



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

CEEAC et CEMAC : Intégration ardue dans une région aux structures complexes¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), à la fois dans leur collaboration entre elles et avec leurs États membres. 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

La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) se recoupent géographiquement, ont des origines similaires et des mandats comparables. Néanmoins, si la CEMAC est l'héritière directe de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), une création postcoloniale qui a pris la suite de la Fédération de l'Afrique-Équatoriale française (AEF) et caractérisée par un usage commun du franc C.F.A.³, la CEEAC doit son existence à une association plus tardive d'États membres de la CEMAC avec cinq autres États africains pour former l'une des huit communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine (UA). Du fait de son héritage historique, la CEMAC semble plus établie, à la fois en termes de nature même et de priorités d'action, et jouir d'une plus grande légitimité auprès des États membres que la CEEAC.

La CEEAC et la CEMAC sont toutes les deux dotées d'un vaste programme qui inclut l'intégration économique, les infrastructures, l'énergie, l'agriculture et la paix et la sécurité. Certains observateurs soulignent l'émergence d'une répartition des tâches entre la CEEAC et la CEMAC, répartition dans laquelle la CEMAC traite davantage des questions économiques et monétaires, et la CEEAC davantage des questions liées à la sécurité. Cette répartition des tâches s'explique en partie par les financements et les priorités des bailleurs de fonds. S'il existe officiellement des

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** (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**. Auteur et chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, d'autres rapports relatifs à l'Afrique centrale portent sur la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), la Commission internationale Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).

³ Entre 1945 et 1958, le sigle C.F.A. signifiait *Colonies françaises d'Afrique*, et depuis 1958 : *Communauté financière africaine*.

processus visant à harmoniser les politiques de ces deux organisations, leurs programmes et leurs instruments d'intégration régionale, il semble peu probable compte tenu des intérêts en jeu que cette harmonisation puisse se concrétiser dans un avenir proche. A l'heure actuelle, la CEEAC et la CEMAC sont toutes les deux confrontées à un certain nombre de défis en termes de ressources humaines et financières, et le leadership de ces deux institutions est étroitement lié à la qualité des relations personnelles entre les différents chefs d'État.

Cette répartition informelle des tâches et l'héritage historique de la CEMAC n'ont pas suffi pour permettre à ces deux organisations d'atteindre les objectifs d'intégration économique régionale. Le peu d'intégration que l'on y trouve est avant tout un legs de leur prédécesseur, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), plutôt que le fruit des efforts des États pour mettre en œuvre des engagements régionaux et partager une partie de leur souveraineté par le biais de la CEMAC ou de la CEEAC.

Un certain nombre de facteurs structurels dissuadent les États membres de s'impliquer dans ces processus et limitent l'adhésion politique sur laquelle la CEMAC ou la CEEAC pourraient reposer. Diverses situations de conflit et d'instabilité compromettent toute tentative de promotion de l'intégration économique. La forte dépendance vis-à-vis des exportations de pétrole et de ressources naturelles restreint également le potentiel de complémentarités économiques, limitant ainsi les possibilités en termes de commerce intrarégional. Les revenus « faciles » tirés de ces exportations n'incitent pas à entreprendre de vastes réformes économiques structurelles. La petite taille des marchés régionaux et le manque d'infrastructures transfrontalières entravent également l'intégration.

Des acteurs extérieurs influent aussi sur les processus d'intégration régionale en Afrique centrale. Les liens historiques, politiques et d'affaires entre la France et l'Afrique centrale contribuent toujours à attirer l'attention des élites politiques vers la France plutôt que vers la région. Le rôle de certains gouvernements d'Afrique centrale, en tant que partenaires stratégiques de sécurité dans cette région aux nombreux conflits a pour corollaire une certaine bienveillance des partenaires extérieurs à l'égard de ces régimes et une approche dite « pragmatique ». Ce pragmatisme réduit la pression politique en faveur d'une ouverture politique de ces pays. Sur le plan économique, la décision du Cameroun de signer un accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne fragilise également l'union douanière de la CEMAC et son tarif extérieur commun (TEC) – du moins dans la mesure où ces accords sont réellement mis en œuvre et fonctionnent.

Les membres de la CEMAC et de la CEEAC étant tous également membres d'autres organisations régionales actives dans le domaine économique et de la sécurité, les États membres définissent leurs ambitions et leur engagement de manières différentes auprès de chacune des organisations auxquelles ils participent. Dénuée de clair « champion » régional, l'Afrique centrale se caractérise par une dispersion des intérêts et par de notables rivalités internes. Les questions politiques et de sécurité sont des facteurs clés de l'adhésion à la CEMAC et à la CEEAC de nombreux États membres. A l'heure actuelle, un réseau étroit de relations personnelles entre chefs d'État joue un rôle essentiel dans le fonctionnement de ces deux organisations. À cet égard, la CEMAC et la CEEAC sont d'utiles plateformes de dialogue mais aussi des mécanismes de soutien mutuel entre élites au pouvoir, dans une région caractérisée par la faiblesse des processus démocratiques.

Malgré l'intérêt politique limité porté à l'intégration économique régionale, la menace de répercussions régionales des conflits violents contribue à rapprocher les intérêts nationaux et les intérêts des élites. Il pourrait y avoir là un rôle potentiel pour la CEMAC et la CEEAC en termes de paix et de sécurité. Compte tenu des liens entre les violences et les financements illégaux issus de l'extraction des ressources naturelles, ces organisations régionales peuvent jouer un rôle dans la lutte contre le blanchiment d'argent, par exemple par le biais du Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC) lié au CEMAC, ou encore par le renforcement de la coordination dans la gestion des ressources naturelles. De plus le développement croissant des infrastructures, ainsi que les tentatives de la CEMAC de renforcer des connexions numériques entre les États membres, pourraient fournir un point d'entrée pour générer une dynamique en faveur d'une plus grande coopération et intégration régionale.

Poursuivre ces processus ne va pas toujours dans le sens d'intérêts clés au sein de la région, mais ils pourraient cependant générer des approches plus techniques des différentes questions susceptibles d'emporter l'appui de coalitions d'intérêts au moins sous-régionales.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'appui apporté à la CEEAC et la CEMAC doit prendre en compte l'adhésion politique limitée dont bénéficient actuellement les processus d'intégration régionale économique en Afrique centrale.

- Les facteurs structurels et les dynamiques politiques au sein des pays, et entre ceux-ci, suggèrent qu'il n'y a pas de puissants vecteurs d'intégration économique.
- Les aspirations liées aux avantages futurs d'une plus forte intégration des marchés semblent ne pas aller dans le sens des intérêts établis, et la priorisation politique est axée vers d'autres domaines, tandis que l'importance des revenus tirés du pétrole a jusqu'ici minimisé les incitations en faveur d'une plus grande intégration économique.

2. L'appui à la CEEAC et la CEMAC doit faire preuve de réalisme quant à la possibilité d'une convergence institutionnelle.

- S'il existe des processus officiels visant à harmoniser les politiques, les programmes et les instruments d'intégration régionale, il semble peu probable – compte tenu des intérêts établis des institutions et des pays – que cette harmonisation puisse se concrétiser dans un avenir proche.
- Dans la configuration actuelle – à savoir la CEEAC tirant sa légitimité de l'UA et la CEMAC fonctionnant comme une union monétaire –, la recherche d'une répartition adéquate des tâches reste une gageure.

3. La menace de répercussions régionales des conflits violents rapproche les intérêts des uns et des autres. La CEMAC et la CEEAC pourraient donc jouer un rôle de coordination en termes de paix et de sécurité.

- La réponse initiale de la CEMAC à la crise en République centrafricaine s'est finalement traduite par une forte adhésion politique aux initiatives de paix et de sécurité de la CEEAC.
- Les liens entre les violences et les financements illégaux issus de l'extraction des ressources naturelles suggèrent un autre rôle potentiel des organisations régionales - ou de coalitions sous-régionales d'intérêts - dans la lutte contre le blanchiment d'argent et dans le renforcement de la coordination au niveau de la gestion des ressources naturelles.

4. Une compréhension plus profonde et nuancée des intérêts des élites politiques est indispensable pour éviter d'apporter un appui à des structures d'incitation aux effets pervers.

- La CEMAC et la CEEAC peuvent jouer un rôle d'utiles plateformes de dialogue, mais aussi de mécanismes de soutien mutuel entre élites au pouvoir dans une région qui n'est pas caractérisée par la vigueur de ses processus démocratiques.
- On ne peut pas faire abstraction du rôle et des intérêts des élites, qui doivent servir de point de départ pour définir un appui qui s'adapte au contexte actuel en termes d'incitations, ou qui s'efforce de le modifier. Les cours actuellement bas du pétrole et les pressions sur le franc C.F.A pourraient créer des opportunités de réforme régionale.

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.