



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

SADC : Comment cohabiter avec un puissant voisin ?¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA ou SADC) et de ses parties prenantes au niveau national. Il s'intéresse plus particulièrement aux programmes régionaux relatifs à l'industrialisation et à l'énergie. 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

En 1992 une nouvelle organisation régionale, la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA ou SADC), naît de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (CCDA ou SADCC). La SADCC avait été créée en réponse aux crises militaires, politiques et économiques que connaissait la région du fait du régime de l'apartheid en Afrique du Sud. Compte tenu du sentiment d'urgence créé par l'instabilité des États, la SADCC s'était dotée d'un mandat restreint et d'une structure souple. A la suite de la transition démocratique en Afrique du Sud au début des années 90 et de la recherche de relations de voisinage apaisées, la SADC a élargi le nombre de ses membres (désormais 15), tout en étendant son programme et son mandat. L'ambitieux programme de la SADC est le reflet d'un fort soutien rhétorique en faveur d'un approfondissement de l'intégration, afin de faire face à tout un ensemble de défis dans le domaine du développement notamment.

La mise en œuvre au niveau national des politiques régionales est entravée par un certain nombre de facteurs structurels profondément ancrés, tels que les grandes disparités en termes de politiques, de passé colonial, de taille du pays, de structures et de ressources économiques, qui ont façonné l'Histoire de ces pays. La région se caractérise par des niveaux très contrastés de développement industriel, l'Afrique du Sud et Maurice étant particulièrement industrialisées par rapport aux autres États membres, en particulier le Zimbabwe nouvellement désindustrialisé. Dans les domaines de politiques tels que la paix et la sécurité de la région, l'eau et l'énergie, ou la coopération

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 : Jan Vanheukelom (jvh@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, d'autres rapports relatifs à la SADC portent sur le commerce et les transports, la paix et la sécurité, et les ressources hydrauliques.

fonctionnelle transnationale, un certain nombre de facteurs incitent les parties prenantes clés au niveau national à coopérer par le biais de la SADC ou avec celle-ci.

Dans tous ces domaines thématiques, l'Afrique du Sud continue à influencer et à dominer les dynamiques régionales de l'Afrique australe en restant au sein de la région l'État qui fait pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Ses positions jouent souvent un rôle crucial pour promouvoir ou au contraire bloquer la mise en œuvre des politiques de la SADC. L'Afrique du Sud combine à elle seule un grand nombre de forces qui déterminent les processus d'intégration régionale : puissance militaire, influence diplomatique, économie riche en ressources, forte structure institutionnelle sous-tendant une démocratie constitutionnelle, pluraliste et libérale, ainsi que les fondements émergents d'un système de protection sociale. Les entreprises sud-africaines sont très actives sur les marchés de la région. L'Afrique du Sud dépend aussi de certains États membres de la SADC pour faire face à un certain nombre de vulnérabilités stratégiques, telles que les pénuries d'eau, la dépendance énergétique et les problèmes de transport, ou pour réduire et prévenir les répercussions régionales de conflits violents ou de situations d'instabilité. Si ces dépendances créent des incitations à s'engager dans la coopération régionale, parfois par le biais de la SADC, la position dominante de l'Afrique du Sud engendre aussi une certaine méfiance parmi ses partenaires.

D'autres pays et d'autres facteurs - dans la région ou extérieurs - influencent aussi la formulation du programme de la SADC, l'adhésion politique dont bénéficient les priorités régionales ainsi que les résultats de développement. La politique industrielle et la politique énergétique régionales sont deux exemples de dynamiques, différentes mais liées entre elles, qui illustrent bien cet état de fait. Le Zimbabwe a plaidé de manière très active pour que la SADC se dote d'une politique industrielle. Son enthousiasme pour la politique industrielle régionale est cependant davantage lié à la réticence du gouvernement zimbabwéen à mettre en œuvre le protocole de la SADC sur le commerce, par crainte de la concurrence des importations sud-africaines. L'Afrique du Sud est restée assez discrète dans les discussions sur la politique industrielle régionale, à la fois parce que ses intérêts sont ailleurs et parce qu'elle est la seule économie diversifiée et industrialisée de la région. De plus, ses élites sont confrontées à de fortes pressions de la part des syndicats. La plupart des fédérations syndicales sont des alliées du gouvernement ANC et plaident pour le maintien de la protection des producteurs sud-africains.

La stratégie de la SADC en termes d'industrialisation se caractérise par une faible participation du secteur privé, ce qui limite l'adhésion dont elle bénéficie sur le terrain. De plus, un certain nombre de caractéristiques inhérentes aux secteurs font de la politique industrielle régionale une source de controverse entre les membres de la SADC et parfois au sein d'un même pays membre de la SADC. Les gouvernements peuvent prendre des mesures macroéconomiques pour améliorer le climat d'affaires et d'investissement en général. Ils peuvent cependant aussi opter pour des secteurs ou sous-secteurs spécifiques, créant ainsi des « gagnants » mais aussi des « perdants ». Pour atténuer ou résoudre ces tensions au sein d'un même pays ou entre pays, il faudrait des niveaux de confiance et d'institutionnalisation que la région n'a pas encore atteint. Ces dynamiques influent aussi sur l'orientation même de la politique industrielle régionale et pourraient réduire les chances d'une réelle mise en œuvre. Néanmoins, l'enthousiasme rhétorique en faveur du programme d'industrialisation pourrait éventuellement être mis à profit pour donner un nouvel élan à des initiatives plus « horizontales » dans le sous-secteur du commerce et des transports, afin d'améliorer le climat d'affaires général.

Dans le secteur de l'énergie, la SADC a mis en place une organisation régionale à but unique, dotée d'un objectif clair directement lié au développement socio-économique de la plupart de ses membres : le Pool énergétique de l'Afrique australe (Southern African Power Pool - SAPP). Cette organisation a été créée pour institutionnaliser un marché régional d'énergie dans une région qui manque d'électricité malgré sa richesse en ressources pour en générer. L'Afrique du Sud a joué un rôle déterminant dans la création de ce pool énergétique en 1995, à un moment crucial de son histoire. Durant l'apartheid, l'Afrique du Sud avait développé des capacités excédentaires de production d'électricité. En 1994, une grave sécheresse a fortement réduit la production hydraulique dans les pays voisins et l'Afrique du Sud a entamé un processus de démocratisation politique. Ces deux phénomènes concomitants ont engendré à la fois une demande et une offre d'un niveau suffisant pour stimuler la création d'un marché régional de l'énergie. Une décennie plus tard, l'Afrique du Sud a cependant connu une grave crise

énergétique, sa production ayant du mal à répondre à l'évolution des besoins nationaux en énergie. Cette crise a réduit l'intérêt de l'Afrique du Sud pour le pool énergétique SAPP et son soutien à cette structure.

Cette nouvelle donne réduisait l'attrait du SAPP pour les autres membres et en augmentait les risques. L'instabilité et l'imprévisibilité de l'environnement dans lequel ils opèrent incitent les États membres à davantage se centrer dans le domaine énergétique sur des projets bilatéraux ou trilatéraux, plutôt que régionaux. Il est trop tôt pour évaluer si ces projets et ces dynamiques sont des premiers jalons ou au contraire des obstacles, dans le renforcement et l'expansion à terme d'un marché régional de l'énergie par le biais du SAPP, ou pour déterminer quels rôles le pool SAPP jouera dans ce domaine. Il semble cependant sensé d'envisager le développement et le renforcement à terme de ses capacités institutionnelles à servir et faciliter un tel marché de l'énergie.

Le Secrétariat de la SADC dépend fortement de l'appui de bailleurs de fonds extérieurs, tels que l'Union européenne (UE). Au sein de la région, l'UE entretient une relation privilégiée avec l'Afrique du Sud avec qui elle a noué des partenariats stratégiques dans divers domaines tels que paix et sécurité, science et technologie, mais aussi commerce et développement. Comme le montre l'exemple des deux secteurs présentés, l'Afrique du Sud jouera très probablement un rôle prédominant dans le choix des priorités et des éléments mis en œuvre dans le cadre du programme industriel de la SADC. Dans le secteur de l'énergie, les dynamiques d'économie politique de l'Afrique du Sud joueront un rôle déterminant dans l'orientation et le niveau d'institutionnalisation du pool énergétique régional SAPP.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Apporter, en parallèle à l'appui au Secrétariat de la SADC, un appui aux dynamiques transnationales et régionales qui bénéficient d'une bonne adhésion politique des acteurs étatiques, de préférence en association avec les acteurs non étatiques.

- D'importants facteurs fondamentaux et historiques, et notamment le rôle et les jeux de pouvoir de l'Afrique du Sud comme « État pivot », limitent la capacité du Secrétariat de la SADC et d'autres institutions régionales à stimuler, suivre ou faciliter de manière efficace la mise en œuvre des politiques convenues au niveau régional.
- La forte dépendance vis-à-vis des financements des bailleurs de fonds risque de renforcer la mise en place d'un climat qui oriente la reddition de comptes et la programmation vers les demandes et les priorités des bailleurs de fonds plutôt que vers celles des États membres.
- De nombreuses opportunités de partenariats multi-acteurs³ dans l'appui aux processus de coopération et d'intégration transnationale ou régionale méritent d'être étudiées, en se demandant constamment si de tels partenariats peuvent ou non aider la SADC à combler le déficit de mise en œuvre actuel.

2. Adapter les stratégies d'appui aux organisations régionales, publiques ou privées, aux opportunités émergentes, au niveau d'adhésion et aux évolutions du contexte et des incitations pour les différents protagonistes.

- La politique industrielle de la SADC offre d'intéressantes opportunités et une bonne base pour inciter les États membres à s'intéresser aux questions liées au commerce, même si certains États membres n'accordent qu'une faible priorité à ces questions.
- Le cadre même de la politique industrielle régionale crée de plus un espace politique permettant à des acteurs du secteur privé, tels que la *NEPAD Business Foundation* ou le *Southern African Business Forum*, de faciliter une coopération multi-acteur concernant des défis régionaux spécifiques et d'attirer l'attention sur la nécessité d'apporter un appui à de tels catalyseurs et facilitateurs locaux.

³ L'un des exemples mis en évidence par l'étude PERIA portait sur les *National Planning Entities* au niveau national, un processus facilité par le Secrétariat de la SADC et soutenu par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans la région, afin d'améliorer la coopération entre ministères sur la coopération régionale.

- L'exemple du pool énergétique SAPP montre la manière dont la concomitance d'événements climatiques et d'évolutions d'économie politique du secteur énergétique de l'Afrique du Sud peut influencer fortement sur le contexte et les incitations dans toute l'Afrique australe, et entraver la mise en place d'un marché régional de l'énergie. L'appui et la facilitation apportés par les bailleurs de fonds peuvent toutefois aider le pool SAPP à s'adapter aux évolutions du contexte et à renforcer ses capacités et la confiance dont il jouit, notamment parmi les acteurs du secteur privé.

3. Nouer un dialogue avec l'UE - en tant que principal bailleur de fonds de la SADC - sur la cohérence des politiques (par exemple dans les domaines de la politique commerciale et industrielle, et de la politique commerciale et agricole) et afin d'encourager une harmonisation parmi les bailleurs de fonds en termes d'appui au renforcement des fonctions et des programmes clés de la SADC qui bénéficient d'une bonne adhésion politique.

- Il est essentiel que l'UE examine constamment la mesure dans laquelle son partenariat stratégique avec l'Afrique du Sud et l'accord bilatéral sur le commerce, le développement et la coopération qu'elle a signé avec ce pays peuvent contribuer à réduire les facteurs incitant l'Afrique du Sud à s'engager dans des processus régionaux de résolution des problèmes et de renforcement des institutions.
- Compte tenu de la multitude des bailleurs de fonds impliqués dans l'appui au Secrétariat de la SADC ou à des programmes spécifiques, une part de cet appui devrait être affectée à un approfondissement de la compréhension des enjeux institutionnels et de programmation de la SADC, ainsi qu'à la mise en place d'un dialogue multi-acteur avec les principaux acteurs publics et privés de la région, afin d'alimenter des approches adaptatives et non-intrusives du renforcement des institutions régionales.

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 (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *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.