

Transformations | 2017

revue **INTERVENTIONS**
ÉCONOMIQUES



L'AFRIQUE EST-ELLE PARTIE ?

Bilan et perspectives de l'intégration africaine

30 experts se prononcent

Hors-série | Mars 2017

Sommaire

Mars 2017

LE RÉGIONALISME AFRICAIN, UNE VOIE ORIGINALE

- 06 **Sebastian Santander**
Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain
- 10 **Christian Deblock**
L'indice d'intégration régionale en Afrique
- 14 **Philippe Hugon**
Régionalisme et régionalisation : limites de jure et réussites contrastées
- 18 **Noubatour Adoumtar**
L'Union africaine au chevet des "indépendances inachevées"
- 21 **Jean-Louis Roy**
Entretien directif avec Charlie Mballa

LES EXPÉRIENCES RÉGIONALES

- 25 **Karl Wohlmuth**
Towards Transformative Regional Integration and Measuring Integration Progress
- 30 **Léonard Matala-Tala**
Le rôle et la place des CÉR dans le développement de l'Afrique
- 33 **Nora Mareï**
Régionalisation entre Maghreb et Afrique de l'ouest : regard géographique
- 37 **Léopold Ghins**
Jean Balié
Karl Pauw
Agricultural Value Chain Development and Regional Integration Processes
- 41 **Koffi Nutefé Tsigbe**
Bakayota Kpaye
La question de la libre circulation des biens dans l'espace CEDEAO de 1975 à 2015
- 44 **Ndiack Fall**
Santé et croissance économique dans les pays de l'UEMOA
- 48 **Rene Kouassi N'guettia**
Entretien directif avec Charlie Mballa

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU RÉGIONALISME

- 52 **Jacob Kotcho**
Intégration commerciale de l'Afrique
et libre-échange global:
défis et perspectives
- 55 **Malick Sane**
Infrastructures, commerce intra-africain
et développement économique
en Afrique
- 61 **Patrice Vimard**
La longue marche de l'Afrique vers la
convergence et les bénéfices
démographiques
- 65 **James Mouangue Kobil**
Bilan de la libre circulation des
personnes en Afrique
- 70 **Charlie Mballa**
Vers une politique étrangère africaine
commune? Opportunités et contraintes
- 74 **Antoine Noubouwo**
Optimiser la conception et la mise en
œuvre des politiques urbaines
- 78 **Ochozias A. Gbaguidi**
L'intégration par l'énergie en Afrique:
quels progrès 50 ans après le traité
d'Abudja?
- 83 **Pierre Nguimkeu**
Réforme de la structure fiscale
et intégration régionale
- 87 **Hamimida Mama**
Intégration régionale et
investissements directs étrangers
en Afrique
- 90 **Felix Zogning Nguimeya**
Investissements d'accord,
mais financement d'abord
- 94 **Ahmadou Aly Mbaye
Ibrahima Thione Diop
Fatou Gueye**
Sortie des pays africains de la zone
Franc : Entre le mythe et la réalité
- 100 **Boubacar Macalou**
L'Afrique et la gouvernance de
la sécurité alimentaire
- 104 **Jean-Louis Roy**
L'Afrique en marche..., en décollage?
Un rythme qui doit s'accélérer
- 108 **Donald Charles McKinnon**
Interview with Charlie Mballa

Le régionalisme africain, une voie originale



Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain

Sebastian Santander

Professeur,
Directeur du Centre de relations internationales CEFIR
Département de Science politique
Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie Université de Liège

Un régionalisme « silencieux » ou « translocal » qui résulte d'une intensification des flux transnationaux sans régulation institutionnelle régionale

La présente contribution se penche sur le phénomène régional non pas au sens de la relation entre les niveaux local et national au sein d'un État, mais en tant que dimension médiane entre l'échelon étatique et le système international. Le concept de régionalisme demeure difficile à définir tant les théories qui lui sont consacrées et les interprétations qui en résultent peuvent diverger. Toutefois, la présente appréhende le phénomène régional comme une construction sociale – c'est-à-dire comme un espace d'action où interagissent de manière formelle ou informelle des acteurs publics (États, entités fédérées, institutions internationales) et privés (entreprises, ONG, universités, syndicats) – productrice de normes, et partant de sens politique (Santander, 2012). L'intérêt sera porté à l'analyse comparative du régionalisme d'Amérique latine (AL) et d'Afrique. Ce regard croisé et comparatif peut s'avérer extrêmement riche en termes d'analyse. D'autant que souvent, les études sur les régionalismes africains et latino-américains ont été réalisées en vase clos, suscitant l'impression que le phénomène était déconnecté du monde et imperméable aux influences extérieures. Ou, au contraire, à la lumière de la construction européenne érigeant le régionalisme en référence à suivre, donnant ainsi lieu à des recherches empreintes d'eurocentrisme et de normativité.

Les dernières études sur le régionalisme, amorcées dans le cadre post-guerre froide, ont cherché à dépasser les analyses introverties et eurocentrées grâce, notamment, à l'apport de l'analyse comparée proposée par la discipline des relations internationales ; et plus particulièrement par l'économie politique internationale (Warleigh-Lack, 2008 ; Acharya, 2012). Une telle démarche permet de dégager les dynamiques à l'œuvre dans l'essor des différents régionalismes et de mieux saisir tant les ressemblances que la spécificité et la nature de chacun de ces projets. Ce faisant, la comparaison

peut s'avérer être un remarquable moyen de compréhension du phénomène régional.

Les recherches comparatives sur le régionalisme ont produit, au cours des vingt dernières années, nombre de résultats pertinents. Toutefois, ils demeurent essentiellement théoriques. Dès lors, les études empiriques comparant systématiquement les projets régionaux issus de continents différents font quelque peu défaut. Les travaux se confrontant aux régionalismes latino-américains et africains se sont fait rares, voire inexistantes. Or, il s'agit d'un sujet potentiellement porteur en termes de résultat scientifique ; d'autant que l'AL et l'Afrique demeurent manifestement les continents les plus créatifs et prolifiques en matière de projet de coopération régionale entre États voisins. Les ambitions collectives restent à travers les siècles à l'agenda politique des décideurs africains et latino-américains. D'ailleurs, depuis la fin du bipolarisme, plus d'une dizaine d'organisations régionales participent respectivement au façonnement des scènes politique et économique d'AL¹ et d'Afrique².

Une grande variété d'organisations régionales

Ces organisations régionales présentent un caractère pluriel : certaines sectorielles se focalisent essentiellement sur un enjeu particulier de la coopération (infrastructure, monétarisme ou commerce) alors que d'autres se veulent multidimensionnelles dans le sens où les mécanismes de coopération embrassent nombre de secteurs, allant du commerce au transport en passant par le tourisme, l'environnement, l'énergie, la sécurité ou la défense. Force est également de constater que, sur les deux continents, une logique, à la fois duale et complémentaire, anime les acteurs. La première consiste à développer une coopération régionale, géographiquement limitée afin de systématiser la concertation politique – et si possible

l'action commune – par rapport à des enjeux et des défis impliquant plus particulièrement les acteurs de l'espace en question. La deuxième vise à promouvoir la coopération régionale à l'échelle continentale comme en témoigne l'Union africaine (UA), qui succède en 2002 à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et le Groupe de Rio, remplacé en 2010 par la Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC). La démarche pan-continentale en AL et en Afrique est animée par plusieurs objectifs : elle est pensée dans chacun des deux mondes comme un espace de rencontre, de dialogue et de concertation sur des thématiques touchant l'ensemble des acteurs ainsi que comme un moyen de soutenir les organisations sous-régionales existantes et de porter, autant que faire se peut, les voix respectives d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) ainsi que celles d'Afrique à l'extérieur.

Toutefois, des différences majeures existent, notamment entre les deux projets pan-continentaux. D'abord d'un point de vue institutionnel. L'Afrique a cherché à s'inspirer de l'Union européenne (UE) qui, pour sa part, n'a pas hésité à fournir son savoir-faire en matière d'intégration et de gouvernance régionale aux organisations africaines. L'UA s'est dotée d'une armature institutionnelle complexe, animée tant par des organes et des institutions politiques, judiciaires, économiques et financières que par des comités de tout genre dans le domaine économique, social, culturel, énergétique ainsi que dans celui de la paix et de la sécurité. Par contre, la CELAC est davantage animée par la logique inspirée de la conception institutionnelle des accords négociés par les États-Unis dans le sens où elle aspire à une bureaucratie aussi limitée que possible. Dès lors, contrairement à l'UA et à l'instar de l'ALENA³, la CELAC ne dispose pas d'un siège fixe et est essentiellement animée par des sommets réunissant les chefs d'État et de gouvernement, des réunions intercalaires des ministres des Affaires étrangères ainsi que par une présidence pro tempore assumée, sous forme de *troïka*, par un pays et reposant sur celui qui l'a précédé et celui qui lui succédera. Contrairement donc à l'UA, la CELAC s'apparente plus à un forum de dialogue politique qu'à une institution.

L'autre différence entre l'UA et la CELAC tient à des considérations géopolitiques. Les deux continents ont été des colonies européennes et l'accès aux indépendances ne les a pas mis à l'abri d'influences extérieures. Comme la nature, la géopolitique a horreur du vide et le départ des européens d'ALC a rapidement été comblé par Washington qui, depuis le XIXe siècle a, notamment, tenté d'intégrer les Amériques sous sa coupe à travers des projets tels que l'Union panaméricaine, l'Organisation des États américains (OEA) ou la Zone de libre-échange des

Amériques (ZLEA). Au fil du temps, les projets latino-américains et caribéens ont fait face à des projets concurrents issus de Washington, phénomène auquel l'Afrique n'est pas confrontée. Dès lors, la CELAC, d'une certaine manière, traduit une volonté d'écarter les États-Unis des affaires politiques de la région, et partant un rejet implicite de l'OEA. Par contre, les organisations régionales africaines et latino-américaines partagent un soutien technique, logistique, financier et institutionnel en provenance de l'UE.

L'idéal de coopération régionale : indissociable de l'identité africaine et latino-américaine ?

Les premiers projets d'organisations régionales formels en Afrique et en AL naissent dans la foulée de l'après-guerre et de la construction européenne, même si l'intérêt des Africains et des Latino-américains pour le phénomène est séculaire. L'idée d'un espace de solidarité et de coopération régionale, voire d'une « conscience régionale », précède la concrétisation formelle d'unions régionales reposant sur la force du droit et des institutions. Cette idée d'intégration régionale devance la période des indépendances et l'essor des États nations qui respectivement eurent lieu au début du XIXe siècle pour l'AL et durant la deuxième moitié du XXe siècle pour l'Afrique.

En AL, l'idée d'union du continent sera portée par une série de libertadores dont le plus connu était Simon Bolivar. Après avoir lutté pour l'indépendance du continent, le mouvement bolivarien encouragea l'établissement d'unions fédératives pour éviter l'émiettement politique du continent et contrecarrer les menaces et convoitises extérieures. Cependant, bien que ces premières initiatives⁴ constituèrent des projets mort-nés du fait qu'elles seront incapables de vaincre les particularismes naissants, elles contribuèrent à alimenter, à travers les siècles, l'ambition d'une « Patria Grande », c'est-à-dire un projet d'union politique du continent latino-américain. L'idée d'une Union africaine s'est également forgée dans la lutte pour l'indépendance ; elle est grandement redevable au mouvement panafricain porté à partir du XIXe siècle par l'élite de la diaspora africaine aux États-Unis et représentée, notamment, par des personnalités telles que Edward Wilmot Blyden ou William Edward Burghardt Du Bois. Le mouvement va poursuivre son essor avec les grandes conférences panafricaines de la première moitié du XXe siècle qui, aux États-Unis et en Europe, constitueront autant d'occasions pour prôner la construction d'une identité supranationale africaine. Le mouvement panafricain rejoint l'Afrique durant les années 1950 sous le leadership de Kwame N'Krumah qui rêvait d'instituer les «

États-Unis d'Afrique ». Toutefois, l'arrivée du panafricanisme sur le Continent noir aura pour effet de diviser le mouvement. Il sera tiraillé entre ceux qui prônent d'abord l'unité régionale, et ceux qui, à l'instar du président ivoirien Houphouët-Boigny priorisaient l'indépendance et l'instauration de l'État comme en témoignent les pourparlers sur la création de l'OUA. Les acteurs dans leur ensemble partageaient le besoin d'instaurer une organisation collective en vue de donner une voix à l'Afrique sur la scène internationale, de soutenir les processus de libération en cours et de condamner les régimes d'apartheid. C'est néanmoins l'approche d'une « Afrique des États » qui s'imposa et l'OUA devint, tout comme l'UA qui lui succéda, un outil de coopération, et non pas d'intégration, entre États.

Portée et limite des régionalismes africain et latino-américain

Comme indiqué précédemment, parallèlement à ces organisations pan-continentales des projets régionaux géographiquement limités vont voir le jour dans les deux continents tant durant⁵ qu'après la guerre froide⁶. Ces projets participent d'un activisme diplomatique qui doit contribuer à la visibilité et à la reconnaissance internationale des décideurs. Ils sont également conçus pour répondre à des considérations économiques. Ainsi durant la guerre froide, chaque continent et particulièrement l'Amérique centrale et l'Afrique occidentale voient dans le sous-régionalisme un moyen de pallier à l'exiguïté de leurs marchés nationaux respectifs. À l'époque les organisations latino-américaines et africaines étaient influencées par les théories structuralistes de la Commission économique pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC) qui encourageaient les politiques de substitution des importations afin de protéger les industries naissantes contre la concurrence internationale.

Ces projets régionaux ne feront pas long feu tant ils seront soumis à de nombreuses pressions telles que le développement des nationalismes économiques ou les rivalités interétatiques, sans compter que l'Afrique et l'AL seront des champs privilégiés de l'affrontement bipolaire. Au demeurant, l'attention africaine sera détournée par la prolifération de guerres civiles et par la préoccupation de construire l'État, de garantir l'intangibilité des tracés frontaliers ou du besoin de faire respecter la souveraineté nationale... Autant de défis que l'Amérique latine avait dû relever un siècle plus tôt.

L'idéal régional revient à l'agenda politique des deux continents dans la foulée de la fin du bipolarisme, de la redynamisation du projet européen et de l'accélération de la mondialisation. Certaines idées

sortent de leur léthargie, d'autres sont créées. Contrairement aux expériences régionales antérieures, le régionalisme post-bipolaire ne doit plus représenter une alternative au processus d'insertion mondiale. Les projets africains et sud-américains s'inscrivent dorénavant dans le mainstream du nouveau tempo mondial de la démocratie de marché. Ils doivent faciliter l'initiative privée, l'attrait d'investissements directs étrangers, les stratégies d'exportation, les politiques de dérégulation et l'ouverture des économies locales à la compétition internationale. Ils se fixent aussi pour objectif la promotion de la démocratie formelle et des droits humains, la liberté de circulation des personnes et la mise en place de marchés communs, la délivrance de passeport commun (cf. Cedeao ou Mercosur), la coordination des politiques sectorielles des États (énergie, environnement, fiduciaire, transport...) ou l'activation de projets d'infrastructures ayant trait à l'interconnexion ferroviaire, routière, fluviale.

Cela dit, la prolifération de projets collectifs en Afrique et en AL ne doit pas être considérée comme un symptôme de bonne santé des organisations régionales. D'ordinaire, les lettres d'intentions peinent à être suivies d'effets. Les projets collectifs demeurent souvent en chantier plusieurs années après leur date officielle d'entrée en vigueur. Ne trouvant pas la volonté politique d'approfondir et de rendre actifs les schémas régionaux en cours, les décideurs se lancent dans une fuite en avant faisant le choix de créer de nouveaux projets collectifs. Dès lors, de nombreux pays d'AL et d'Afrique s'imbriquent dans différents projets régionaux. Ce chevauchement, ou phénomène d'« allégeances » régionales multiples⁷, contribue à créer un lacis confus et, en conséquence, le régionalisme formel peine à reposer sur un projet collectif clair et cohérent porté par des institutions et stratégies communes. Il en résulte que le bilan demeure mitigé comme en témoigne, par exemple, l'intégration économique et commerciale. Celle-ci est affectée par les carences en matière d'infrastructure, les lourdeurs administratives ou les contrôles frontaliers. Le commerce intra-régional peine donc à décoller et demeure faible comparativement à d'autres régions du monde. Ainsi, le volume du commerce intra-africain et intra-latino-américain représente respectivement 15 % et 30 % contre 70 % dans l'UE, 50 % en Asie et 50 % en Amérique du Nord (OMC, 2015).

Le régionalisme en Afrique et en Amérique latine se développe cependant par des canaux moins formels. C'est le cas, par exemple, de l'arc de cercle du Bassin de la Plata qui correspond aux territoires (Argentine/Bolivie/Brésil/Paraguay/Uruguay) situés autour de l'estuaire du Rio de la Plata ou de la région africaine des Grands Lacs. Il s'y déploie un régionalisme qualifié de « silencieux » ou

« translocal » qui résulte d'une intensification des flux transnationaux de marchandises, de technologie, de personnes et/ou de capitaux sans régulation institutionnelle régionale. Ce phénomène de flux et d'échanges informels représente une réalité souvent négligée mais qui participe, néanmoins, au développement des régionalismes africains et latino-américains.

¹ Alba, Alliance du Pacifique, Can, Celac, Mercosur, Sela, Sica, Unasur, ALADI, Parlatino. Si on y ajoutait les projets des pays des caraïbes (AEC, Caricom, OECO), le nombre d'organisations régionales s'alourdirait davantage : cf. Sebastian Santander, « Regional, Interregional and Global Arrangements and Multilateral Organizations » dans Mario Telò, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, 2014, p. 373 et sq.

² Parmi les quatorze organisations régionales, seuls huit sont officiellement reconnues par l'Union africaine ; à savoir la Cedeao, la Sadc, la Ceeac, l'Uma, la CAE, le Comesa, la Censad et l'IGAD : cf. *Ibid.*, p. 366 et sq.

³ Accord de libre-échange nord-américain institué en 1994 et incluant le Canada, les États-Unis et le Mexique.

⁴ Grande Colombie, Confédération andine et Fédération centraméricaine.

⁵ Afrique : Udeac, Sadcc, Ceplg, Cedeao ... ; AL : Alac, Pacte Andin, MCCA ...

⁶ Afrique : Cea, Comesa, Sadc, Igad ... ; AL : Mercosur, Can, AP, Unasur ...

⁷ À titre d'exemple, la Colombie et le Pérou sont membres de l'AP et de la Can ; le Mexique est membre de l'Alena et de l'AP ; la RDC de la Sadc et de la Ceplg ; l'Afrique du Sud de la Sadc et de la Sacu.

Références bibliographiques

Acharya, A. (2012). « Comparative Regionalism: A field Whose Time has Come? », *The International Spectator*, 47, 1, 2012, pp. 3-15.

OMC (2015). « Statistiques du commerce mondial 2015 », OMC, p. 27.

Santander, S. (2014). « Regional, Interregional and Global Arrangements and Multilateral Organizations » dans Mario Telò, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, p. 373 et sq.

Santander, S. (2012). *Régionalisme et relations internationales. Entre dynamiques internes et projections internationales*, Liège, Presses universitaires de Liège.

Warleigh-Lack Alex (2008). « Studying Regionalisation Comparatively » dans Andrew F. Cooper, Hughes Christopher and Philippe De Lombaerde (eds), *Regionalisation and Global Governance: the Taming of Globalisation?* Londres, Routledge;