



L'INDICE MULTIDIMENSIONNEL DE L'INTEGRATION REGIONALE AFRICAINE (IMIRA)

LE RÉSUMÉ EXÉCUTIF

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE
Février 2019

Contexte

Depuis plusieurs décennies, les Chefs d'État et de Gouvernement d'Afrique n'ont cessé de prôner l'intégration africaine comme stratégie pertinente pour réaliser le développement du continent. Cette vision s'est concrétisée dans la pléthore d'accords et de traités adoptés progressivement par ces Chefs d'État et de Gouvernement. Partant de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) à l'Agenda 2063 aujourd'hui, la volonté des Chefs d'État et de Gouvernement n'a jamais changé si l'on s'en tient aux initiatives qu'ils ont continuées sans cesse d'élaborer.

Cependant, la volonté n'a pas suffi pour que les initiatives produisent les résultats escomptés. En effet, plusieurs de ces initiatives ont échoué pour des raisons diverses donc le financement, la divergence de visions avec d'autres institutions internationales, les conflits internes, le refus d'abandon de souveraineté par les États Membres. À cela s'ajoute, le manque de suivi et d'évaluation pour une meilleure atteinte des résultats assignés à chacune de ces initiatives.

Ainsi, avec la nouvelle initiative des Chefs d'État et de Gouvernement qu'est l'agenda 2063, un accent particulier veut être mis sur le suivi-évaluation en vue de réaliser de façon efficace et efficiente les objectifs. En Mai 2013, en Maurice, les Ministres africains en charge de l'intégration, réunis en conférence, ont demandé à la Commission de l'Union africaine (CUA) de concevoir un système d'évaluation de l'intégration afin d'avoir non une idée claire sur l'ensemble des travaux effectués en faveur de l'intégration africaine, mais aussi de déceler les obstacles liés au processus d'intégration en Afrique.

C'est dans cette dynamique que la CUA, en collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique ont uni leurs efforts pour produire l'indice de l'Intégration Régionale Africaine (IIRA) dont son premier rapport a été lancé en 2016. Bien que l'initiative mérite d'être saluée, il n'est pas cohérent de rester sourd aux critiques formulées à l'endroit de cet indice qui est considéré comme une innovation dans le processus d'intégration africaine. Parmi les nombreuses critiques de l'IIRA, nous pouvons retenir quelques-unes qui sont les suivantes : (i) des dimensions importantes de l'intégration qui ne sont pas couvertes, (ii) l'IIRA priorise la comparaison entre les CER et les pays sans toutefois mettre l'accent sur l'évaluation du processus d'intégration conformément aux initiatives d'intégration.

La CUA a donc trouvé important de développer un autre indice dont l'objectif pourrait répondre à la préoccupation principale des principaux acteurs de l'intégration. Pour ces derniers, l'évaluation de l'intégration ne nécessite pas à l'heure actuelle des comparaisons entre CER ou encore entre États Membres. Le nouvel indice développé par la CUA se veut plus inclusif de par sa méthodologie de production afin de combler significativement les lacunes de l'IIRA.

Objectif du rapport

L'objectif de l'étude entreprise par la CUA est de proposer un cadre de suivi-évaluation cohérent, robuste et inclusif qui répond aux préoccupations de suivi évaluation des acteurs de l'intégration en Afrique.

Plus précisément, l'étude devra :

- ❖ Déterminer les dimensions de l'intégration sur la base des différentes initiatives définies et qui constituent le processus d'intégration régionale africaine ;
- ❖ Déterminer des indicateurs SMART pour chacune de ces dimensions
- ❖ Proposer des méthodes de calculs de ces indicateurs et

- ❖ Déterminer les seuils pour chacun des indicateurs afin servir de niveau d'évaluation des efforts des différentes CER.

Pertinence et valeur ajoutée de l'indice IMIRA

- ❖ **L'indice prend en compte de plusieurs dimensions y compris les dimensions émergentes de l'intégration**

Les mutations en cours à l'échelle mondiale ainsi que les problématiques émergentes qui découlent de la mondialisation imposent la prise en compte des nouveaux domaines ayant un impact sur le processus d'intégration ainsi que sur le devenir des populations africaines. Parmi ces nouvelles dimensions, l'on peut citer : l'environnement, la migration, le changement climatique, la culturelle, la gouvernance, la paix et la sécurité.

- ❖ **L'indice cadre de suivi-évaluation de la mise en œuvre des programmes et projets de l'intégration**

A la différence de l'IIRA qui comme démontré plus haut est basé sur la méthode du « MinMax »¹ et obéit à une logique de comparaison entre les pays et les CER, le nouvel indice s'oriente plutôt dans le sens d'un suivi-évaluation basé sur le processus de mise en œuvre de l'agenda d'intégration. En effet, la comparaison ne permet en aucun cas d'apprécier le niveau des CER dans la mise en œuvre des initiatives et ne fait pas ressortir les efforts réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda d'intégration. Le nouvel indice vient donc combler cette limite de l'indice d'intégration régionale africaine qui ne pouvait donner avec précision l'évaluation de la mise en œuvre d'un agenda d'intégration en fonction des objectifs, des échéances et du plan d'action fixé.

Le nouvel indice est donc un cadre d'évaluation des acquis des CER en comparaison avec les objectifs et étapes prévues par les initiatives d'intégration.

- ❖ **La Valeur ajoutée du nouvel indice**

La nouvelle étude réalisée par la CUA, après celle réalisée en collaboration avec la CEA et la BAD en 2016, présente une valeur ajoutée remarquable. Plusieurs voix s'étant insurgées sur l'opportunité de développer un nouvel indice, il apparaît important de faire ressortir dans le tableau 1 ci-dessous les éléments comparatifs de ce nouvel indice afin de souligner d'avantage la nécessité de ce nouvel indice. Ainsi, nous avons pris le soin de synthétiser les différences entre les deux indices comme suit :

Tableau 1 : Synthèse des différences entre l'IIRA et le nouvel indice

	IIRA	Nouvel indice IMIRA
Objectifs	Évaluer le niveau d'intégration des CER et des pays en termes de comparaison	❖ Évaluer les CER en termes de mise en œuvre des programmes d'intégration majeurs.
Méthodologie	La méthode MinMax	❖ La Méthode des Objectifs ❖ La Méthode des Moyennes
Valeur ajoutée du nouvel indice		❖ Prise en compte de domaines émergents tels que l'intégration sociale, l'intégration environnementale, l'intégration politique. ❖ Utilisation des seuils
Rôles	Comparer les pays et les CER dans leurs efforts de mise en œuvre du processus.	❖ Servir d'instrument d'évaluation de l'intégration pour une meilleure production du rapport annuel sur l'état de l'intégration en Afrique.

Source : CUA, 2018

¹ La méthode minimax est une méthode de normalisation basée sur les plus petites et grandes valeurs de l'échantillon. Ces valeurs sont ramenées à 0 et 1 ; ensuite toutes les autres valeurs sont classées entre 0 et 1.

Méthodologie

La méthodologie, basée sur une stratégie inclusive, se décline en 3 grandes phases que sont :

❖ Sélection des dimensions de l'intégration et des indicateurs

La sélection des dimensions et des indicateurs a impliqué les Experts des CER, de l'Association des Banques centrales africaines (ABCA), du Comité des Directeurs généraux des Instituts nationaux de statistiques (CoDG) ainsi que ceux relevant des organisations partenaires de la CUA telles que l'ACBF, la CEA et la BAD. La coordination a été réalisée par le Département des Affaires économiques de la CUA. Les dimensions et les indicateurs ont été extraits des différentes initiatives d'intégration de l'Union africaine notamment l'Agenda 2063 et le Traité d'Abuja. Pour Cavoli (2012), les indicateurs d'intégration doivent se prêter de manière appropriée à la mesure du degré d'intégration économique selon les propriétés ou principes suivants :

- Ils doivent être simples et faciles à comprendre ;
- Les données sont facilement disponibles pour tous les pays échantillonnés ;
- Ils relèvent de formulations économiques plutôt que politiques ; et
- Ils sont étayés par l'intuition économique sur le comportement des agents.

❖ Le calcul des indicateurs sectoriels

Les indicateurs retenus sont quantitatifs, pour certains et qualitatifs, pour d'autres. Les indicateurs quantitatifs peuvent être mesurés à partir des variables pertinentes relatives à chaque dimension d'intégration tandis que les indicateurs qualitatifs sont appréciés sur la base des instruments juridiques communautaires.

Les indicateurs qualitatifs sont évalués sur la base des phases qui composent la mise en place des instruments juridiques qu'ils représentent. Les instruments ont été considérés comme réalisables sur 3 phases : (i) l'adoption et la signature, (ii) la ratification et (iii) la mise en œuvre. Alors les scores sont donnés aux indicateurs en fonction de la phase à laquelle la Communauté évaluée se situe.

Les indicateurs quantitatifs sont normalisés et calibrés dans l'intervalle 0 et 1 pour faciliter ensuite le calcul de l'indice composite sectoriel ou l'indice composite final.

❖ Les indices composites sectoriels

Les indices sectoriels sont les indices calculés pour chacune des dimensions de l'indice composite final. Leur calcul est basé sur la moyenne arithmétique simple des valeurs des indicateurs qui composent chaque dimension définie.

❖ L'indice composite final (IMIRA)

L'indice composite final appelé Indice Multidimensionnel de l'intégration Régionale Africaine (IMIRA) est la moyenne arithmétique simple des indices sectoriels calculés pour chacune des dimensions de l'intégration retenues.

❖ Le calcul des seuils

Les deux principaux programmes (traité d'Abuja et Agenda 2063) sur lesquels est fondé le nouvel indice d'intégration africaine contiennent des objectifs à la fois qualitatifs et quantitatifs. Il faut donc veiller à transformer chacun des objectifs qualitatifs en objectif quantitatif. Aussi difficile soit-il, lorsque cet exercice de quantification d'objectifs aboutit, c'est une valeur ajoutée très importante pour les systèmes de suivi et d'évaluation. Parce qu'elles permettent aux acteurs d'avoir en leur possession des alertes sur les retards de mise en œuvre, d'identifier les difficultés et les obstacles et de prendre des décisions cohérentes à tout moment.

C'est la raison pour laquelle la Commission de l'Union africaine a souhaité ajouter cette fonctionnalité au nouveau cadre d'évaluation afin qu'il puisse servir d'outil d'évaluation permettant non seulement d'évaluer les résultats obtenus, de comparer les CER, mais également d'alerter les décideurs et les autres acteurs sur les mesures appropriées et sur la politique pour atteindre les objectifs fixés dans les divers programmes d'intégration. Dans cet esprit, le rapport combine deux méthodes pour définir les seuils. Ces deux méthodes sont: la méthode moyenne et la méthode des objectifs.

➤ *Méthode des moyennes*

En statistique, la moyenne est considérée comme une mesure de la tendance centrale, c'est-à-dire qu'elle aide à saisir, à l'aide d'un nombre unique, ce qui est typique d'un ensemble de données. Utilisée pour déterminer les seuils des indices calculés, elle permet de définir la rapidité avec laquelle toutes les CER évoluent dans la mise en œuvre des programmes d'intégration.

Cette méthode est fondée sur le fait que les CER ne seront peut-être pas en mesure d'obtenir les résultats escomptés lors de l'adoption du Traité d'Abuja et de l'Agenda 2063. Elles pourraient donc être en avance dans certains domaines en fonction de leurs ressources initiales et de leurs priorités. Il est donc nécessaire de saisir le niveau d'évolution moyen des CER pour que les CER se situant au-dessous de cette valeur se basent sur le fait qu'il est absolument impossible.

➤ *Méthode des objectifs*

Pour tous les indicateurs dont les objectifs ont été définis en termes d'instruments ou d'outils d'intégration tels que les institutions de protocole, etc., il suffit de mettre en œuvre ces instruments en trois phases précises: (i) Phase de discussions et d'échanges entre les États membres; ii) Phase de rédaction des accords, traités, protocoles; (iii) Phase de négociation pour signature et ratification.

Les deux premières phases représentent la moitié (50% ou 0,5) du processus de création de l'instrument d'intégration et la ratification représente l'autre moitié. Pour les instruments censés être en place avant 2018, la réalité des CER a rendu nécessaire la conclusion de la phase de ratification par la moitié des États membres. Ainsi, le seuil pour ces instruments ou outils d'intégration est de 75% (ou 0,75). Si 2018 n'est pas l'année d'expiration du processus de mise en œuvre de l'instrument, nous considérons simplement l'étape suggérée dans les agendas d'intégration et le seuil correspondant. Ce seuil est réparti de manière uniforme sur toute la période jusqu'à l'expiration.

Pour les objectifs relatifs aux institutions bancaires, financières, monétaires, etc. les objectifs de ces institutions sont automatiquement retenus. C'est le cas des critères de convergence des banques centrales, définis par l'Association des banques centrales africaines (ABCA).

Les Résultats clés

1. Les dimensions de l'indice

- Dimension 1: Intégration Sociale (libre circulation des personnes, Genre, affaires humanitaires)
- Dimension 2: Intégration Productive (Agriculture, Industrie, Mines, Investissement, etc.)
- Dimension 3 : Intégration Commerciale
- Dimension 4 : Intégration en termes d'infrastructures
- Dimension 5 : Intégration Monétaire et financière
- Dimension 6 : Intégration Environnementale
- Dimension 7 : Intégration Politique et institutionnelle

2. Les indicateurs

Les indicateurs par dimension d'intégration sont :

➤ L'INTÉGRATION SOCIALE

- ❖ Protocole sur la libre circulation
- ❖ Passeport Communautaire
- ❖ Visa entre les pays CER
- ❖ Droit d'établissement
- ❖ Droit de séjour
- ❖ Accès au marché du travail
- ❖ Accès à la terre

➤ L'INTÉGRATION PRODUCTIVE

- ❖ Part des exportations intra régionales de biens intermédiaires (% Exportations intra régionales)
- ❖ Part des importations régionales de biens intermédiaires (% Importations intra régionales)
- ❖ Existence d'un plan régional pour le développement agricole/industriel/Minier

➤ INTEGRATION COMMERCIALE

- ❖ Tarif extérieur commun
- ❖ Valeur des importations intracommunautaires de biens? (En% des importations totales de biens)
- ❖ Valeur des exportations intracommunautaires de biens (en% des importations totales de biens)
- ❖ Valeur des importations de services intracommunautaires (en% des importations totales de services)
- ❖ Valeur des exportations de services intracommunautaires (en% des importations totales de services)

➤ INTEGRATION EN TERMES D'INFRASTRUCTURE

- ❖ Proportion des échanges intracommunautaires d'électricité
- ❖ Proportion de vols intracommunautaires
- ❖ Coût d'itinérance (Roaming)
- ❖ Nombre de routes transfrontalières
- ❖ Indice des infrastructures d'interconnexion régionale (Des Nations Unies)

➤ INTÉGRATION FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE

- ❖ Existence d'un Système de paiement régional
- ❖ Existence d'une Bourse régionale
- ❖ Chambre de compensation
- ❖ Différentiel du Taux d'inflation
- ❖ Existence Normes Prudentielles Macro
- ❖ Nombre de monnaies reconnues (y compris les monnaies étrangères) en circulation dans votre CER

- ❖ Proportion des échanges intracommunautaires pour lesquels les paiements sont effectués en devises régionales
- ❖ Réseau régional de correspondants bancaires

➤ **INTEGRATION ENVIRONNEMENTALE**

- ❖ Plan régional de gestion de l'environnement
- ❖ Institution régionale de réglementation des activités de protection de l'environnement.
- ❖ Taxe communautaire sur le carbone.
- ❖ Programme régional de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)
- ❖ Institution régionale pour la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)
- ❖ Centre régional de collecte de données géo spatiales sur les ressources en eau

➤ **INTEGRATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE**

- ❖ Parlement régional
- ❖ Cour régionale de justice
- ❖ Force armée régionale
- ❖ Banque centrale régionale
- ❖ Université régionale

Conclusion et recommandations

Depuis plusieurs décennies, l'intégration a été reconnue comme une condition sinequanone pour le développement du continent africain. Les plans et programmes élaborés n'ont pas pu parvenir aux résultats escomptés pour plusieurs raisons dont le manque de suivi-évaluation.

En 2016, sur demande des Ministres en charge de l'intégration, le premier indice a vu le jour. Cependant, cet indice IIRA présente de sérieuses limites qui ont été soulevées à plusieurs occasions.

La CUA a donc décidé de produire un nouvel indice nommé indice multidimensionnel de l'intégration régionale africaine (IMIRA). L'IMIRA est composé de 7 dimensions et 39 indicateurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs. Il présente une nouveauté qui est la présentation de seuils pour évaluer les CER et savoir celles qui sont en retard dans la mise en œuvre des plans et programmes d'intégration tels que le Traité d'Abuja et l'Agenda 2063.

Ce nouvel indice a été adopté lors de la réunion technique organisée à Kampala (Ouganda) par la CUA du 17-21 Septembre 2018 et qui a réuni aussi bien les Experts des Banques Centrales, des Instituts Nationaux de Statistiques et les Experts indépendants.

La réunion des Experts a émis les recommandations suivantes :

- (i) Eu égard de ce qui précède, les participants à la réunion ont exhorté la Commission à soumettre les recommandations communiquées auparavant aux Organes de l'UA, pour examen et adoption.
- (ii) Les participants ont également préconisé que la CUA procède à l'évaluation de la performance des CER dans la mise en œuvre du Traité d'Abuja et de l'Agenda 2063 sur la base de l'Indice multidimensionnel de l'intégration africaine nouvellement élaboré et ont en outre demandé à toutes les CER de s'y conformer en vue d'un suivi et d'une évaluation plus efficaces de la mise en œuvre des programmes régionaux et continentaux d'intégration.