



FONDS D'INTEGRATION AFRICAINE

Un fonds spécial continental pour la mise en oeuvre des projets d'intégration régionale prioritaires et du programme minimum d'intégration de la Commission de l'Union Africaine

PROJET D'ETUDE DE FAISABILITE

Préparée par:

Oumar SECK
Wilfred THARIKI

14 Octobre, 2013



Cette étude a été financée le PNUD

RÉSUMÉ

Introduction

Cette étude de faisabilité sur la création du Fonds d'Intégration Africaine (AIF) a été préparée pour la Commission de l'Union africaine (CUA), sous financement du Bureau du PNUD en Ethiopie et sous la supervision technique du Département des Affaires Economiques de la CUA .

L'AIF est destinée au financement du " Programme Minimum d'Intégration " (MIP) adopté lors de la quatrième Conférence des ministres africains en charge de l'Intégration (COMAI IV) du 7 au 8 mai, 2009 à Yaoundé-Cameroun.

Cependant, l'étude de faisabilité prend acte des évolutions importantes dans le processus d'intégration régionale et les ambitions de l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (CER) depuis l'articulation, en 2009, du Programme minimum d'intégration (MIP) que l'AIF est supposé financer. Tout d'abord, l'UA a exprimé des ambitions accrues pour son programme d'intégration régionale et lancé des initiatives continentales majeures (C-FTA, BIAT, CAADP/3ADI, PIDA, AIDA / RADS, AGA, APSA, EPYW et autres). Deuxièmement, au niveau des CER , même si le rythme de l'intégration régionale a été relativement lent en général; un certain degré de réalisation a été accompli dans de nombreux domaines thématiques de l'intégration régionale (libre circulation des personnes, union douanière, barrières tarifaires, barrières non tarifaires, corridors de transport, infrastructures régionales, etc.) et des mesures audacieuses ont été prises par certaines CER pour accélérer le processus d'intégration, notamment avec, avec l'avènement de l'Accord «Tripartite ZLE COMESA-SADC–EAC» annoncé par les trois CER en 2008. Par conséquent, l'AIF et le concept de MIP ont été "re- contextualisés " pour tenir compte de ces évolutions majeures dans l'agenda de l'intégration régionale Africaine. En d'autres termes, l'AIF soutiendra des programmes/projets prioritaires d'intégration régionale ainsi que les programmes du MIP réactualisée pour les CER reconnues être en retard par rapport au processus et à l'Agenda de l'intégration régionale de l'UA.

L'étude couvre les points suivants : (a) Revue de la situation socio- politico économique de l'Afrique (b) Analyse des progrès réalisés dans le processus d'intégration régionale en Afrique; (c) Analyse des programmes prioritaires d'intégration régionale et des projets et activités réactualisés du MIP que l'AIF devra cibler; (d) Justification du projet de l'AIF ; (e) Structuration du Fonds d'Intégration Africaine; (f) Définition de la mission, des objectifs, des mécanisme d'appui/financement de l'AIF; (g) Articulation des procédures opérationnelles et des structures organisationnelles et de gestion de l'AIF ; (h) Définition du système de gouvernance de l'AIF; (i) Evaluation de la taille et des coûts opérationnels et de gestions du fond; (j) Identification des sources potentielles de financement du fonds et définition d'une stratégie de mobilisation des ressources financières; (k) Suggestion d'un plan de déploiement et de mise en œuvre du fonds (l) Identification des facteurs clé de succès et risques liés au projet .

Les bénéficiaires de cette étude de faisabilité sont la Commission de l'Union Africaine (CUA), les Communautés Economiques Régionales (CER) et les États Membres de l'Union Africaine (UA).

Contexte Régional

Malgré les nombreuses résolutions adoptées par les dirigeants africains, le processus d'intégration africaine a été marquée par des progrès lents en raison des différences dans l'engagement politique des Etats membres vis-à-vis de l'agenda de l'intégration; de l'efficacité limitée des institutions continentales, régionales et nationales traitant des questions d'intégration régionale, et d'une expertise technique et une capacité financière limitées pour mettre en œuvre les décisions prises.

En dépit de l'amélioration des performances de croissance économique du continent ces dernières années, le niveau de pauvreté, la diversification économique et la compétitivité internationale restent un défi auquel le continent africain reste toujours confronté. Par ailleurs, plusieurs études ont montré qu'une augmentation de la part des pays africains dans le commerce mondial de 1 pour cent se traduirait par un revenu annuel supplémentaire de plus de 200 milliards de dollars US, ce qui est plus de cinq fois le montant que le continent reçoit comme aide publique/officialle au développement (APD). Pourtant, malgré cette considérable importance économique du commerce international et régional pour l'Afrique, le commerce intra-africain reste relativement faible (autour de 11-12% du commerce extérieur des pays africains) du fait de plusieurs facteurs : les nombreuses barrières non tarifaires (BNT), des défaillances en matière de facilitation des échanges, des services financiers de soutien aux exportation et au commerce international peu performants, un déficit considérable en matière de stock et de services d'infrastructure de soutien au commerce, notamment, dans les transports et la logistique.

Africa – Quelques Indicateurs Macroeconomiques, Sociaux et d' Environnement des Affaires (4 Premiers Pays dans le rapport DBR 2013 par Sous-région)

	Population 2012 (million)	Doing Business Report 2013		Rand IDH 2012 (186 pays)	PIB 2012 (courant \$) US\$ billion	PIB par Tête 2012 (courant \$) (US\$)	Budget Revenus 2011 estimations. (US\$ billion)	Taux Inflation 2011 (%)	Taux Chômage 2011 est.*(%)	Exportations 2011 estimations (US\$ billion)	Taux Investissement 2011 estimations (% PIB)
		Rang Global (185 pays)	Rang African (49 payss)								
AFR. OUEST											
Ghana	25.5	64	6	135	37.4	1,528	8.8	8.7	8.7	12.7	26.1
Cape Verde	0.5	122	13	132	1.7	3,482	0.552	4.5	4.5	0.191	36.5
Nigeria	166.6	131	15	153	287.8	1,727	23	10.8	23.9	103	22.1
Sierra Leone	6.1	140	18	177	3.9	652	0.503	18	-	0.472	-
AFR. CENTRALE											
Cameroun	20.5	161	32	150	26.4	1,290	5	2.9	-	5.5	18.3
Guinée Equat.	0.74	162	33	136	24.0	32,506	8.8	7	25	15.6	49.0
Gabon	1.5	170	36	106	19.4	12,411	5.5	1.2	15.4 (2010)	10.8	28.5
RDC	69.5	181	45	186	18.1	261	4.7	17	-	10.9	28.6
AFR. EST											
Rwanda	11.2	52	4	167	6.7	599	1.4	3.9	8	0.372	25.3
Kenya	42.7	121	12	145	40.7	952	6.6	14	40	5.7	23
Ethiopie	86.5	127	14	173	39.9	461	5.3	33.2	20.4 (2009)	2.7	24
Tanzanie	47.6	134	16	152	29.9	628	2.4	18.7	10.7	2.5	24
AFR. AUSTRALE											
Maurice	1.3	19	1	80	12.7	9,709	2.3	6.5	7.7	2.6	24.6
Afrique du Sud	50.7	39	2	121	369.5	7,287	102	5	24.5	104	19.7
Botswana	2.0	59	5	119	14.8	7,220	5.6	8.5	7.5 (2007)	6.0	21.5
Namibie	2.3	87	7	128	12.0	5,107	3.7	5	27.4	4.3	21.2
AFR. NORD											
Tunisie	10.7	50	3	94	44.2	4,130	11.8	5.6	17.4	17.2	22.3
Maroc	32.6	97	9	130	101.2	3,107	25.3	1.2	9	21.8	31.4
Egypte	83.9	109	10	112	253.9	3,024	50	7.1	13.5	23.8	16
Algerie	36.5	152	25	93	198.1	5,432	81.2	8.9	10.2	71.8	31.5

(*) Taux de chômage basés sur estimations de CIA World factbook et recherches Internet pour Rwanda, Uganda, Ethiopie, Tanzanie, Namibie

Source: Compilation auteur basée sur 2013 African Statistical Yearbook, 2013 Doing Business Report, 2013 IDH PNUD HDR, 2012 CIA World Factbook

Justification de la Mise en Place d'un Instrument de Financement Spécifique pour le MIP et les Projets Prioritaires d'Intégration Régionale

La lenteur des progrès dans la mise en œuvre du Traité d'Abuja

Un sommet des dirigeants de l'UA en Janvier 2012 a approuvé un nouveau plan d'action pour stimuler le commerce entre les pays africain sur la base, entre autres, des liens plus étroits en cours de construction entre le COMESA, la EAC et la SADC. Le sommet a noté la lenteur des progrès de la mise en œuvre du Traité d'Abuja et a fixé un objectif de 2017 pour établir une zone de libre-échange continental (ZLE-C) pour réunir les économies petites et fragmentées africaines dans un marché unique. En outre, la crise économique mondiale a accru la pression sur l'Afrique d'accélérer son intégration et être prêt pour de nouveaux défis. Le projet de ZLE-C pourrait accroître considérablement cet effort.

Cependant, les progrès vers la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja restent lents étant donné les défis en matière de développement régional en vigueur et les pressions exercées par l'environnement international sur les pays Africains .

Par conséquent, l'accélération des processus d'intégration régionale et de la mise en œuvre du Traité d'Abuja (i.e. la mise en œuvre de la ZLE- C qui mène à la Communauté Economique Africaine) grâce à la mise en place d'un instrument de financement spécifiques des projets d'intégration régionale prioritaires, entre autres, est d'une importance vitale pour l'avenir de nombreux pays africains et pour le continent Africain dans son ensemble.

Justification économique

Il est largement rapporté que le faible niveau du commerce intra-africain est une opportunité de croissance et de développement ratée pour les pays africains. En effet, plusieurs études ont montré que, si les pays africains parvenaient à accroître leur part dans le commerce mondial que de 1 pour cent, cela se traduirait par un revenu annuel supplémentaire de plus de 200 milliards de dollars, soit environ cinq fois plus que le montant que le continent reçoit de l'aide publique au développement. Cette source de revenus stables permettrait de renforcer la transformation des économies africaines, d'affronter la concurrence mondiale, et de lutter efficacement contre la pauvreté.

En outre, avec leurs « petites » économies, un certain nombre de pays africains sont confrontés à une forte concurrence sur les marchés internationaux, ne bénéficient pas d'avantages comparatifs dans les secteurs industriels qui requièrent des économies d'échelle, et ont moins de pouvoir de négociation, notamment, auprès d'instance telles que

l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et les Accords de Partenariat Economique (APE) avec l'Union Européenne.

Par ailleurs, le commerce intra-africain a le potentiel de réduire la vulnérabilité aux chocs mondiaux, contribuer à la diversification économique, améliorer la compétitivité des exportations et créer des emplois.

Justification au plan financier et en matière de gestion de risque

Les conclusions du travail du Groupe de haut niveau sur les sources alternatives de financement de l'Union africaine (HLPASF) dirigé par le Président Obasanjo ont révélé la non-viabilité du système actuel de financement de l'UA. En outre, la plupart des CER font face à d'énormes défis en matière de mobilisation de ressources financières pour soutenir leurs activités de programme.

La mise en place de l'AIF produira les avantages suivants:

Facilitation d'autres activités de mobilisation des ressources : L'AIF et son impact sur le processus d'intégration régionale vont rendre d'autres initiatives de mobilisation des ressources qui soutiennent le processus d'intégration régionale plus attrayantes. En effet, le succès de la mobilisation des ressources alternatives (contribution des États membres, ressources commerciales, financements structurés via les PPP, etc.) dépend en grande partie des preuves de progrès sur le processus et les programme d'intégration régionale et le MIP en particulier.

Appui à d'autres efforts de mobilisation des ressources : L'AIF va soutenir les efforts de mobilisation des ressources des CER et de la CUA elle-même. En particulier, il contribuera à la structuration et la mobilisation des fonds fiduciaires thématique et soutiendra, le cas échéant, les activités de renforcement des capacités et de développement de projet des CER, de l'Agence de Planification et de Coordination du NEPAD (APCN) et de la CUA.

Financement-relai: L'AIF jouera le rôle d'instrument de financement-relai pour les programme/projets/activités prioritaires d'intégration régionale pour lesquels la mobilisation des ressources financières prend du temps à se matérialiser.

Synergie et complémentarité avec d'autres sources de financement: Dans tous les cas, l'AIF sera complémentaire à tous les autres fonds existants ou processus de mobilisation de ressources financières (par exemple, les fonds thématiques existants, IPPF, fonds des CER, etc.) avec lesquels il va développer des synergies.

En outre, les instruments de mobilisation des ressources alternatives en train d'être mis en oeuvre (prélèvements supplémentaires sur les revenus des États membres, AIDF & CAAG de la NPCA, Africa50 Fonds de la BAD, etc.) prendront environ 3 à 4 ans au moins, avant leur concrétisation, en raison des fortes implications politiques et/ou leur complexité technico-juridique et financier. L'AIF qui est de dimension relativement moins importante, pourrait être mis en oeuvre dans un délai de 18 à 24 mois si la CUA déploie un leadership adéquat, investit des ressources de développement/promotion suffisantes et travaille avec méthode à sa réalisation.

Un Fonds Fiduciaire Multi-donateurs comme Instrument de Financement le plus Approprié

Entre les solutions classiques d'APD et les nombreuses variantes des fonds fiduciaires disponibles, le fond fiduciaire multi-donateurs (FFMD), sous la forme d'une facilité chapeau multi - destinataires pour mobiliser et déployer les ressources du fonds fiduciaire mis en commun, semble être le plus approprié sur la base des nombreux avantages pour la CUA et les CER ci-dessous:

Appropriation: Il contribuera à faire en sorte que la CUA et les CER contrôlent leurs programmes et projets. Il permettra à la CUA et aux CER de financer leurs besoins prioritaires (par rapport à des situations où les bailleurs de fonds mettent l'accent sur leurs propres priorités).

Choix inapproprié de projets: Il promeut des situations où les bailleurs de fonds ne sélectionnent pas « leurs » projets préférés et permet, plutôt, de s'assurer que les projets, pas « en vogue » aux yeux des bailleurs de fonds mais vital pour le processus d'intégration régionale, sont financés.

Mobilisation des ressources financières : il encourage une gamme de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux et des acteurs du secteur privé à engager des ressources pour la même cause.

Coûts des transactions: Il a le potentiel de réduire les coûts des transactions et les charges administratives de la CUA et des CER en matière de gestions de projets d'intégration.

Réforme: Une articulation coordonnée des stratégies et plans d'actions des bailleurs de fonds aura un effet positif sur la capacité de la CUA, des CER et des États membres à entreprendre les réformes et les projets prioritaires envisagés.

Coordination entre partenaires au développement et dialogue avec l'UA/CER : Il facilite la coordination et l'harmonisation des actions des partenaires au développement tout en fournissant une plate-forme de dialogue sur les politiques entre les eux et entre partenaires et CUA/CER d'autre part.

Mission, objectifs et les modalités de financement du Fonds

Mission

La mission du fonds est d'aider à accélérer le processus d'intégration régionale à travers, entre autres, le financement des programmes/projets d'intégration régionale prioritaires et le Programme minimum d'intégration ré-actualisé (MIP) de la Commission de l'Union pour les CER qui sont en retard dans le processus d'intégration. Vu sous cet angle, l'AIF viendra compléter les instruments classiques de financement des CER ainsi que des différentes facilités de financement multilatérales et régionales qui appuient le processus d'intégration régionale.

Buts et objectifs

Les objectifs poursuivis, à travers l'opérationnalisation de l'AIF, sont de parvenir à chacune des six étapes du Traité d'Abuja dans le délai fixé, tout en endiguant et en refocalisant le flot d'efforts divergents, non coordonnées et incohérentes déployés à cet effet.

Mécanismes d'appui de l'AIF

Les mécanismes d'appui de l'AIF seront sous les différentes formes suivantes:

Les subventions: Le transfert de fonds à des organismes régionaux qualifiés qui répondent à des critères d'éligibilité stricts pour la mise en œuvre d'un projet spécifique contre livrables et calendrier d'exécution pré- définis.

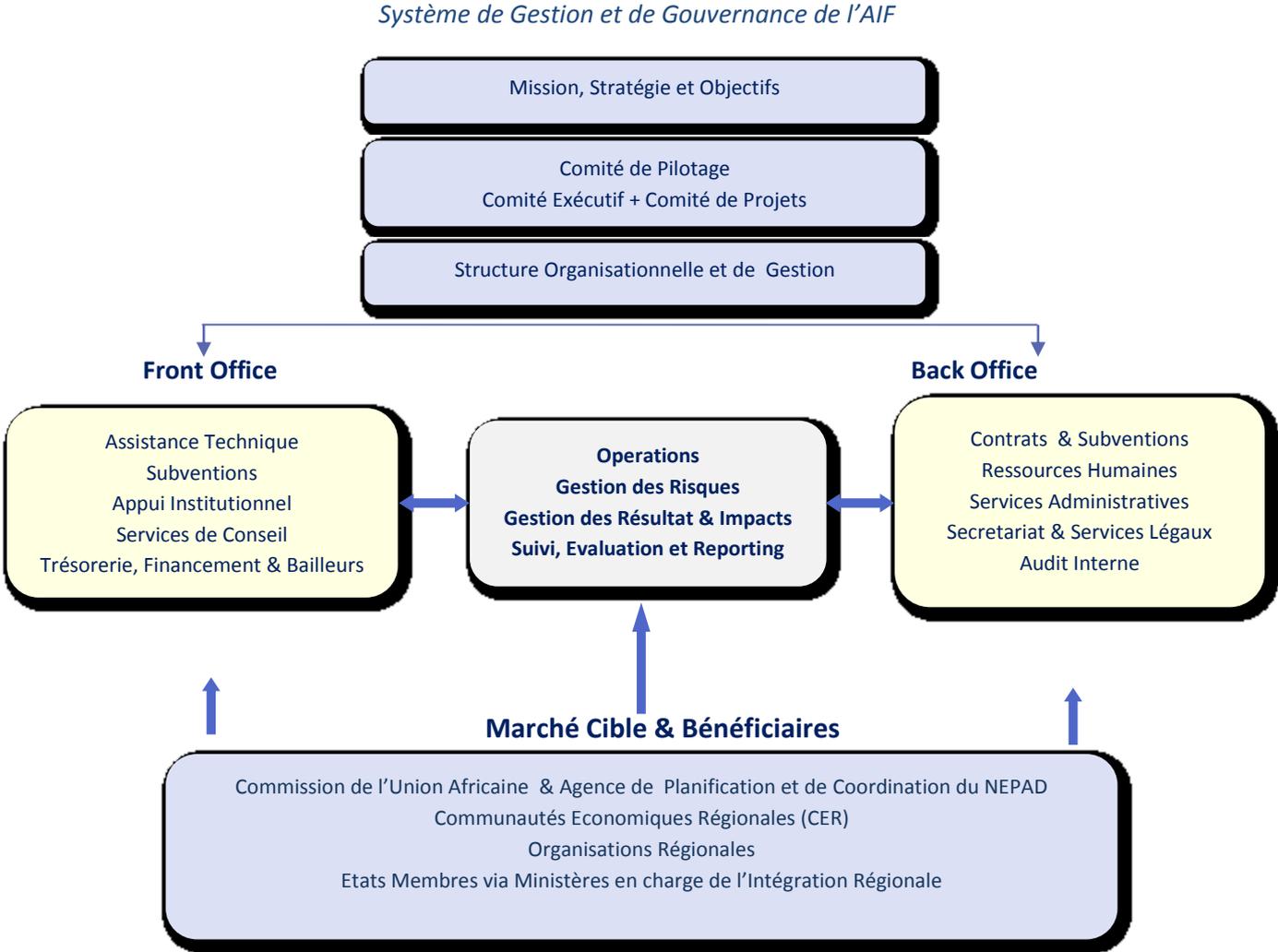
Assistance technique: Assistance technique classique dans des domaines tels que: (a) l'évaluation des besoins et la mise en œuvre et l'évaluation des réformes ; (b) la formulation de politique , stratégies et programmes /projets ainsi que leur mise en œuvre, suivi et évaluation; (c) collecte et dissémination/diffusion de connaissances) ; (d) conception de base de données statistiques, enquêtes statistiques et saisie et diffusion des données statistiques.

Services de conseils: Les services de conseil concerneront deux catégories d'activités: (a) l'assistance aux activités de pré - investissement sous la forme de développement de projets, appui à la promotion de la « bancabilité » de projets d'intégration régionale, et assistance en matière de préparation des projets pour investisseurs en fonds propres/capital risque, appui aux campagnes de mobilisation de fonds pour projets bancables/PPP déjà finalisés/développés (préparation du mémo aux investisseurs, soutien au road show, mission des investisseurs), et (b) l'appui aux activités de mobilisation des ressources pour la CUA, les CER, des organes régionaux.

Appui institutionnel: L'appui institutionnel sera offert uniquement aux CUA, aux CER et aux organes régionaux des CER dans les domaines de l'intégration régionale prioritaires. L' aide concernera des activités telles que: (a) la gestion, l'organisation, la planification, la gouvernance et la conception/amélioration de systèmes organisationnels et de gestion; (b)

des projets/activités spécifiques qui font avancer considérablement le processus d'intégration régionale (une demande de soutien à un organe régional devra d'abord être validé par le CER concerné avant de faire l'objet d'une évaluation par l'AIF, et (c) voyage d'étude et de facilitation d'apprentissage/transfert de connaissance dans les institutions/ projets dits de bonnes pratiques.

Gestion et Gouvernance du Fonds



Canaux et modalités de décaissement de l'AIF

L'AIF envisagera une variété de modalités de décaissement telles que les appels à propositions, appels d'offres et des subventions directes qui seront choisis avec souplesse en fonction des objectifs du fond fiduciaire, des activités envisagées et du profil des entités qui vont mettre en œuvre les projets.

Les canaux/modalités de décaissement envisageables sont les suivantes: décaissement direct à la CUA ou à la CER (pour les projets continentaux ou des initiatives régionales/transfrontalières), décaissement direct aux Etats membres (pour les projets nationaux qui auront un impact sur l'intégration régionale), et le décaissement aux États membres via les CER (par lequel les CER jouerait un rôle qui s'apparente à celui d'un organisme de développement régional) qui sert d'interlocuteur entre l'AIF et les États membres et assure le suivi et l'évaluation des décaissements, et fait un rapport à l'AIF sur les progrès dans la mise en oeuvre, les livrables et les résultats/impacts réalisés.

Taille du Fonds sur un horizon de planification de 4 ans

Le total des besoins de financement pour un programme de 4 ans (correspondant à l'horizon de mise en œuvre de la ZLE-C) s'élève à 350 millions de dollars US répartis comme suit:

- Projets prioritaires d'intégration régionale et MIP réactualisé : 320 millions \$ US
- Projets de renforcement des capacités : 21 millions \$ US
- Saisie, dissémination et transfert de bonnes pratiques/ connaissances : 2 millions \$ US
- Diffusion de « success stories » et réalisation de l'AIF/CUA/CER: 2 millions \$ US
- Mise en place et exploitation/gestion de l'AIF sur 4 ans : 5 millions \$ US

NB : En général, les gestionnaires de fonds sont payés sur la base d'une commission de gestion de 1,5 % à 3,5% selon le montant concerné et le type et la complexité du travail requis. Les rapports indiquent que la BAD exige 5% (les fonds fiduciaires gérés par la BAD sont généralement en dessous de 50 millions de dollars US). Ainsi, pour le fonds AIF, on pourrait anticiper/négocier des frais de gestion de 1 % à 1,5% compte tenu de sa taille.

Canaux et opportunités de mobilisation et opportunités

L'AIF mettra à profit une combinaison de canaux pour la campagne de mobilisation des ressources financières; y compris:

- Les canaux diplomatiques
- Les canaux politiques
- Les canaux de la coopération au développement
- Les canaux d'investissement social et de financement philanthropique
- Le financement commercial via les marchés financiers

Il y'a potentiellement **six sources pour la mobilisation des ressources financières** au profit de l'AIF, avec différents niveaux de probabilité de succès, différentes conditions clé de succès, différents types de conditionnalité, différents critères d'éligibilités, différents instruments d'acquisition de ressources. Elles comprennent:

- La mobilisation des ressources auprès des partenaires au développement traditionnels, y compris, la mobilisation des ressources auprès de fonds mondiaux déjà opérationnels
- La mobilisation de ressources auprès des partenaires dits émergents : BRICS, CCG, etc.
- La mobilisation de ressources par l'augmentation et la rationalisation des contributions des États membres de l'UA
- La mobilisation de ressources financières commerciales sur le marché financier
- La mobilisation des ressources du secteur privé
- La mobilisation des ressources financières philanthropiques

Institution hôte et gouvernance de l'AIF

Le fonds sera accueilli dans un établissement hôte répondant aux critères d'éligibilité des bailleurs de fonds (exemple: passer le « test des 4 piliers de l'UE »), d'un commun accord entre la CUA et ladite institution. En d'autres termes , la CUA devra s'assurer que l'institution hôte réponde aux critères d'éligibilité.

Par rapport aux critères en question, les institutions qui pourraient être considérées comme hôtes potentiels de l'AIF sont:

Institutions africaines :

- Banque Africaine de Développement
- Banque de Développement d'Afrique du Sud
- Les banques régionales de développement (BIDC, CADB, EADB, PTA Bank)
- Institutions certifiées du secteur privé
- Banque africaine d'investissement en cours de création

Institutions multilatérales :

- Groupe de la Banque Mondiale
- Système des Nations Unies

Sur la base de ce qui précède, il convient de souligner qu'il y aura un avantage supplémentaire, d'un point de vue crédibilité et gestion des risques, d'avoir le fonds logé au sein d'institutions telles que la BAD, le Groupe de la Banque Mondiale ou le système des Nations Unies qui, non seulement ont une expérience avérée dans la gestion des fonds fiduciaires, mais également offrent aux autres bailleurs de fonds le confort en matière de reddition de comptes , expertise opérationnelle et les exigences de gestion des risques pour des fonds de cette envergure.

Plan de déploiement et de mise en œuvre de l'AIF

D'un point de vue de la mobilisation des ressources financière, le déploiement du projet de l'AIF est fondé sur l'hypothèse suivante:

- Phase 1: Mobilisation des ressources financières auprès des partenaires au développement: 2014 -2017
- Phase 2: Mobilisation des ressources financières sur la base de l'augmentation des contributions des États membres de l'UA comme suggéré par le HLPASF dirigé par le Président Obasanjo: 2017-2021

Le plan de déploiement et de mise en œuvre pourrait être conclu dans un horizon temporel de 18 à 24 mois avec un engagement de la direction de la CUA et en faisant en sorte que les ressources financières et humaines nécessaires pour mener la campagne de mobilisation des ressources sont disponibles suffisamment tôt. Par ailleurs, un soutien diplomatique robuste par la CUA et des États membres clé devra être apporté à l'équipe d'intermédiaires / consultants en charge de la campagne de mobilisation des ressources de l'AIF. Un engagement proactif avec les partenaires stratégiques clé (institution hôte telle que la BAD et les partenaires financiers d'ancrage tels que l'UE/US/Banque Mondiale) sera crucial pour la gestion accélérée de la campagne de mobilisation des ressources et le plan de déploiement /mise en œuvre du projet.