



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

COMESA et industrialisation : Intégration régionale, coopération ou apprentissage ?¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA, pour *Common Market for Eastern and Southern Africa* en anglais) et de ses parties prenantes au niveau national, au sujet de la politique régionale d'industrialisation. Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

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

Centré traditionnellement sur l'intégration des marchés par le biais du commerce, le COMESA s'intéresse aussi de plus en plus aussi aux politiques d'industrialisation. Le programme de développement *Cluster Development Programme*, créé en 2012, a élaboré des stratégies régionales pour les chaînes de valeur du coton et du cuir dans un certain nombre de pays, ainsi qu'une stratégie spécifique pour les micro-, petites et moyennes entreprises (MPME). Plus récemment, l'industrialisation a pris place parmi les priorités du COMESA avec l'adoption en 2015 d'une politique dédiée.

De manière générale, le programme d'industrialisation du COMESA semble représenter les intérêts d'un grand nombre d'États membres du COMESA. Le centrage sur la valeur ajoutée dans un certain nombre de secteurs prioritaires - en particulier dans les domaines de l'agro-alimentaire, du cuir et des articles en cuir, des textiles et de l'habillement, de l'enrichissement des minerais et des produits pharmaceutiques -, ainsi que l'importance accordée au développement des MPME, correspondent aux objectifs des stratégies nationales de développement industriel des États membres du

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers. La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *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) et Elke Verhaeghe (everhaeghe@cris.unu.edu). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, d'autres rapports relatifs au COMESA portent sur le commerce et l'intégration économique, ou les échanges d'électricité par le biais du pool énergétique de l'Afrique de l'Est (EAPP - *Eastern African Power Pool*).

COMESA. Malgré ces synergies, l'on constate que dans l'ensemble, les États membres n'envisagent pas de rôle spécifique pour le COMESA (ou pour ses programmes spécialisés) en soutien à leurs propres objectifs en termes d'industrialisation.

A titre d'exemple, l'on peut citer le recours fréquent des États membres à des mesures commerciales, telles que les interdictions d'importations et autres obstacles non tarifaires aux échanges, comme moyen de protéger leurs industries nationales, des mesures qui se situent à l'exact opposé de l'objectif du COMESA de suppression des obstacles au commerce intrarégional.

En réponse à cela le COMESA a recherché une plus forte adhésion politique en faveur d'un programme régional d'industrialisation, en centrant son action dans ce domaine sur des programmes ciblant des chaînes de valeur spécifiques dans des pays donnés, sur le développement de filières et sur l'appui aux MPME. Le succès du *Leather and Leather Products Institute* (LLPI) du COMESA, et de son appui aux efforts nationaux de promotion de la valeur ajoutée dans le secteur du cuir et des articles en cuir, montre que si les objectifs de développement industriel sont généralement des objectifs au niveau national, l'existence d'un appui au niveau régional bénéficie aussi aux pays. Avec l'aide extérieure du Centre du commerce international (CCI), le LLPI est parvenu à mettre en place une plateforme de partage des expériences et des 'bonnes pratiques', et a joué un rôle d'intermédiaire indépendant dans la création de liens publics-privés ou privés-privés, entre les différentes parties prenantes de cette chaîne de valeur. De plus, la légitimité politique du LLPI en tant qu'institution régionale et son accès direct aux plus hauts niveaux politiques lui ont permis de mettre à profit sa position régionale pour soutenir les efforts de promotion de la valeur ajoutée de cette chaîne au niveau national.

L'expérience du LLPI semble montrer que le COMESA et ses institutions spécialisées peuvent apporter un appui spécifique aux chaînes de valeur dans des secteurs présentant un intérêt pour de nombreux États membres. A cet égard, il semble que le domaine dans lequel le programme d'industrialisation du COMESA bénéficie de la plus forte adhésion politique est celui de son appui *régional* aux processus *nationaux*. Le secrétaire général du COMESA a évoqué la possibilité d'étendre ce type d'appui à la facilitation des chaînes de valeur régionales. Il semble cependant que les États membres continuent à considérer que la promotion du développement industriel est surtout une question d'ordre national. Il reste à voir dans quelle mesure le COMESA parviendra à trouver un équilibre entre une approche régionale de l'industrialisation et les orientations au niveau national des processus d'industrialisation, ce qui sera sans doute un facteur déterminant à l'avenir.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Apporter un appui à la mise en commun des enseignements tirés et à l'analyse des expériences du COMESA en termes de renforcement des capacités dans des chaînes de valeur spécifiques et en termes de mise en relation des acteurs locaux et nationaux avec les marchés régionaux et mondiaux.

- Les initiatives du COMESA dans le secteur du cuir et des articles en cuir, du manioc, de l'habillement et des textiles offrent des éclairages sur les facteurs de succès de certains projets. Ces éclairages pourraient être mis à profit pour mieux comprendre les moteurs et les freins dans des secteurs clés tels que l'agroalimentaire, l'enrichissement des minéraux ou encore les produits pharmaceutiques.
- On peut envisager un appui visant à aider le COMESA à mettre à profit son expérience dans le renforcement des capacités des micro-, petites et moyennes entreprises (MPME) et dans les liens avec les marchés dans la chaîne de valeur du cuir, pour élaborer et mettre en œuvre un programme de coopération régionale sur le développement des micro-, petites et moyennes entreprises.

- A cet égard, un programme régional de soutien aux MPME pourrait tenter de répondre aux besoins déjà identifiés des micro-, petites et moyennes entreprises, tels que le renforcement des capacités, l'établissement de liens d'approvisionnement entre MPME et entreprises plus grandes, et un meilleur accès au financement par exemple par le biais de la Banque de commerce et de développement du COMESA.

2. Le COMESA pourrait servir de forum d'échanges sur les approches nationales des politiques industrielles.

- Si les États membres du COMESA ont tous – sous une forme ou une autre – des objectifs d'industrialisation, leurs approches varient grandement, ainsi que leurs niveaux d'expérience dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces objectifs.
- Il pourrait être intéressant de développer un forum dans lequel les États membres du COMESA puissent tirer des enseignements des expériences des uns et des autres en termes de politique industrielle. Cette mise en commun des enseignements pourrait être centrée sur le renforcement au niveau national des institutions de développement industriel et sur l'élaboration de cadres réglementaires propices.
- Dans ce domaine, tout dépend cependant de la perception qu'ont les principales parties prenantes au niveau national des incitations et des éventuels avantages de ces processus.

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.