

Guide Facile
Intégration Régionale



Friedrich-Ebert-Stiftung

Guide Facile

Intégration Régionale

Auteur: Lisa Voigt, Dominique Rakotomalala

Traduction et Adaptation: Rabary-Andriamanday

Voahanitriniaina

Antananarivo 2008



Préface


Cette brochure présentée par la Friedrich-Ebert-Stiftung Madagascar (FES) aide à comprendre « L'Intégration Régionale ».

Aujourd'hui beaucoup de pays ouvrent leurs marchés vers d'autres économies nationales. Ils cherchent des nouvelles zones d'exportation pour leurs produits. Au même temps l'importation augmente et diversifie les offres.

Souvent l'intégration régionale est seulement vue du côté de l'économie et aussi de manière très technique. Ainsi, nous avons choisi une approche différente et facile pour que sa vraie signification soit comprise par plus de gens à Madagascar et ailleurs.

En effet, il y a aussi d'autres aspects de l'intégration régionale qui sont beaucoup plus politiques. Pourquoi, par exemple, ne pas travailler ensemble pour identifier des solutions communes contre le réchauffement climatique ou la destruction de l'environnement ? Pourquoi ne pas dialoguer et vivre en paix, liberté et en justice sociale au lieu de faire la guerre ? Pourrait-on identifier des critères régionaux sur la définition de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme par tous ? Pourquoi ne pas avoir les mêmes normes de travail pour garantir les droits de travailleurs ? Voilà, quelques questions où l'intégration régionale pourrait aider à trouver de meilleures réponses en ce 21^{ème} siècle.

Ainsi, ce texte essaie d'expliquer simplement les objectifs de l'intégration régionale. Je voudrais remercier : Madame Lisa Voigt en collaboration et avec le soutien de M. Dominique



Rakotomalala pour avoir élaboré ce petit livre. Un grand merci aussi aux interlocuteurs qui ont contribué à la réalisation de la brochure.

La FES espère que ce texte intéressera surtout les jeunes générations de ce pays, et qui cherchent à mieux comprendre l'intégration régionale et aussi leurs voisins de la région.

Oliver Dalichau
Représentant Résident
FES Madagascar

Table des matières

Introduction

Première partie :

Intégration régionale

1. Que signifie intégration régionale?
2. Quelles sont les étapes de l'intégration régionale?
3. Quels sont les risques liés à l'intégration régionale?
4. Quelles opportunités l'intégration régionale présente-t-elle?

Deuxième partie :

Southern African Development Community

1. Histoire de la SADC
2. Objectifs et obligations des Etats de la SADC
3. Organisation de la SADC
4. Calendrier d'intégration de la SADC




Introduction

L'intégration régionale est un concept que l'on entend souvent, ces derniers temps, dans les médias malgaches, surtout depuis que Madagascar a adhéré à la SADC (Southern African Development Community) en Août 2005. Il existe plusieurs organisations régionales en Afrique; et Madagascar se trouve également en plein processus d'intégration régionale, dans le cadre même de plusieurs organisations parallèles. Mais que signifie, en fait, ce concept? Quelle est la signification d'un tel processus?

Le mot « Intégration », dans le sens littéral du terme, signifie tout d'abord l'union de plusieurs éléments autonomes pour former un plus grand ensemble. Ce qui signifie, dans le contexte de notre explication, que des Etats autonomes se réunissent au sein d'un plus grand ensemble. Ce que l'on entend par « un plus grand ensemble » peut être très différent, d'un cas à l'autre. Nous y reviendrons plus tard. Bien sûr, un tel processus ne s'effectue pas du jour au lendemain; il existe en effet des étapes bien distinctes d'intégration, par lesquelles passent normalement ces Etats qui désirent se mettre en communauté. La plupart du temps, il s'agit d'abord d'effectuer un rapprochement d'ordre économique, par le biais d'une suppression progressive des barrières douanières, par exemple. Si, par ailleurs, certains Etats désirent se rapprocher encore plus les uns des autres, et coopérer encore plus étroitement, ils peuvent alors se résoudre à prendre ensemble, à l'avenir, des décisions concernant, par exemple, leur politique de sécurité, ou encore, leur politique d'immigration.

Que ces Etats se contentent « seulement » d'un rapprochement économique, ou qu'ils visent des objectifs plus vastes, le fait de se décider pour une intégration signifie dans tous les cas un



grand pas à effectuer, des changements, des opportunités, des risques et des défis, qui influent un tant soit peu sur la vie de tous les citoyens de ces Etats concernés. C'est justement dans le but de donner des réponses à quelques questions fondamentales relatives au thème de l'intégration régionale que la présente brochure est éditée par la Fondation Friedrich Ebert.

Qu'entend-on effectivement par « intégration régionale »?

Quelles sont les étapes de l'intégration régionale?

Quelles opportunités présente l'intégration régionale?

Quels sont les défis liés à l'intégration régionale?

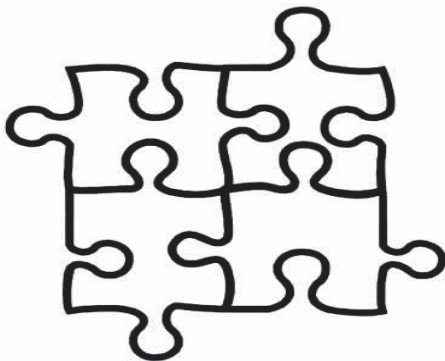
Pour répondre, dans la première partie, le plus clairement possible aux questions précédentes, nous allons présenter certains rapports complexes d'une manière assez simplifiée. Ainsi, la présente brochure n'a pas l'ambition d'avoir un caractère académique: elle répond plutôt au besoin de mieux faire connaître le thème de l'intégration régionale à ceux qui ne sont pas experts en la matière mais qui voudraient en savoir un peu plus. La deuxième partie présentera ensuite la SADC, en tant qu'exemple d'intégration régionale, de manière plus détaillée. Nous vous souhaitons une bonne lecture et nous espérons que notre publication vous incitera à rechercher plus d'informations et vous donnera envie de voir la question d'encore plus près.

PREMIERE PARTIE :

INTEGRATION REGIONALE

1. Que signifie intégration régionale?

Nous avons déjà vu dans l'Introduction; qu'intégration signifie d'abord que des Etats autonomes décident de se rassembler pour former un plus grand ensemble, sur une durée plus ou moins longue. On peut se représenter la situation comme dans un puzzle: des éléments indépendants sont réunis pour former une unité d'éléments interdépendants.



Puisqu'il s'agit d'Etats *autonomes*, cette décision se prend en toute liberté. Ainsi, les éléments du puzzle *ne sont pas mis ensemble*: ils agissent par eux-mêmes et décident par eux-mêmes de se mettre ensemble. Car enfin, personne ne peut obliger un Etat à établir une coopération avec d'autres, s'il ne le désire pas. Une coopération est dite « régionale », lorsque

les Etats concernés appartiennent au même espace géographique, c'est-à-dire qu'ils se situent dans la même *région* du globe. Si, par exemple, Madagascar, la Belgique et l'Argentine décidaient d'établir une coopération, on ne pourrait pas parler, dans ce cas, d'intégration *régionale*, puisque ces pays se trouvent, en définitive, sur des continents totalement différents. Par contre, si l'on considère la carte de la Région de la SADC, on voit bien que les Etats membres sont tous très proches les uns des autres.



(Source: www.wikipedia.org)

Maintenant, nous allons parler de ce « plus grand ensemble » qui a été créé grâce à la décision de coopération entre ces Etats; nous allons ainsi examiner de plus près ce qu'il représente vraiment.

Lorsque des Etats établissent une coopération, il ne s'agit évidemment pas d'un simple accord *verbal*. Le fondement de

la coopération est transcrit dans un *traité écrit*, qui définit clairement et de manière détaillée, LE DOMAINE CONCERNE PAR L'INTEGRATION, ainsi que la description du PROCESSUS D'INTEGRATION, tels qu'ils ont été voulus et conçus par les Etats membres. Si, plus tard, un cas de litige se présentait entre les Etats, concernant l'interprétation de leur forme de coopération, ils pourraient ainsi se baser sur ce qu'ils ont fixé au début par voie de traité.

QUEL DOMAINE fait l'objet d'une intégration?

Pour mieux classifier les nombreux différents modèles d'intégration régionale qui existent dans le monde, nous allons tout d'abord établir la différence entre les deux dimensions de l'intégration: la dimension *économique* et la dimension *politique*. Mais il faut cependant voir la dimension politique comme étant une continuation de la dimension économique. Jusqu'ici, toutes les étapes d'intégration par lesquelles les Etats sont passés, ont toujours commencé par un renforcement de la coopération économique entre eux. L'Union Européenne représente un bon exemple d'une telle intégration: En 1951, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ont créé la « Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ». Elle est à l'origine de l'actuelle « Union Européenne » (UE). En ce temps-là, il n'était nullement question, contrairement à aujourd'hui, d'une politique étrangère commune, ou d'une politique commune de sécurité, ni même d'une discussion sur une éventuelle Constitution commune: Il s'agissait uniquement de créer un marché commun pour le charbon et l'acier. Ainsi, les pays membres ne devaient plus appliquer de taxes ou droits de douane entre eux, en ce qui concernait le charbon et l'acier. (Nous donnerons plus loin des explications sur les droits de

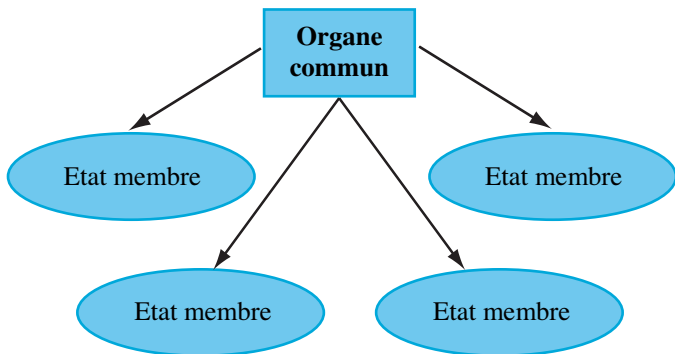
douanes). Ainsi, la coopération se limitait à ce moment-là à une *dimension* strictement *économique*.

A partir de là, il s'en est développé bien plus qu'une simple coopération économique. Depuis les années 50, diverses responsabilités, qui étaient de la compétence des Etats membres et qui étaient de plus en plus du domaine de politique étaient devenues de la responsabilité de la Communauté Européenne devenue Union Européenne par la suite: ainsi en est, par exemple, de « la politique agricole », « la politique d'aide au développement » et « la politique environnementale ». En 1992, les Etats membres avaient même décidé d'inclure officiellement le domaine particulièrement sensible de « la politique étrangère et de sécurité » dans les questions communautaires. Ainsi, il s'est créé petit à petit une *dimension politique* de l'intégration régionale en Europe. Le processus s'est étalé sur plusieurs décennies et a toujours connu des difficultés et des échecs. Mais, en fin de compte, les Etats membres ont réussi à se mettre d'accord sur une démarche commune concernant les points de litige initiaux, grâce à la prévalence du principe fondamental accepté de tous: qu'un renforcement de l'intégration et une meilleure coopération apportent plus d'avantages que d'inconvénients à chacun des Etats membres.

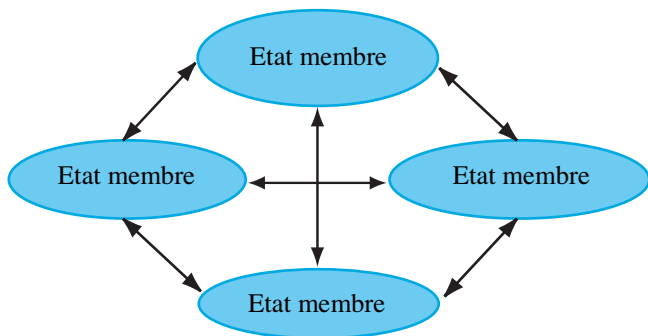
COMMENT s'effectue l'intégration?

Restons sur l'exemple de l'Union Européenne. Lorsque l'on dit qu'un certain domaine de politique devient de la compétence de l'Union Européenne, cela peut avoir plusieurs significations. Il existe, au sein de l'Union Européenne, certains organes qui sont utilisés ensemble par les Etats membres. Ainsi, par exemple, le « Parlement Européen », qui est élu par tous les citoyens des Etats membres de l'Union

Européenne. Bien qu'il existe à Bruxelles et à Strasbourg un « Parlement Européen », cela ne veut pourtant pas dire que l'Union Européenne possède son propre gouvernement, qui remplacerait les gouvernements nationaux. Mais cela n'empêche pas que plusieurs décisions y soient prises, qui concernent de la même manière tous les Etats membres et qu'ils doivent d'ailleurs appliquer. Nous pouvons citer comme exemples « la politique environnementale » et « la politique d'aide au développement ». Dans ces domaines, le gouvernement d'un Etat membre ne peut adopter des réglementations particulières qui l'avantageraient, mais qui seraient contraires aux décisions des organes communautaires. Lorsque l'Union Européenne décide, par exemple, qu'un certain engrais n'a plus le droit d'être utilisé, alors, pas un seul Etat membre n'a le droit d'autoriser cet engrais à l'intérieur de ses frontières. Ce type d'organisation de l'intégration est appelé *supranational*, c'est-à-dire, *dont les décisions sont prioritaires par rapport au niveau national*.



Il existe cependant d'autres domaines, comme par exemple dans le cas de « la politique étrangère et politique de sécurité », pour lesquelles les décisions sont en principe laissées aux gouvernements nationaux. Ce domaine est encore considéré comme étant sensible et souvent, il n'est pas si facile de trouver une ligne commune pour satisfaire tous les Etats membres, bien que les différents gouvernements fassent chacun l'effort d'accorder leur politique à celle des autres. Il peut aussi arriver que cela ne marche pas si bien. Ce type d'organisation est appelé *intergouvernemental*, ce qui signifie: *entre les Etats*.



L'intégration régionale en tant que processus

Comme nous l'avons déjà constaté à l'exemple de l'Union Européenne, l'intégration régionale n'est pas un état de choses qui s'installe à un certain moment entre certains Etats, et reste inchangé pour toujours. Le PROCESSUS, ainsi que les DOMAINES concernés par le phénomène d'intégration sont toujours variables et peuvent changer avec le temps. L'existence ou la disparition d'institutions communautaires peut changer tout comme la répartition des compétences entre Etats membres et organes communautaires, ou encore l'éventail des domaines de politique communautaire. Le nombre des Etats membres n'est pas non plus défini à priori; de nouveaux membres peuvent être intégrés, si les circonstances s'y prêtent: ainsi, par exemple, Madagascar n'a adhéré à la SADC qu'en 2005, alors que cette organisation existe déjà depuis 1992. Normalement, l'adhésion d'un membre est prévue pour une longue durée, sinon, en fin de compte, une association régionale ne pourrait faire état de la continuité nécessaire pour se développer davantage.

2. Quelles sont les étapes de l'intégration régionale?

Après avoir suivi, dans le premier chapitre, l'évolution du processus d'intégration au sein de l'Union Européenne, nous allons maintenant examiner de plus près chacune des différentes étapes de l'intégration régionale.

Commençons donc par la dimension économique de l'intégration. Pour ce faire, nous devons d'abord savoir, comment s'organisent les relations économiques entre des Etats qui n'ont encore jamais établi de coopération entre eux:

Si nous voulons envoyer des marchandises d'un pays à un autre, des tomates, par exemple, pour les vendre, le pays

destinataire exige le paiement d'une taxe à l'entrée de ces marchandises, c-à-d. des tomates dans le cas que nous avons pris comme exemple. Cette taxe est appelée *droit de douane*, qui constitue ce que l'on appelle une *barrière commerciale tarifaire* (tarifaire parce que c'est de l'argent qu'on doit payer). Diverses raisons peuvent expliquer cette exigence: le pays veut peut-être tout simplement gagner de l'argent dans cet échange de marchandises, ou encore, il veut peut-être protéger ses propres producteurs de la même marchandise contre des importations qui risquent de présenter des prix plus avantageux sur le marché local. Cela implique, dans tous les cas, qu'un producteur doit bien réfléchir avant de décider s'il est vraiment avantageux pour lui d'exporter ses produits. S'il peut, par exemple, vendre ses tomates à 1000 Ariary le kilo, normalement, mais qu'il doit ensuite payer une taxe douanière de 500 Ariary par kilo, il est, par la suite, obligé de vendre ses tomates, non pas à 1000, mais à 1500 Ariary. La question qui se pose est donc de savoir s'il trouve encore suffisamment d'acheteurs, malgré cette augmentation du prix, et s'il ne se retrouve pas bloqué avec sa marchandise invendue, ce qui signifie une perte pour lui. Les droits de douane consistent donc, en fait, à limiter les échanges commerciaux entre deux pays, comme l'indique d'ailleurs déjà le terme *barrière commerciale*. Il existe, par ailleurs, d'autres mesures que peut appliquer un Etat, pour limiter ses échanges commerciaux avec d'autres Etats. Toutes ces mesures qui ne sont pas des droits ou taxes douanières sont appelées *barrières commerciales non-tarifaires*. C'est, par exemple, le cas des *contingents*: un contingent implique qu'un Etat n'autorise l'importation d'un certain produit que dans les limites d'une certaine quantité, définie au préalable. Ce serait le cas, par exemple, d'un Etat qui fixerait l'importation annuelle de bananes (donc, en provenance d'un autre Etat), à 500 tonnes, avec interdiction formelle de dépasser cette limite.

Ce n'est pas seulement la libre circulation des marchandises qui est entravée, entre les Etats qui n'entretiennent aucune relation de coopération: La libre circulation des personnes peut également être entravée, au passage des frontières qui séparent ces pays: elles doivent alors demander un visa d'entrée au préalable, et souvent, la durée de leur séjour dans ce pays étranger sera limitée. Elles n'ont pas non plus le droit d'y travailler et ne peuvent pas y investir leur capital tout aussi simplement.

Nous allons maintenant présenter de manière succincte les étapes auxquelles peuvent accéder les Etats qui s'engagent dans un processus d'intégration régionale.

La zone d'échanges préférentielle

Une zone préférentielle s'établit entre au moins deux Etats qui s'engagent, par voie de traité, à s'aménager réciproquement des conditions particulièrement avantageuses pour le commerce des *marchandises*. Ces produits seront ainsi partiellement ou totalement exemptés de taxes douanières. Ce taux préférentiel peut être différent des deux côtés. Les Etats qui ne font pas partie de la zone préférentielle, c-à-d, les *Etats tiers*, ne bénéficient pas du taux préférentiel. Il arrive parfois que des tarifs préférentiels s'appliquent sur pratiquement tous les produits.

Avant de devenir la zone de libre échange qu'elle est actuellement, la SADC était une zone d'échanges préférentielle. Dans le cadre du commerce communautaire, chaque état membre devait proposer un schéma d'abaissement tarifaire, avant d'arriver au taux zéro qui s'applique dans une zone de libre échange.

La zone de libre échange

Une zone de libre échange est une forme élargie de la zone préférentielle. Dans ce cas, chaque pays membre s'engage à ne plus prélever de droits ou taxes douaniers sur *tous les produits* en provenance des autres pays de la zone. Ce démantèlement des tarifs douaniers ne se réalise pas en même temps pour tous les produits ; pour certains produits dits « sensibles », le calendrier d'abaissement tarifaire est plus espacé ; et certains produits sont même exemptés de la libre circulation (c'est le cas par exemple des armes à feu).

Dans le cas d'une zone de libre échange, il est, bien sûr, très important de savoir que les produits circulant librement proviennent bien d'un pays membre de la zone; c'est à dire que la marchandise circulant librement doit avoir la « nationalité » d'un pays membre. Pour déterminer cette « nationalité » d'un produit, il y a ce qu'on appelle les *règles d'origine*.


La détermination des règles d'origine peut-être simple, comme c'est le cas pour les matières premières agricoles ou minières, qui sont donc produites « entièrement » dans leur pays d'origine. C'est quand les produits subissent une transformation que des difficultés quelquefois apparaissent dans la certification de l'origine, particulièrement quand des composantes de la transformation proviennent de pays tiers. Généralement, on définit un pourcentage minimum de composantes du produit provenant du pays d'origine, par exemple 40%, pour définir que ce produit possède la « nationalité » de ce pays. Mais la procédure de certification de l'origine (c'est-à-dire de ce pourcentage) est quelquefois si technique, qu'elle en constitue une barrière commerciale (non-tarifaire).

L'Union Douanière

Dans une union douanière, les membres, après exemption réciproque des taxes douanières entre eux (dans le cadre de la zone de libre échange), fixent ensemble un taux commun des taxes à appliquer aux Etats tiers. Ils forment ainsi une frontière commerciale extérieure commune. Ainsi, une marchandise, une fois entrée d'un Etat tiers dans un Etat membre de l'union douanière, peut circuler librement au sein de l'union. Cela veut dire que cette marchandise ne sera plus sujette à des droits ou taxes douaniers, en entrant dans un autre pays membre de l'union.

L'instauration d'une union douanière implique alors d'autres « contraintes », à part la fixation d'un tarif douanier extérieur commun. Il arrive parfois que les produits importés par un pays entrent d'abord par un autre pays avant d'être acheminés vers ce pays importateur. C'est particulièrement le cas pour les pays qui n'ont pas de côtes (frontières maritimes). Par exemple, les produits importés par la Zambie peuvent d'abord entrer en Mozambique avant d'y arriver. Dans le cadre d'une union douanière, ce sera le Mozambique, qui dans ce cas est le point d'entrée dans la zone (et « frontière extérieure »), qui percevrait les droits et taxes douaniers. Et pourtant ces droits et taxes devraient revenir, s'il n'y avait pas l'union douanière, à la Zambie seule.

Ainsi, pour éviter que de tels cas désavantagent certains membres, particulièrement ceux n'ayant pas de frontière maritime, il est nécessaire d'instaurer dans le cas d'une union douanière une « caisse commune », dans laquelle tous les recettes provenant de droits et taxes douaniers perçus par les états membres seront versés. Ensuite il faudra aussi définir système, *une formule*, qui régit la répartition, entre les Etats membres, de ces recettes se trouvant dans la caisse commune. Il en résulte que chaque pays ne reçoit pas la même « somme »



de cette caisse commune, la part de chacun pouvant dépendre de divers facteurs, notamment par exemple de ce qu'il y a contribué, ou peut-être de son niveau de développement. Il arrive également que les recettes de cette caisse commune ne soient pas entièrement redistribuées, mais qu'une partie en soit gardée pour d'autres destinations. Dans le cas de l'Union Européenne par exemple, une partie des recettes sert à financer le fonctionnement des institutions et les programmes communautaires.

Marché Commun

Dans les étapes précédentes, il s'agissait toujours uniquement de circulation de marchandises. Dans un Marché Commun, on assiste, outre la libéralisation de l'échange des marchandises, à la libéralisation de la circulation des personnes, des services et du capital. Les marchandises, les personnes, les services et le capital peuvent ainsi circuler librement entre les Etats membres. On parle également, dans ce contexte, des **quatre libertés**: 1. Les marchandises se trouvant dans le Marché Commun, qu'elles aient été produites en son sein même, ou importés de pays tiers, circulent librement sans prélèvement de taxes ou droits de douane, 2. Les ressortissants des pays membres du Marché Commun peuvent voyager librement et s'installer et travailler librement où ils veulent au sein du Marché Commun, 3. Tout en étant établi dans leur pays d'origine, les personnes (physiques ou morales) issues du Marché Commun peuvent fournir des services dans tous les pays de la zone, 4. Ils peuvent faire circuler et investir leur capital (argent) et ouvrir un compte bancaire où ils veulent.

Ainsi, un Marché Commun vise à ce que **dans un pays membre, tous les ressortissants des pays de la zone aient**, dans les domaines cités, le **même traitement** que les

ressortissants de ce pays. On parle alors de **traitement national**.


Union Monétaire

Dans une union monétaire, qui est une étape après l'établissement d'un Marché Commun, les pays membres alignent leur politique monétaire et leur monnaie nationale respective à un taux fixe l'une par rapport aux autres. Supposons donc 3 pays A, B et C dont les monnaies respectives sont le franc, le dollar, et le peso. Dans une union monétaire entre A, B et C ; le franc a un taux de change fixe par rapport au dollar qui a un taux fixe par rapport au peso. L'union monétaire est généralement un prélude à l'instauration d'une monnaie unique.

Une union monétaire ne se décide pas à la légère, et par simple déclaration. Après tout, les économies des pays membres n'ont pas les mêmes caractéristiques, et certains pays sont plus développés que d'autres. Un pays peut avoir un taux d'inflation plus élevé que les autres ; un autre peut avoir un taux de chômage plus élevé etc. L'objectif d'une union monétaire n'est sûrement pas d'exporter un problème économique d'un pays vers un autre, mais d'avancer ensemble vers le progrès dans la cadre d'une intégration toujours plus profonde.

Ainsi, pour les pays qui souhaitent entrer dans une union monétaire, on définit des **critères de convergence macro-économiques**. C'est-à-dire que pour des indicateurs économiques précis, des valeurs sont définies que chaque Etat doit respecter.

Pour la SADC par exemple, qui aspire à devenir une union monétaire d'ici 2016, huit (8) critères ont été retenus : le taux d'inflation, le déficit budgétaire, la dette extérieure, le déficit des comptes courants, le taux de croissance, les réserves en



devises, les crédits de la Banque Centrale au gouvernement et le taux d'épargne intérieur ; pour lesquels des valeurs à atteindre par chaque pays ont été fixées.

Du point de vue institutionnel, l'instauration d'une union monétaire requiert la mise en place d'une banque centrale commune, qui reprendra progressivement les rôles attribués aux banques centrales nationales

Monnaie Unique

Comme nous l'avons dit, avant d'introduire une monnaie unique, il faut d'abord passer par une union monétaire. Quand les pays membres d'une union monétaire ont introduit une monnaie unique, cette monnaie unique remplace leur monnaie nationale respective, qui donc cesse d'être la monnaie en circulation. C'est le cas, par exemple, dans des pays de l'Union Européenne (comme la France, l'Allemagne etc.), qui ont adopté l'Euro comme monnaie. Ainsi le Franc ou le Deutsche Mark ne sont plus en circulation en France ou en Allemagne, et ont été remplacés par l'Euro.

Cette expérience de monnaie unique a déjà été pratiquée dans d'autres zones. Ainsi le Franc CFA est la monnaie unique de certains pays de l'Afrique de l'Ouest, ou de l'Afrique Centrale.

Avant l'introduction d'une monnaie unique, des campagnes d'information sont menées bien à l'avance dans les pays concernés ; et généralement plusieurs mois avant l'introduction, on pratique une double tarification afin d'habituer la population à la nouvelle monnaie : une tarification dans l'ancienne monnaie (encore en cours), et une tarification dans la monnaie unique (à introduire).

Union Politique

Après avoir abordé les étapes précédentes qui se limitent toutes à la dimension économique, il s'agit en plus, maintenant, comme l'indique l'expression, de la dimension politique de l'intégration. Dans une union politique, les pays membres créent des institutions communes qui prennent des décisions impliquant la responsabilité de tous les Etats membres dans des domaines politiques définis, tels que la politique de défense ou la politique étrangère, par exemple. Cela signifie donc que les Etats membres cèdent certaines de leurs compétences de décision aux organes communautaires. Mais l'union politique ne signifie pas que les organes communautaires prennent en charge *toutes* les fonctions gouvernementales: en effet, dans ce cas, il s'agirait plutôt, non plus d'intégration régionale, mais de la création d'un nouvel Etat. De même, l'union politique, comme spécifié plus haut, ne concerne d'abord que quelques domaines et non tous les domaines de politique d'un gouvernement.


Une union politique ne peut s'établir qu'en souscrivant à plusieurs conditions. Il est évident que des Etats doivent avoir déjà eu au préalable des relations très proches qu'ils ont bien réussi à équilibrer, avant d'être capables de céder une partie de leur autonomie en matière de décision politique.

Avant d'aborder le prochain chapitre, il est important de souligner, qu'en acceptant d'adhérer à un groupe d'intégration régionale, un Etat ne s'engage pas à souscrire à toutes les étapes d'intégration prévues par ce groupe. Comme on le voit au sein de l'Union Européenne par exemple, tous les Etats membres n'ont pas adhéré à la monnaie unique (l'Euro). De même au sein de la SADC, un état membre pourrait par exemple choisir « d'arrêter » d'abord son intégration à l'étape de la zone de libre échange, ou à une autre étape ultérieure.

3. Quels sont les défis liés à l'intégration régionale?

Nous venons de présenter succinctement ce qu'intégration régionale signifie vraiment et comment elle se déroule. Nous allons maintenant voir, quels défis sont liés à un processus d'intégration régionale.

Nous devons tout d'abord reconnaître le fait que les Etats qui se regroupent en entités régionales ne disposent pas, au début, des mêmes conditions de départ. Un Etat membre peut être beaucoup plus petit qu'un autre, ou un Etat membre peut être économiquement beaucoup plus développé qu'un autre. Cela signifie qu'un pays plus petit ou plus faible, au plan économique, doit veiller, dans ses négociations avec d'autres pays, à faire entendre malgré tout ses positions et ses desiderata, et à ne pas se laisser marginaliser. Un autre problème qui peut résulter de la différence entre les situations économiques des Etats membres, se trouve dans les inconvénients qui peuvent naître de la situation de concurrence entre les Etats, face à l'abolition des barrières commerciales. Si, par exemple, les producteurs de papier d'un pays travaillent avec des méthodes plus modernes et plus avantageuses, au niveau des coûts, que ceux d'un autre pays, cela signifie, dans un contexte de libéralisation économique, que les producteurs du pays qui utilisent des méthodes moins efficaces et efficientes, n'auront brusquement plus rien à vendre, parce que les marchandises importées, moins chères que les productions locales, inonderont le marché. Dans un tel cas, on pourrait prévoir des moyens financiers pour équilibrer les échanges: on pourrait les tirer des caisses communes des pays et ils contribueraient à long terme, à l'amélioration des conditions de production de tous les producteurs. On pourrait, par ailleurs, mettre en place des programmes de




développement communs qui viseront à égaliser les normes dans les Etats membres, pour éradiquer ce problème, à terme. Ces programmes de développement devraient également être financés par la caisse commune des Etats membres.

Nous abordons ainsi le thème des *Finances*, qui représente une autre problématique dans le cadre de l'intégration régionale. Un processus d'intégration coûte de l'argent, et cela bien avant que les Etats membres ne puissent en tirer profit. Il faut monter des structures et des institutions communes, et leur fonctionnement coûte de l'argent. Normalement, les Etats membres paient une cotisation, qu'ils doivent payer à intervalles réguliers. Mais en supposant que tous les membres paient leurs cotisations respectives, et à temps, cela ne suffirait toujours pas à financer le travail d'intégration, cela suffirait peut-être juste à financer le fonctionnement des institutions communes.

Dans le cas de l'Union Européenne, comme nous l'avons dit, le financement des institutions et des programmes provient d'une partie des recettes douanières communes, ce qui lui donne une autonomie financière, et un budget appréciable, ne dépendant pas du paiement de cotisations.

Nous avons déjà aussi mentionné les institutions communes. En effet, pour que l'intégration avance vraiment, de telles institutions sont nécessaires, car ce travail ne peut pas se faire à partir des pays membres respectifs. Des institutions dotées de prérogatives claires, de personnel qualifié et de moyens adéquats sont requises pour atteindre les objectifs d'intégration. Ces institutions varient selon les organisations. Et puis elles doivent aussi être financées. En général, on trouve au sein des organisations régionales un organe de coordination et d'exécution (qui peut se nommer secrétariat général ou secrétariat exécutif ou autre), un organe de délibération (souvent formé des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres), quelquefois un parlement



mais qui ne joue pas le rôle d'un parlement traditionnel puisque l'organe de délibération est constitué par les chefs d'Etat.

Il conviendrait aussi de souligner le rôle d'une instance de recours, qui dans beaucoup d'organisations est un tribunal propre. En effet, malgré la bonne volonté de toutes les parties, exprimée dans l'engagement dans l'intégration régionale, celle-ci ne se déroule pas sans entraves, particulièrement par exemple en ce qui concerne la libre circulation des marchandises. Des états membres sont quelquefois très ingénieux, dans l'imposition d'obstacles à cette libre circulation, qui s'apparentent souvent à des barrières non tarifaires. Une suspension de la libre circulation peut généralement être admise, notamment lorsqu'il s'agit d'une mesure d'ordre public, de santé publique ou lorsqu'on pense qu'il y a distorsion de la concurrence. Cependant, il faut une instance indépendante pour statuer, en cas de recours d'autres pays membres, que les mesures prises dans ce cadre sont bien justifiées, et que le cas échéant elles respectent une certaine proportionnalité (par exemple, une mesure de protection des consommateurs ne doit pas toujours aller jusqu'à l'embargo ; quelquefois une mesure d'étiquetage précis dans la langue nationale peut suffire). Un tribunal a ainsi un rôle important dans le développement de l'intégration. Mais encore faut-il qu'un tel tribunal soit doté des moyens nécessaires (en personnel qualifié et en matériels) pour bien accomplir sa mission ; de plus il faut veiller à ce qu'un tel tribunal soit bien accessible (du point de vue des procédures, et aussi de point de vue financier) par tous les états membres et leurs citoyens.

4. Quelles opportunités présente l'intégration régionale?


En conclusion, et en tenant compte des défis posés par l'intégration régionale, il est certainement pertinent de se

poser la question POURQUOI est-ce que les Etats sont prêts à faire ces concessions ? On peut supposer qu'ils espèrent des retombées avantageuses de ce processus d'intégration. Nous allons voir quelles opportunités et quels avantages sont concrètement liés à un tel processus.

Le monde de la globalisation

Depuis que les technologies du transport et de la communication se sont développées de manière très rapide, le monde a beaucoup changé. On parle souvent d'un monde qui est « devenu petit », ou bien qui « est devenu très rapproché », puisqu'il est possible, de nos jours, d'échanger des informations, presque en temps réel et presque partout dans le monde entier, grâce à internet, et de voyager en quelques heures d'un bout à l'autre du globe. Les limites traditionnelles d'un Etat national paraissent désormais un peu étriquées et certains domaines, difficiles à gouverner et à réglementer, lorsque tout a déjà dépassé les structures nationales de l'Etat. De plus, il existe de nos jours toujours plus de problèmes qui font fi des frontières, et qu'un Etat ne peut plus résoudre seul, à son niveau national. Le meilleur exemple qu'il convient de citer est celui de la protection climatique, un thème qui se discute de nos jours dans le monde entier, et que l'on essaie de coordonner au niveau international.

Lorsque des Etats décident de s'unir dans une certaine région du monde et essaient ensemble de résoudre les problèmes qui y prévalent, lorsqu'ils poursuivent des objectifs communs, il leur semble souvent plus facile, dans les nouvelles conditions du monde de la globalisation, de mieux prendre en charge leur rôle étatique. C'est le cas, par exemple, du domaine de la politique de sécurité. Après les attaques contre New York et Washington du 11 septembre 2001, le « terrorisme international » est devenu un sujet encore plus évoqué dans les



discussions. Les organisations terroristes se dispersent et se mettent en réseau partout dans le monde entier. Comment un Etat isolé pourrait-il, avec ses moyens limités, aborder ce problème de manière efficace? Il faut profiter des occasions qui se présentent pour travailler autant que possible avec les autres Etats. De nouvelles possibilités se présentent également au plan économique, grâce à la globalisation. Les moyens de transport et de communication permettent d'envoyer des marchandises dans le monde entier.

Avantages économiques

Comme nous avons toujours, jusqu'ici, marqué la différence entre les dimensions économique et politique de l'intégration, nous allons maintenant aborder de plus près les perspectives économiques de l'intégration régionale:


Une importante opportunité que présente l'intégration régionale, est la création d'un marché plus vaste. Lorsque les producteurs peuvent vendre librement leurs marchandises, non seulement dans leur propre pays, mais aussi dans un espace économique plus vaste, ils obtiennent en général des gains plus importants. Cela arrive surtout lorsque les producteurs, dans chaque pays, se concentrent particulièrement sur ce qu'ils peuvent produire de plus avantageux, par rapport aux autres. Les producteurs gagnent plus d'argent en vendant plus, et peuvent ainsi investir dans des innovations et la modernisation de leurs infrastructures de production. Ce qui signifie, pour les consommateurs, que la plupart des marchandises vont coûter moins cher, à plus long terme. En effet, puisque l'offre augmentera, de la part des producteurs qui entretiennent une concurrence entre eux, tandis que les procédés de fabrication s'affineront de plus en plus, les producteurs essaieront ainsi de toujours baisser les prix de leurs marchandises, pour ne pas perdre leurs parts de marché. Les consommateurs pourront

donc, à terme, se permettre d'acheter plus. De plus, l'augmentation de la production entraînera une création d'emplois. Ce qui veut donc dire que le nombre de personnes qui chercheront un emploi bien payé pour pouvoir s'acheter les produits mis sur le marché, augmentera également.

Pour les travailleurs, une coopération au niveau régional représente l'opportunité d'instaurer des normes communes dans les Etats en coopération, comme par exemple en matière de sécurité sociale, de protection des droits des travailleurs/euses, ainsi que la fixation d'un salaire minimum commun. Et dans le cadre d'un Marché Commun, il leur sera aussi possible de trouver du travail dans un autre Etat membre. Pour les Etats, la réglementation commune des activités économiques occasionnera une réduction des dépenses administratives, puisqu'il ne s'agira plus de s'occuper de tout, tout seul. S'il y a une administration commune, chaque Etat ne sera plus obligé d'entretenir un bâtiment, ni d'y affecter des fonctionnaires uniquement à sa charge. L'argent économisé à ce poste budgétaire peut alors être affecté en vue d'autres objectifs, comme par exemple, la construction d'écoles ou d'hôpitaux. Et si l'argent est effectivement investi dans de telles infrastructures, il ira en définitive au profit de chaque citoyen.

Avantages politiques

Revenons encore une fois au thème du « monde de la globalisation ». En fait, dans ce paragraphe, nous avons déjà abordé le principe fondamental qui explique les avantages d'une coopération politique entre les Etats. L'adhésion à des organisations régionales peut également être bénéfique, pour des raisons politiques, à de petits pays ou à des pays économiquement faibles, plus particulièrement. Si nous essayons d'imaginer, dans un contexte international, l'union



d'un pays relativement faible au plan économique avec plusieurs autres pays, dans le cadre d'une intégration régionale, nous voyons clairement l'importance de ces pays membres réunis, par rapport à l'envergure réduite de chacun de ces pays, pris isolément. Ainsi, si l'union régionale réussit à parler d'une seule voix au niveau international, les pays membres acquerront par là-même une position de négociation nettement meilleure que celle à laquelle chaque pays pourrait prétendre, s'il devait agir seul, pour lui seul « Parler d'une seule voix », c-à-d, réunir toutes les positions différentes au sein du bloc régional, représente tout d'abord, en fait, un énorme défi de coopération politique

PARTIE 2 :

LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT

COMMUNITY (SADC)


Maintenant, nous allons parler de la SADC, pour mieux appréhender l'intégration régionale, à l'aide d'un exemple concret.

1. Histoire de la SADC¹

La SADC est née en 1992, d'une organisation qui l'avait précédée: la Conférence pour la Coordination du Développement de l'Afrique Australe (SADCC) avait déjà été créée en 1980 par les Etats de l'Angola, du Botswana, du Lesotho, du Malawi, du Mozambique, de la Zambie, du Zimbabwe, du Swaziland et de la Tanzanie, avec pour but, la création d'un contrepoids contre le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud. Le but principal de la la Conférence pour la Coordination du Développement de l'Afrique Australe était de réduire la dépendance économique des pays membres envers l'Afrique du Sud. Ce but devait être pris en charge par une coordination des activités de politique extérieure et de politique économique entre les « Etats frontaliers » de l'Afrique du Sud. Il fallait d'abord mettre en place et relier entre elles des infrastructures de liaison et des relais d'informations.

Dans les années 90, c-à-d, après la fin du conflit Est-Ouest et l'effondrement du régime d'apartheid en Afrique du Sud, la SADCC s'est retrouvée dans un contexte et des conditions complètement nouveaux. En réaction à cette situation, les Etats membres de la SADCC ont conclu, en 1992, le traité

1 Source: <http://www.issa-bonn.org/laender/sadc.htm>



SADC. Ils prônaient une coopération plus engagée et plus responsable, ainsi qu'une intégration régionale plus poussée. Le but était de créer une communauté intégrée pour le Développement, c-à-d, une communauté avec des objectifs de développement communs, en Afrique australe. Ce but dépassait l'institution initiale de la SADCC, pour laquelle il s'agissait « seulement » de coordonner les intérêts communs des Etats membres.

Objectifs et obligations des Etats de la SADC

Sur le plan économique, les Etats membres de la SADC visent l'approche commune d'une économie de marché coordonnée et régulée. Ce qui signifie qu'il ne faut pas laisser libre cours au marché, mais que l'Etat doit instaurer un ensemble cohérent de règles pour réguler le marché. Il s'agissait, par exemple, de la couverture sociale des travailleurs. Au plan politique, les Etats membres de la SADC s'engageaient par voie de traité à respecter les droits de l'homme, et à s'investir pour la paix, la sécurité, la promotion de la démocratie, l'équilibre entre les Etats membres, ainsi que la recherche d'avantages communs.

Plus de vingt protocoles, au total, fixent dans leurs détails, le déroulement du processus d'intégration des Etats membres de la SADC.

Le protocole de commerce, qui joue un rôle important compte tenu de la libéralisation économique, prévoit l'instauration, en 2008, d'une zone de libre-échange entre les Etats membres. Si nous nous rappelons ce qui a été dit dans la première partie de la brochure, cela signifie que toutes les barrières douanières au sein de la zone de libre-échange seront abolies. Ce processus était censé s'effectuer petit à petit, depuis l'entrée en vigueur du protocole de commerce en l'an 2000. Dans ce processus, les pays ne seront pas tous traités de la même manière: les

Etats économiquement plus faibles bénéficieront de périodes de transition plus longues, pendant lesquelles elles devront abolir leurs barrières douanières. Ainsi, la libéralisation et l'intégration avancent plus lentement pour les pays économiquement plus faibles, que pour les pays économiquement plus forts.


Jusqu'en 2010, les Etats membres de la SADC vont ensuite créer une union douanière, jusqu'en 2015 un Marché Commun, jusqu'en 2016 une banque centrale commune ; elle deviendra une union monétaire en 2016 et jusqu'en 2018, elle aura instauré une monnaie régionale commune.²

Organisation de la SADC

Dans traité de la SADC, c'est d'abord la structure organisationnelle de la SADCC qui a été reprise. Ce qui signifie que la responsabilité pour tous les secteurs communs a été répartie également sur les 14 Etats membres initiaux. En prenant un exemple fictif, nous pouvons imaginer, par exemple, que la responsabilité pour le secteur agricole a été attribuée à la Tanzanie, tandis que le Botswana s'occupe du secteur Infrastructures. Le but était la répartition décentralisée des responsabilités. Il y avait, par ailleurs, le Secrétariat central de la SADC à Gaborone, au Botswana.

Ce type d'organisation eut pour conséquence un manque de clarté, en plusieurs endroits, sur la démarcation de l'exercice des compétences; il y eut ainsi des superpositions de responsabilités et des problèmes de désaccord entre les Etats membres. Souvent, les administrations nationales n'avaient tout simplement pas suffisamment d'argent pour remplir leurs obligations. Il fallut, en 2001, après de longues négociations lors d'une réunion au sommet extraordinaire de la SADC,

2 Voir aussi le calendrier d'intégration de la SADC au Chapitre 2.



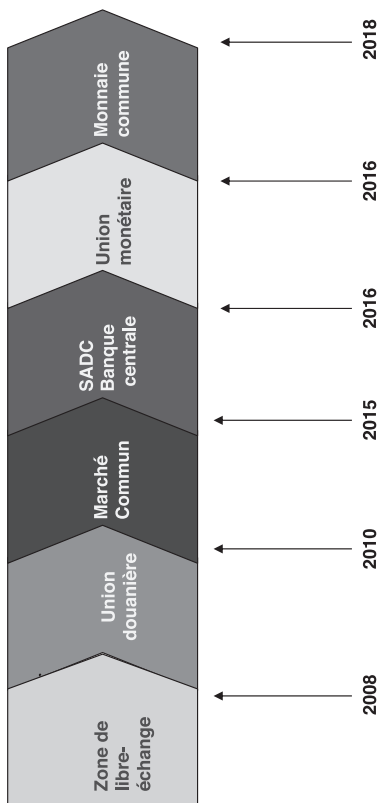
adopter une proposition de réforme. Selon cette réforme, les secteurs communs se réduisaient désormais à 4 Directions:

1. Commerce, Industrie, Finances et Investissements
2. Infrastructures et Services
3. Nutrition, Agriculture et Ressources naturelles
4. Développement social et humain, et Programmes spéciaux

Ces Directions travaillent sous l'égide du Secrétariat de la SADC au Botswana. Ce qui signifie que le Secrétariat, en tant qu'organe commun des Etats membres, s'est trouvé, grâce à la réforme, nettement renforcé dans son pouvoir vis-à-vis des Etats membres. En plus des Directions, il existe aujourd'hui un Comité national de la SADC dans chaque Etat membre. A Madagascar, ce comité a son siège au Ministère des Affaires étrangères. Les comités nationaux doivent s'assurer que chaque Etat membre participe effectivement au processus d'intégration de la SADC.

L'organe suprême de la SADC est la Conférence annuelle des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres. Toutes les décisions de la SADC se prennent à ce niveau. La Présidence du sommet est assumée à tour de rôle par les Etats membres.

2. SADC - Calendrier du processus d'intégration



Quelques liens sur l'intégration régionale :

- Le régionalisme en Afrique :

<http://ancien.inter-reseaux.org/publications/graindesel/gds25/BoiteOutils-GDS25.rtf>

- Site de la SADC : **www.sadc.int**

- Site de l'Union Européenne : **[http://europa.eu/index fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)**

