relative des évaluations réflexives par rapport aux évaluations comparatives.
- Analyser les autres efforts de contrôle dans le monde.
- Organiser un groupe technique ACP, avec des délégués des différentes organisations régionales et d'autres experts, afin d'étudier ces problèmes.