



## ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

### **Politiques de la CDAA dans les domaines du commerce et du transport : consolidation et couloirs de développement<sup>1</sup>**

Ce document analyse le positionnement de la CDAA (Communauté de développement de l'Afrique australe, SADC en anglais) et des parties prenantes nationales vis-à-vis de la politique régionale concernant le commerce et le transport, ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.<sup>2</sup>

### **Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement**

Depuis longtemps, le commerce et le transport occupent une place centrale dans l'agenda d'intégration régionale de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA). La CDAA a défini les fondements de son agenda commercial par un Protocole sur le commerce (1996), lequel prévoyait la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires (BNT) au commerce intra-communautaire, ainsi que l'établissement d'une zone de libre-échange (ZLE). Le Plan indicatif régional de développement stratégique (RISDP) adopté par la CDAA en 2003 était calqué sur le modèle européen d'intégration régionale en prévoyant la mise en place d'une union douanière en 2010, d'un marché commun en 2015 et d'une union monétaire en 2016. Ces dernières années cependant, l'objectif d'une intégration de plus en plus poussée des marchés a cédé la place à un objectif de consolidation de la mise en œuvre de la ZLE et de promotion de l'industrialisation régionale.

Le protocole de la CDAA relatif au transport, aux communications et à la météorologie (Transport Protocol, 1996) établit un cadre pour l'harmonisation des politiques publiques, institutions et pratiques des États membres en matière de transport. À la suite des initiatives de développement spatial de l'Afrique du Sud et du couloir de développement de Maputo, la CDAA a adopté sa stratégie de développement spatial et d'aménagement de couloirs en 2008. L'agenda de la CDAA en matière de transport se concentre désormais sur la mobilisation des

<sup>1</sup> D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur [www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers](http://www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers).

La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Auteurs : Sean Woolfrey ([sw@ecdpm.org](mailto:sw@ecdpm.org)) et Elke Verhaeghe ([everhaeghe@cris.unu.edu](mailto:everhaeghe@cris.unu.edu)). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers ([bby@ecdpm.org](mailto:bby@ecdpm.org)).

<sup>2</sup> D'autres documents PEDRO relatifs à la CDAA traitent de l'industrialisation et de l'énergie, de l'eau, de la paix et de la sécurité.

investissements dans les infrastructures et sur la facilitation des échanges via les principaux couloirs de transport de la région.

Le volet commercial de la CDAA affiche un bilan mitigé. Initiée en 2008, la ZLE de la CDAA regroupe aujourd'hui treize des quinze États membres. Les progrès accomplis dans la suppression des droits de douane intracommunautaires ont été neutralisés par la prévalence accrue d'obstacles non tarifaires au commerce. Aucune des échéances fixées pour l'établissement de l'union douanière, du marché commun et de l'union monétaire n'a en outre été respectée. L'appartenance de plusieurs États membres à d'autres groupements régionaux tels que la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et australe (COMESA) et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) empêchent l'approfondissement de l'intégration régionale car ces groupements ont des objectifs incompatibles avec la formation d'unions douanières. Le gel de l'intégration des échanges et des marchés de la CDAA au profit de la « consolidation » de la ZLE témoigne du peu d'enthousiasme pour l'intégration commerciale des États membres de la CDAA plus enclins à vanter les mérites d'une « intégration du développement » axée sur le développement industriel et le développement d'infrastructures transfrontalières.

Ce changement d'orientation sert les intérêts de l'Afrique du Sud, puissance hégémonique régionale qui tient à préserver son espace politique afin de prendre des mesures commerciales qui soutiennent son industrie. Un autre État membre influent de la CDAA, le Zimbabwe, partage ce point de vue, mais il n'est pas sûr que ce soit le cas de tous les autres États. La crainte d'une mainmise sud-africaine, dans les domaines économique et commercial notamment, a d'ailleurs influencé l'agenda de la CDAA. Il en résulte des différences d'un pays à l'autre en ce qui concerne les réductions tarifaires dans le cadre de la ZLE, et une réticence des autres États membres à négocier des accords de partenariat économique avec l'Union européenne aux côtés de l'Afrique du Sud.

À l'instar de l'agenda commercial, l'agenda de la CDAA en matière de transport affiche un bilan mitigé. Cet agenda se traduit par des investissements plus élevés dans les infrastructures transnationales le long des principaux couloirs de transport de la région. Les pays côtiers vantent les mérites de « leurs » couloirs auprès des pays enclavés car ils ont tout à gagner d'investissements dans leurs ports et dans leurs infrastructures connexes. Les pays enclavés profitent également de ces nouvelles opportunités commerciales et de l'abaissement des coûts commerciaux. Cette démarche est saluée tant par les acteurs du secteur privé que par les bailleurs de fonds.

Les divergences d'intérêts entre États membres entravent toutefois la pleine mise en œuvre de cet agenda de transport régional. Certaines réticences proviennent des régulateurs nationaux, que le passage de permis bilatéraux à des permis multilatéraux priverait d'une importante source de rente. D'autres facteurs limitants sont certains États membres n'ont pas de réflexion cohérente sur l'articulation entre agendas du commerce et du transport, ainsi que les agences frontalières qui ne se coordonnent pas suffisamment entre elles. Par ailleurs, les États membres insulaires de la CDAA et certains de ses États membres plus petits et moins développés n'ont pas grand-chose à gagner du renforcement des couloirs. Cette démarche les laisse donc relativement indifférents.

Le Secrétariat de la CDAA a d'autant plus de mal à coraquer les deux agendas que son mandat est limité et qu'il dispose de peu de moyens humains et financiers. Les directions de la CDAA ont eu du mal à se coordonner, ce qui donne l'impression que le Secrétariat souffre d'un fonctionnement compartimenté et d'un manque de communication interne. En conséquence, même le suivi de la transposition des politiques et des décisions de la CDAA par les États membres s'avère compliqué. Cette situation engendre de la frustration chez certains partenaires de développement qui estiment que le Secrétariat n'assume pas la responsabilité de l'agenda de la CDAA. Compte tenu de ces défis institutionnels, et en réponse aux demandes des États membres, le nouveau Secrétaire exécutif de la CDAA a entrepris une restructuration du Secrétariat, ainsi qu'une réflexion sur ce qui doit être fait pour créer « la CDAA que nous voulons ». Dans l'intervalle, cependant, le Secrétariat de la CDAA semble avoir en partie perdu le soutien de certains bailleurs de fonds (qui réduisent leur personnel détaché) et des États membres (qui considèrent que le Secrétariat ne leur en donne pas pour leur argent).

Bien qu'elle se soit officiellement engagée à le faire, la CDAA rechigne à travailler main dans la main avec le secteur privé de la région. Les acteurs du secteur privé se tournent donc vers les gouvernements des États membres pour relayer leurs intérêts, ce qui limite l'apparition de coalitions régionales du secteur privé susceptibles de donner un

coup de pouce à l'agenda régional. Des efforts sont néanmoins déployés pour favoriser le dialogue du secteur privé à travers la région, comme en témoigne la création du Forum des entreprises d'Afrique australe en 2015.

## Implications pour les partenaires institutionnels

### 1. Adapter les stratégies d'appui au développement du commerce et du transport en fonction du degré d'adhésion politique et des facteurs incitatifs en présence.

- Sur le plan régional, peu d'acteurs sont pour l'heure disposés à relayer l'idée d'un approfondissement de l'intégration économique de la CDAA vers une union douanière. Celle-ci a d'ailleurs été mise sur la touche au profit de la consolidation de l'accord de libre-échange et de la promotion de l'industrialisation.
- L'agenda concernant l'industrialisation régionale offre en revanche l'occasion de relever certains défis liés au commerce en Afrique australe, et de promouvoir un environnement plus propice au développement industriel de la région.
- Si l'agenda concernant le transport dans la CDAA trouve un écho mitigé dans le monde politique, les efforts visant à faciliter les échanges au travers de couloirs sont susceptibles de trouver des relais politiques lorsqu'ils peuvent être formulés de manière à soutenir les objectifs politiques des États membres concernés – y compris leur agenda de développement industriel, lorsqu'ils en ont un.

### 2. L'appui extérieur peut viser à renforcer l'engagement du secteur privé au niveau régional.

- Le secteur privé s'engage peu au niveau régional, ses acteurs préférant se tourner vers les gouvernements des États membres pour relayer leurs intérêts, ce qui limite l'apparition de coalitions régionales du secteur privé susceptibles de donner un coup de pouce à l'agenda régional.
- Les acteurs privés de la région peuvent avoir de nombreuses revendications en matière commerciale, par exemple une facilitation des échanges le long des couloirs, mais leur coordination est limitée par des problèmes d'action collective. Soutenir l'engagement du secteur privé pourrait contribuer à remettre à l'honneur les questions commerciales au sein de la CDAA.
- Le Forum des entreprises d'Afrique australe pourrait devenir une courroie de transmission de ces revendications auprès des décideurs politiques régionaux, et générer des coalitions de coopération régionale autour du commerce, de la facilitation des échanges et du développement d'infrastructures liées au commerce.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

**PEDRO** (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.