



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

Le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) : Vers une réforme institutionnelle ?¹

Ce document analyse le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA en anglais, pour Common Market for Eastern and Southern Africa) et le positionnement de ses parties prenantes au niveau national. Une attention particulière est portée aux questions d'intégration économique et commerciale et du commerce d'électricité dans le cadre du Pool énergétique de l'Afrique l'Est (EAPP - Eastern African Power Pool). Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.

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

Créé en 1994 pour remplacer la zone d'échanges préférentiels (ZEP), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) a pour objectif la mise en place d'un marché intégré réunissant 19 pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe. Conformément à son mandat originel, et malgré un programme officiel en expansion, le COMESA s'est créé une niche en tant que communauté économique régionale (CER), axée principalement vers l'intégration économique et commerciale. Cette orientation commerciale, sur un marché des CER déjà très encombré, est le reflet des intérêts des États membres du COMESA, dont la participation au COMESA est surtout motivée par des intérêts stratégiques d'ordre commercial.

Le COMESA a du mal à remplir son objectif d'intégration du marché. Les États membres n'ont, par exemple, pas encore entrepris les démarches en vue de la création d'une union douanière COMESA pourtant censée entrer en vigueur dès 2012. La diversité des intérêts représentés parmi les États membres du COMESA, avec l'absence apparente de volonté de leur part de soutenir les organisations régionales, les institutions et les processus à l'œuvre, sont deux facteurs qui

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecddpm.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). Le présent document poursuit l'analyse entamée par un rapport précédent dans le cadre du projet **PERIA**. Auteurs : Elke Verhaeghe (ev@ecddpm.org) et Sean Woolfrey (sw@ecddpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecddpm.org).

expliquent la lente et inégale mise en œuvre des objectifs du COMESA en termes d'intégration régionale. Nombre de programmes COMESA ne doivent leur existence et leur pérennité qu'à l'aide des bailleurs de fonds, ce qui a permis aux États membres du COMESA de profiter de biens publics régionaux financés par les bailleurs de fonds sans avoir à y mettre le prix.

L'un des principaux obstacles au processus d'intégration régionale du COMESA est que les instruments de politiques régionales ne sont pas repris de manière conséquente dans les législations nationales et/ou dans les processus de planification et de budgétisation des États membres. Un dispositif tel que le Mécanisme d'appui à l'intégration régionale (RISM) illustre en revanche la manière dont les mécanismes institutionnels peuvent être utilisés pour influencer sur les incitations en faveur d'une meilleure transposition et mise en œuvre. En finançant partiellement les frais d'ajustement, le RISM offre en effet aux États membres une incitation additionnelle à transposer et à mettre en œuvre les accords et les politiques du COMESA. L'obligation de procéder à des évaluations de la performance incite elle aussi, de fait, à améliorer le suivi et la reddition de comptes sur la mise en œuvre des engagements du COMESA. Même s'il est confronté à un certain nombre de difficultés – et notamment une dépendance complète envers des financements issus de l'UE, qui fait peser des incertitudes quant à sa pérennité – le RISM a facilité des améliorations modestes de la coordination dans le suivi (et la reddition de comptes) de la transposition et de la mise en œuvre par les États membres. Il a également fourni de nouveaux éléments incitant les États membres du COMESA à renforcer leur appropriation du soutien à l'ajustement, comme l'a fait la Zambie en utilisant le RISM pour promouvoir les objectifs de sa politique industrielle nationale par le biais de projets dédiés dans le secteur du cuir.

Le programme du COMESA en termes d'intégration du marché basée sur les échanges commerciaux est complété par un certain nombre d'institutions spécialisées, telles que le Pool énergétique de l'Afrique de l'Est (EAPP - Eastern Africa Power Pool), qui promeut les échanges commerciaux d'électricité entre 10 États membres. Compte tenu de l'importance pour la croissance économique d'un approvisionnement en électricité à la fois fiable, suffisant et à un prix abordable, ainsi que des avancées dans ce domaine qui peuvent résulter des échanges d'électricité, il y a une logique à développer un marché intégré de l'électricité en Afrique de l'Est.

L'EAPP n'a cependant pas encore engendré de progrès significatifs dans sa mission de mise en place d'un marché intégré régional d'électricité. En dépit de sa nature spécialisée et du centrage clair de son programme, l'EAPP ne bénéficie pas d'un engagement fort de la part des États membres. Certains États membres ont une vision moins ambitieuse que le développement d'un marché intégré EAPP. D'autres États membres ont de plus grandes ambitions dans ce domaine mais préfèrent d'autres initiatives d'échanges d'électricité, notamment les dispositifs bilatéraux et trilatéraux liés à la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et aux pays des Grands Lacs (le Burundi, la République démocratique du Congo et le Rwanda) participant au Programme d'action des lacs équatoriaux du Nil (NELSAP) mis en œuvre par l'Initiative du bassin du Nil (IBN). Il est clair par conséquent que la coopération régionale en termes de production et d'échanges d'électricité s'effectue souvent hors du cadre de l'EAPP. Des questions se posent quant à la capacité de l'EAPP à apporter une valeur ajoutée à ces efforts en cours et à mettre en place un marché régional d'électricité réellement intégré.

En somme et malgré une rhétorique affirmant le contraire, les États membres du COMESA ne semblent pas donner la priorité au processus d'intégration et de coopération régionale par le biais du COMESA et de ses institutions, même s'ils sont par ailleurs sensibles à la valeur ajoutée du COMESA sur les questions liées au commerce. La coopération régionale progresse en Afrique de l'Est et en Afrique australe, mais ce n'est pas toujours dans le cadre des institutions du COMESA. Des avancées ont de plus été réalisées dans le cadre du programme d'intégration du COMESA dans des domaines où les institutions et les processus au niveau régional correspondent à des intérêts spécifiques au niveau national. Le RISM a par exemple permis une amélioration du suivi (et de la reddition de comptes) de la transposition et de la mise en œuvre des politiques par les États membres, en créant pour eux des incitations financières qu'ils ont pu

utiliser pour des objectifs spécifiques au niveau national. Un tel alignement des intérêts à une plus vaste échelle reste néanmoins difficile d'accès.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'appui à apporter doit être conçu d'une manière permettant de travailler avec des sous-ensembles de pays COMESA.

- La grande diversité des États membres du COMESA et de leurs intérêts rend particulièrement ardue toute tentative de mobilisation de l'ensemble des pays du COMESA sur un seul et même objectif d'intégration quel qu'il soit.
- Le fonctionnement du COMESA est cependant basé sur un principe de géométrie variable et il n'est pas rare que des initiatives spécifiques soient mises en œuvre ou « pilotées » au niveau d'un sous-ensemble de pays COMESA.
- Les processus de coopération ou d'intégration sous-régionale avancent quand ils convergent avec les véritables intérêts des États membres concernés et remportent leur adhésion.

2. Veiller à ce que l'appui ne se traduise pas par une surcharge du programme du COMESA.

- Le Secrétariat du COMESA souffre de contraintes de capacités, à la fois en termes de financements et de ressources humaines. La situation actuelle est que de nombreuses divisions et unités du COMESA sont en sous-effectif et se caractérisent par une rapide rotation du personnel. La nature programmatique d'une bonne part du travail du COMESA implique également un important recours à des collaborateurs temporaires ou contractuels.
- Quelles qu'en soient les causes, ces contraintes affectent la capacité du COMESA à mettre en œuvre son programme et il convient par conséquent de veiller à éviter toute surcharge de ce programme. Cet état de fait incite cependant à s'interroger sur le rôle du COMESA en tant que l'une des CER reconnues par l'UA.

3. Explorer et promouvoir une plus grande coordination et collaboration entre le Pool énergétique de l'Afrique de l'Est (EAPP) et les autres organisations régionales dans ce domaine, telles que l'IBN et NELSAP.

- S'il existe de bons arguments – notamment sur le long terme – en faveur d'échanges d'électricité dans la région du COMESA, à l'heure actuelle les États membres de l'EAPP mettent en œuvre leurs objectifs nationaux en termes d'électricité par le biais d'une multitude d'initiatives bilatérales et d'organisations régionales.
- L'EAPP pourrait jouer un rôle de coordination ou de leadership dans le secteur de l'électricité en Afrique de l'Est, mais cette organisation est peut-être trop repliée sur elle-même pour assumer cette tâche.
- Aider ou inciter l'EAPP à collaborer de manière plus proactive avec d'autres organisations énergétiques dans la région, telles que l'IBN et NELSAP, pourrait mener à l'exploration d'intérêts communs et au développement d'une vision commune pour le secteur de la production d'électricité dans la région.

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.