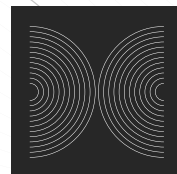



28

Les processus d'intégration en Afrique

Charlie Mballa





Professeur adjoint de science politique au Campus Saint-Jean (CSJ) de la University of Alberta, où il enseigne depuis 2017, **Charlie Mballa** est titulaire d'un doctorat de sciences politiques de l'Université Panthéon – Assas - Paris II. Il a auparavant œuvré au sein de l'École Nationale d'administration Publique du Québec, à titre de stagiaire postdoctoral (en administration de la politique étrangère), chargé de cours et de professionnel de recherche. Il est également titulaire d'une licence de droit public, obtenue à l'Université de Yaoundé. Membre du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation de l'UQAM, où il dirige le Centre d'analyse et de prospective sur les Afriques (Cap-Afriques), ses recherches portent sur le Sud global / Afrique francophone. Co-directeur du Groupe de recherche sur les Afriques, les Amériques et l'Afrodéscendance, (GRAAAD) du CSJ, il dirige le comité scientifique du Symposium international des cultures africaines et d'ascendance africaine (SICAAF). Chercheur associé à l'Institut d'études de géopolitique appliquée (France), ses centres d'intérêt ont contribué à l'enrichissement des connaissances dans son champ disciplinaire : (i) Paradiplomatie; (ii) techniques de négociation dans le contexte de la diplomatie climatique multilatérale; (iii) politique étrangère canadienne et l'Afrique ; (iv) mécanismes innovants de légitimité politique ; (v) processus d'intégration régionale en Afrique. Il est coauteur de *Nouvelle politique étrangère* (PUQ, 2016) et de *La politique étrangère en bons termes. Guide lexical* (PUQ, 2016).

LES PROCESSUS D'INTÉGRATION EN AFRIQUE

Charlie Mballa

L'imagination de la solution régionale aux problèmes politiques et économiques africains ne date pas d'hier. Entendue comme « le processus par lequel s'accroissent la régularité et l'intensité des interactions entre les États et les sociétés, permettant la constitution d'une communauté de sécurité, d'une interdépendance économique accrue, d'une identité partagée favorisant, dans une aire géographique particulière, le développement d'actions collectives institutionnalisées »¹, l'intégration régionale n'est pas un phénomène récent d'un point de vue africain. Sans vouloir rouvrir le débat sémantique sur l'intégration régionale, la régionalisation et le régionalisme beaucoup traité dans toutes ses nuances par Yann Richard², nous utiliserons de manière interchangeable les termes « régionalisme » et « intégration régionale », que la dimension « processus » semble rapprocher, tout en restant conscients de la distinction qui existe entre ces deux notions.

Certains analystes situent les processus africains d'intégration régionale, voire la conceptualisation de l'intégration régionale dans le continent, à une période antérieure aux indépendances³. Bien que peu de cas en soient faits par les comparatistes, l'Afrique compte parmi les continents très dynamiques et prolifiques dès lors qu'il est question de coopération régionale ou transfrontalière. C'est sur ce continent que l'on trouve la plus ancienne union douanière au monde, soit l'Union douanière d'Afrique australe, qui a été mise sur pied en 1910. Si les trajectoires africaines de régionalisme ont connu des fortunes diverses⁴, le continent fait partie des régions où les processus d'intégration se sont le plus institutionnalisés, au même titre qu'en Europe, qu'en Amérique latine ou qu'au Moyen-Orient⁵. En s'inspirant des temps forts de l'intégration régionale en Afrique esquissés par certains auteurs comme Békolo-Ebé ou Borella, nous pouvons assimiler les trajectoires africaines d'intégration régionale à un phénomène de générations. La première génération correspondrait ainsi aux années 1960-1970, soit aux années sombres du régionalisme africain. On y associe quelques expériences de durée variable – l'Union douanière d'Afrique occidentale (1959-1970), la Communauté de l'Afrique orientale (1966-1977), l'Organisation commune africaine et mauricienne (1966-1985) –, auxquelles s'ajouteraient les cas de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (Zaïre, Rwanda et Burundi) créée en 1976 ou de la Constellation des États d'Afrique australe établie en 1979.

Cette première génération, marquée par la déliquescence et l'impuissance des organisations régionales, sera suivie d'une deuxième génération, celle des années 1980, souvent assimilée à une période de « léthargie » ou d'« éclipse », consécutive aux échecs des années 1960 et 1970⁶. Quant aux années 1990, elles seraient constitutives de la troisième génération, soit celle de la renaissance ou de la reprise.

1 Luc Sindjoun et Pascal Vennesson, « Unipolarité et intégration régionale : l'Afrique du Sud et la « renaissance africaine » (2000) 50:6 R française de science politique 915 à la p 915.

2 Yann Richard, *Intégration régionale, régionalisation, régionalisme : les mots et les choses*, Paris, Confins, 2014.

3 Mamoudou Gazibo, Introduction à la politique africaine, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2010; Olufemi Babarinde, « The EU as a Model for the African Union: The Limits of Imitation » (2007) 7:2 Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 1; Bruno Békolo-Ebé, « L'intégration régionale en Afrique : caractéristiques, contraintes et perspectives » (2001) 115-116:3-4 Mondes en développement 81.

4 Békolo-Ebé, *supra* note 3. Voir aussi François Borella, « Le régionalisme africain et l'Organisation de l'Unité africaine » (1963) 9:1 AFDI 838.

5 Frank Petiteville, « Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international » (1997) 28:3 Études int 511 à la p 528.

6 Gazibo, *supra* note 3.

Le phénomène régional y est caractérisé par l'effervescence et les mutations profondes, entraînant des transformations importantes dans la conception même de l'intégration régionale en Afrique⁷. À cet égard, la question que soulèvent les processus d'intégration régionale en Afrique concerne son rapport au développement structurel des économies africaines. Faut-il asseoir au préalable les conditions essentielles du développement afin de faciliter et d'aider l'intégration de l'Afrique? Faut-il plutôt envisager l'intégration régionale comme un passage obligé vers le développement de l'Afrique? Dans un cas comme dans l'autre, le débat est d'ordre paradigmatique. Il oppose deux paradigmes : le paradigme « développementaliste » et le paradigme « intégrationniste ». Ce débat donne les clés qui permettent de situer un autre débat, celui portant sur les tenants de l'intégration économique préalable et ceux de l'intégration politique préalable, ou encore sur l'opposition entre l'intégration à petite échelle et l'intégration à l'échelle continentale, qui découlerait de la première. Après avoir résumé ces différentes perceptions, nous tenterons de les tester en examinant les perspectives qui se dessinent à travers la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

I. Les modèles théoriques de l'intégration régionale : imitations, limitations et inversions paradigmatiques

Les processus d'intégration en Afrique ne suivent pas un mouvement linéaire. Si l'on compare le modèle européen au modèle africain, on se rend compte que l'Afrique a d'abord misé sur l'intégration politique avant d'être rattrapée par les défis économiques et commerciaux. En revanche, l'intégration européenne s'est construite à partir d'un modèle de coopération de type fonctionnel dans certains secteurs particuliers (le charbon et l'acier, par exemple). Aujourd'hui, l'Afrique essaie de partir d'une intégration économique incrémentale (traditionnellement associée à l'approche linéaire) pour asseoir les conditions de son intégration politique. Il s'agit d'une ambiguïté paradigmatique qui traduit la complexité des dynamiques d'intégration en Afrique. Rappelons d'abord qu'un paradigme a comme vertu cognitive d'orienter et de façonner nos représentations d'un phénomène. Il agit en profondeur sur notre façon de penser, nos perceptions et nos valeurs. Le recours aux paradigmes nous aidera, dès lors, à comprendre les processus d'intégration en Afrique, de manière comparative, tout en donnant les clés de compréhension de la mise en œuvre d'actions spécifiques découlant des mutations réalisées. En s'inspirant à cet effet de la typologie élaborée par Robert Davies⁸ à propos de l'intégration régionale dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, on peut s'intéresser à deux types de paradigmes essentiels : le paradigme mercantiliste, que nous qualifions de « développement dérivé », et le paradigme développementaliste, qui rime pour nous avec « l'intégration dérivée ».

A. Le paradigme mercantiliste : le développement dérivé

Le paradigme mercantiliste, souvent connu sous la dénomination « approche linéaire » (linear model), propre au modèle néoclassique d'intégration régionale théorisé par Jacob Viner dans les années 1950⁹ et très souvent mobilisé pour comprendre le modèle européen d'intégration, est perçu par Davies comme la « *trade/market integration approach* ». Ce paradigme a longtemps été considéré pour l'intégration de l'Afrique. Il est « schématiquement » concentré sur la levée progressive de barrières tarifaires et non tarifaires entre États opérant en situation de coopération. Il est pertinent dans la prise en compte de l'harmonisation de régimes commerciaux, éventuellement de politiques fiscales et monétaires des partenaires de la coopération. Sa mise en œuvre se fait à travers diverses sortes ou formes d'arrangements, analysés comme processus en différentes séquences ou étapes.

7 Philippe Hugon, « Les théories de la régionalisation » dans Philippe Hugon, dir, *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala, 2003, 33; Békolo-Ebè, *supra* note 3; Petiteville, *supra* note 5.

8 Robert Davies, « Approaches to Regional Integration in the Southern African Context » (1994) 24:1 Africa Insight 11.

9 Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

De ce paradigme découle la mise en place de zones commerciales préférentielles ou d'accords commerciaux préférentiels (ACPr) : tarifs commerciaux avantageux entre membres, droits de douane maintenus sur les importations entre membres et absence de liberté de circulation de biens à l'intérieur de la zone. On dénombre, dans le répertoire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), 35 ACPr et accords régionaux actuellement en vigueur qui comptent au moins un pays africain parmi leurs signataires¹⁰.

Cette première étape est suivie par celle de la création d'une zone de libre-échange. Ce type d'arrangement exclut les droits de douane sur les biens entre membres. Hormis le cadre restreint des Communautés économiques régionales (CER), bien souvent caractérisées par le concept de « bol de spaghettis » du fait des allégeances multiples dont font l'objet les États membres, les pays africains ont commencé à élargir les zones de libre-échange dans l'optique de l'intégration des économies régionales. Depuis 2008, par exemple, dans le but de lever les entraves existantes entre les CER en matière de circulation des biens, des services et des personnes, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont convenu d'établir un accord de zone de libre-échange tripartite lors de leur premier sommet tenu à Kampala (Ouganda). Cet accord, qui regroupe 26 pays dont plus de la moitié sont membres du COMESA, est toujours en négociation et en cours de ratification. Dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF), sur laquelle nous reviendrons plus loin, son texte fondateur prévoit un délai de cinq ans aux pays membres pour que ces derniers finissent par abaisser à zéro les droits de douane sur 90 % des marchandises échangées. Reste, en revanche, la liberté laissée à chacun des membres de mener sa politique tarifaire à l'égard des marchandises importées de l'extérieur de la zone. S'ensuit l'étape trois, soit l'union douanière. Érigée en théorie (la théorie de l'union douanière), c'est la substance même du paradigme mercantiliste qui postule un processus d'intégration au moyen du commerce. Il repose sur quelques caractéristiques : la mise en place d'un tarif extérieur commun en est une. L'exemple le plus récent est celui de la CAE qui applique un tarif extérieur commun depuis le 1er juillet 2022. Cette mesure, qui s'applique au Burundi, au Kenya, au Rwanda, au Soudan du Sud, à la Tanzanie, à l'Ouganda et à la République démocratique du Congo, rejoint celle du groupe d'États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine adoptée en 2000 et élargie à la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) depuis 2006. Le tarif extérieur commun n'implique pas un abandon de souveraineté externe puisque chaque membre de la communauté reste libre de commercer avec les États non membres, malgré l'abandon de la souveraineté tarifaire nationale entre États membres. L'Union douanière d'Afrique australe reste un exemple, dans ce cas de figure, en tant que l'une des plus anciennes unions douanières au monde!

Quant au marché commun, appliqué aux États membres, cette étape suppose la libre circulation des capitaux, de la main-d'œuvre et des marchandises, l'harmonisation des politiques fiscales et monétaires, ainsi que l'harmonisation des politiques sociales et des politiques du travail. Le marché commun de la CAE est une illustration des efforts dans ce sens. La CAE forme un marché commun avec quatre États membres en commun avec le COMESA et un en commun avec la SADC. Viennent enfin les situations d'unions économique et politique. L'union économique (ou communauté économique) peut prendre la forme de monnaie unique ou de politiques monétaires communes entre membres. L'union politique, pour sa part, se traduit par la mise en place, par les membres de l'union, d'institutions politiques unifiées ou de nature fédérale. La création de l'Union africaine (UA) est la manifestation concrète de cette intégration politique. Ses responsabilités débordent toutefois du seul champ politique, puisque l'institution exerce aussi des compétences économiques¹¹. Dans les faits, la distinction n'est pas nette entre compétences économiques et compétences politiques des institutions régionales. C'est le cas de la CEDEAO qui assume des responsabilités en matière de sécurité, par-delà sa vocation économique.

10 Simon Mevel-Bidaux, *Accords commerciaux préférentiels et industrialisation de l'Afrique*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2019 [non publiée] à la p 9.

11 Gazibo, *supra* note 3.

Par le prisme du paradigme mercantiliste, le développement découle de l'intégration régionale. On n'est pas loin de la vision de certains défenseurs de l'unité africaine, dont le plus fervent d'entre eux : Kwame Nkrumah. D'après ce dernier, l'unité et le marché commun devaient d'abord être réalisés pour que s'accomplisse à son tour le développement du continent dans son ensemble, d'une part, et le développement de chacun des États membres faisant partie de l'union et nouvellement indépendants, d'autre part¹². C'est cette vision qui a ressurgi en Afrique depuis les années 1990 avec la conviction chez les décideurs africains qu'il n'y aura pas de développement du continent sans un approfondissement de l'intégration¹³. Bien plus, si l'on considère la théorie des unions douanières, les spécialistes ont démontré que son association à l'approche linéaire permet de se rendre compte de son inadaptation au contexte africain. En effet, nombre d'accords commerciaux en Afrique ne suivent pas cette approche qui se veut « étapiste », laquelle suppose par ailleurs, comme l'attestent certains auteurs¹⁴, la réussite de certaines phases préalables avant que soient envisagées les étapes subséquentes, rendant ainsi complexe l'approfondissement de l'intégration. On peut comprendre la difficulté de réaliser l'union douanière en Afrique, si les États doivent se priver de revenus douaniers sur lesquels reposent leurs économies¹⁵. De surcroît, les années 1980 et 1990 sont là pour rappeler le lot de crises économiques successives et les lacunes des politiques tarifaires de l'heure, incapables de garantir une stabilité économique réelle des États africains¹⁶.

Critiquée par ailleurs pour son inclination ricardienne, comme le rappelle Davies¹⁷, la concentration du paradigme mercantiliste sur les avantages comparatifs l'empêche de rendre compte du renouvellement desdits avantages comparatifs consécutifs aux dynamiques de coopération régionale, ce qui amène ses pourfendeurs à conclure que ce paradigme n'est pas adapté aux pays en développement, puisqu'il ne tient pas suffisamment compte, d'après eux, de la situation desdits pays. Entre autres raisons du rejet du paradigme mercantiliste, son incapacité à prendre en considération la situation des pays africains en matière de structures et d'infrastructures productives. McCarthy¹⁸ en conclut qu'il est illusoire de prétendre à une intégration profonde avec des économies pauvres (lesquelles déterminent par ailleurs les politiques, elles-mêmes pauvres) et avec des institutions en place tout aussi faibles. C'est à quelques-unes de ces lacunes que tend à répondre le paradigme « développementaliste ».

B. Le paradigme « développementaliste » : l'intégration dérivée

La coopération par projet associée à l'intégration pour le développement sera d'abord abordée avant d'examiner les effets de débordement de l'intégration économique sur l'intégration politique.

1. La coopération par projet et l'intégration pour le développement

L'approche axée sur la coopération par projet, aussi appelée approche fonctionnaliste, et l'approche dite de l'intégration pour le développement sont abondamment analysées par Robert Davies dans le cadre du paradigme développementaliste. La première est qualifiée de fonctionnaliste et basée sur une intégration à vocation « utilitariste ». Elle répond à la question : s'intégrer pour quoi faire? La réponse ici est simple. L'intégration suit les besoins des populations. Il s'agit donc d'un processus du bas vers le haut, dont la caractéristique principale est le principe de coopération dans l'optique de satisfaire les besoins et de répondre au bien-être des peuples.

12 Samuel Kwadwo Boateng Asante et David Chanaiwa, « Le panafricanisme et l'intégration régionale » dans Ali A. Mazrui et Christophe Wondji, dir, Histoire générale de l'Afrique : l'Afrique depuis 1935, Paris, UNESCO, 1993, 757.

13 Békolo-Ebé, *supra* note 3.

14 Ekhsaan Jawoodeen, *A Critical Analysis of the Linear Regional Integration Model*, Stellenbosch, Tralac, 2010.

15 *Ibid.*

16 Kako Nubukpo, « Cinquante ans d'Union monétaire ouest africaine : qu'avons-nous appris? » (2014) 110:2 R d'économie financière 145; ONU Info, « Deux milliards de personnes de plus sur la Terre en 2050, selon l'ONU » (17 juin 2019), en ligne : Nations Unies <www.un.org/fr/desa/world-population-prospects-2019#:-:text=UNEN-Deux%20milliards%20de%20personnes%20de%20plus%20sur%20la%20Terre%20en,des%20Nations%20Unies%20publi%C3%A9%20lundi>.

17 Davies, *supra* note 8.

18 Colin McCarthy, « Reconsidering Regional Integration in Sub-Saharan Africa » dans Colin McCarthy et al, dir, *Supporting Regional Integration in East and Southern Africa*, Stellenbosch, Tralac, 2010 au chapitre 1.

Cette conception est propre aux idées de David Mitrany développées dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale¹⁹, concepteur d'une certaine « dépolitisation » de l'intégration régionale, le pouvoir politique des États-nations étant perçu comme peu soucieux des intérêts sociaux des peuples. Plus spécifiquement, cette approche fonctionnaliste, ou de type coopératif, suppose l'inversion de la subsidiarité : les problèmes qui dépassent la capacité des États doivent être résolus au niveau interétatique au moyen de la coopération. C'est la coopération (par projet, ici) qui prendra mieux en charge le bien-être des populations, son but ultime. En coopérant dans la formulation et l'exécution de projets communs, les États répondent mieux aux problèmes d'intérêt commun. Dans le cas de l'Afrique, cette coopération permet de répondre aux lacunes souvent décriées, tant en matière de structures de production qu'en matière d'infrastructures de production et dont la réponse réside dans des solutions d'abord africaines. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) s'inscrit dans cette optique.

Partant de l'enracinement du sous-développement du continent dans l'histoire et les structures coloniales, le NEPAD a vocation à placer l'avenir de l'Afrique entre les « propres mains » de ce continent. Sa philosophie repose sur l'idée que les tentatives traditionnelles d'établir des programmes de développement à l'échelle du continent n'ont pas abouti en partie à cause d'un leadership douteux et d'une appropriation par les Africains eux-mêmes tout aussi douteuse. Programme phare socioéconomique de l'UA, le NEPAD vise quatre objectifs : 1) éradiquer la pauvreté; 2) promouvoir une croissance et un développement durables; 3) intégrer l'Afrique dans l'économie mondiale; et 4) accélérer l'autonomisation des femmes. Six thèmes centraux structurent sa vision stratégique : 1) l'agriculture et la sécurité alimentaire; 2) le changement climatique et la gestion des ressources naturelles; 3) l'intégration régionale et l'infrastructure; 4) le développement humain; 5) la gouvernance économique et d'entreprise; et 6) les questions transversales – genre, TIC, développement des capacités et communications.

En misant sur l'importance de la démocratie et la gouvernance, ainsi que sur la nécessaire mobilisation de ressources intérieures dans les processus de développement, le NEPAD entend se démarquer des initiatives antérieures de développement de l'Afrique. Se transformant progressivement en une Agence de développement de l'UA – le bras de l'exécutif de l'UA –, ce programme et son point focal technique (l'Agence) permettent désormais d'inscrire l'intégration continentale dans une stratégie coordonnée du développement de l'Afrique. La charge de cette coordination revient à la Commission de l'Union africaine, aux CER et aux gouvernements nationaux (États membres de l'UA), mobilisés ensemble dans une dynamique de coopération par projet afin de répondre à des besoins spécifiques, de corriger les déficits existants et de construire une identité et une conscience régionale (la region building, antichambre de l'intégration).

Un tel procédé permet de réaliser l'intégration par étapes, en faisant des dynamiques régionales ou sous-régionales des stratégies de développement régional ou sous-régional, et non l'inverse. À titre d'illustration, le fait qu'au sein de la SADC, par exemple, les ministres de l'Agriculture se réunissent pour discuter de la transformation du secteur agricole sur une base régulière ou les rencontres visant la formulation d'une stratégie énergétique commune organisées par la CEDEAO participent de cette approche. Cette dernière, qui part des services structurants vers l'intégration, se veut ascendante en ceci qu'elle mise sur la correction des déficits nationaux et locaux, obstacles à la concrétisation de l'intégration à l'échelle continentale.

La dynamique de libéralisation progressive qui sous-tend cette approche n'est pas incompatible avec la mise en place d'institutions centrales, dont l'importance stratégique dans le processus d'intégration est indéniable, dans la mesure où lesdites institutions sont la matérialisation de l'intégration fonctionnelle, comprise théoriquement comme [Traduction] « le processus par lequel des acteurs politiques de nationalité différente sont amenés à transférer leur

19 David Mitrany, « A Working Peace System » dans Brent Franklin Nelsen et al, dir, *The European Union*, Palgrave, London, 1994, 77 à la p 77.

allégeance, leurs intérêts et leurs activités politiques vers un centre nouveau dont les institutions ont, ou cherchent à avoir, compétences sur les États nationaux préexistants »²⁰.

La deuxième approche relevant du paradigme développementaliste est justement l'intégration pour le développement. Quelques indicateurs permettent de la matérialiser. On la reconnaît ainsi par une certaine coordination à la fois macro et micro dans le cadre d'un programme multisectoriel englobant la production, l'infrastructure et le commerce. Si elle insiste sur le besoin d'une coopération politique en amont du processus d'intégration, son but principal est de garantir un minimum de justice au cours du processus. En effet, d'après cette approche les mesures de libéralisation du commerce doivent être accompagnées de mesures compensatoires et correctrices orientées en particulier vers les pays membres les moins développés. Pour se concrétiser, elle subordonne l'intégration commerciale, par exemple, à un ensemble de mesures allant d'un développement industriel régional concerté à une certaine coordination des macro-politiques, en passant par la création de fonds ou de banques régionales au secours des membres les moins développés.

Cette approche est propre aux thèses de McCarthy²¹ qui soutient la mise en place de conditions qui garantissent le développement de la compétitivité du continent et ses capacités productives (du point de vue des structures infrastructurelles et des services de communication). C'est tout l'enjeu du régionalisme et de l'intégration économique pour l'Afrique : celui du transport et de la mobilité des facteurs de production. Dans cet esprit, l'UA et son agence de développement ont créé le Programme de développement des infrastructures en Afrique. Ce programme a pour objectif d'accorder la priorité aux projets qui contribuent au développement tout en stimulant le commerce en Afrique (par exemple, des projets régionaux et des réseaux de transport qui assurent une meilleure circulation des biens et des personnes).

2. L'horizon de l'intégration politique : le *spill over* économique

L'intégration politique du continent africain est alignée sur le credo « Un gouvernement de l'Union pour une Afrique unie »²², défendu par plusieurs panafricanistes en tête desquels le président ghanéen de l'époque, Kwame Nkrumah. Dans la vision de ce dernier émergeait déjà l'idée d'institutionnalisation de politiques communes et d'unité politique à l'échelle continentale. Il s'agit d'une approche qui fait de la construction d'une identité politique africaine une condition de la prospérité et du développement du continent. Réactualisée par la Déclaration d'Accra de 2007, dont le modèle d'intégration réaffirme le projet des « États-Unis d'Afrique », cette idée est portée par certains leaders africains comme le colonel Mouammar Kadhafi (un des chantres contemporains des États-Unis d'Afrique), lequel concevait un gouvernement d'un « État africain unique » doté de ministres et de sa monnaie. Déjà avec la création, en 2002, de l'UA se profilait le projet d'un gouvernement de l'Union et des États-Unis d'Afrique, soit une union des peuples, plus ambitieuse que l'union des États imaginée par l'Organisation de l'unité africaine, qui misait davantage sur l'union des États. La vision de Kadhafi et de ses devanciers était propre à une intégration de type fédéraliste, l'intégration politique étant conçue comme le point de départ et non le point d'arrivée de l'intégration. Il reste que l'approche a été inversée.

Créée pour mettre en place les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales (article 3 de son *Acte constitutif*),²³ l'UA fait de l'identité politique l'étape ultime de construction d'une identité de nature économique, à court et moyen terme. En renvoyant le « consensus sur la forme du gouvernement et des institutions au niveau continental »

20 Traduite à partir d'une citation d'Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1968 (cité par Soren Dosenrode, dans *Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework, Perspectives on Federalism*, Vol 2, No 3, 2010 à la p 4.

21 McCarthy, *supra* note 18.

22 Delphine Lecoutre, « Vers un gouvernement de l'Union africaine? Maximalistes vs gradualistes » (2007) Institut d'études de sécurité, Document de travail 147.

23 Union africaine (Page consultée le 11 octobre 2022), *Acte constitutif de l'Union africaine*, (en ligne), <https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutive_act_french-1.pdf>.

pour 2030, selon le calendrier fixé dans l'*Agenda 2063*²⁴, elle diffère, par ricochet, la mise en place de politiques communes.

Le chronogramme officiel de l'UA semble atténuer les débats traditionnels qui ont souvent divisé « maximalistes » et « minimalistes »²⁵, « immédiatistes » et « procrastinistes », idéalistes et réalistes. Les partisans d'une approche idéaliste voyaient l'UA se doter d'un gouvernement dépositaire d'un transfert de souveraineté (politique, militaire, économique et financière) de la part des États membres, et ce, dans un délai très court (maximalistes ou immédiatistes). Défendue dans le milieu des années 2000 et de plus en plus favorable à la « panafricanisation » des politiques africaines dans des domaines comme les affaires étrangères, les négociations commerciales, la défense et la sécurité, cette vision a longtemps été celle des pays comme le Libéria, la Libye, le Mali, le Sénégal ou la Sierra Leone. Elle s'est traduite, dans certains cas, par des gestes explicites de transfert de souveraineté (les constitutions du Burkina Faso, du Mali ou du Sénégal en sont des illustrations formelles).

À l'inverse, la vision officielle de l'UA est proche de celle que défendaient les tenants d'une approche plutôt réaliste du projet africain. Il s'agit d'une approche incrémentale ou « étapiste », donc près du modèle linéaire, une approche longtemps soutenue par une majorité de pays, y compris l'Afrique du Sud, l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique, la Zambie ou le Zimbabwe. Elle a souvent misé sur l'urgence de consolider les « cercles concentriques » imaginés par L.S. Senghor²⁶ et de s'appuyer sur eux. Comment partir de ces piliers, selon la formule officielle à l'UA (*Acte constitutif*), et défendre par exemple une diplomatie collective au sein du microcosme des négociations internationales ?

À cet effet, les pays africains recourent à une gamme d'arrangements institutionnels, lesquels varient en fonction du contexte des négociations. La promotion et la défense des « positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples » font partie des 14 objectifs énoncés à l'article 3 de l'*Acte constitutif de l'UA*. De plus, leur nature, leur portée et leur importance sont dictées par les besoins, l'objet, les circonstances et les calculs politiques du moment. L'actualité de la guerre russo-ukrainienne a illustré les difficultés de l'Afrique à parler d'une même voix face à certains enjeux.

Au cours des récentes années, les mécanismes de coordination de la diplomatie africaine se sont raffinés, ainsi que l'attestent les exemples comme le processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable pour la période 2015-2030 et qui devait entrer en vigueur à la fin de 2015. Rappelons que ce processus dit « post-2015 », encadré par les institutions relevant du système onusien, consiste en l'adoption d'une approche de développement qui conjugue la croissance économique et les aspects sociaux et environnementaux sur la base de huit objectifs de développement durable. Dans ce cadre, l'UA a approuvé en 2014 une position africaine commune post-2015 structurée autour d'un ensemble de six piliers²⁷. Bien qu'il ne lève pas le voile sur toutes les contraintes liées à la réalisation du calendrier de l'UA, il s'agit là d'un cadre politique parmi les plus ambitieux parce qu'il est plus intégré que les initiatives antérieures de formulation d'une position commune.

24 Union africaine, *Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons*, 2^e éd, Version populaire, Addis Adéba, Commission de l'Union africaine, 2014 à la p 18.

25 Lecoutre, *supra* note 22.

26 T-S Mbodj, *De la théorie des cercles concentriques*, Université de Dakar, 1972.

27 Rebecca Ramsamy et al, « How Does Africa Speak with One Voice? », note, (2014) ECDPM n° 74.

II. L'intégration continentale par l'intégration régionale

Si l'on considère les expériences régionales (région prise dans son acception spatiale ou territoriale), on affirmerait aisément que le processus d'institutionnalisation des CER est une réalisation effective d'un des objectifs du Traité d'Abuja de 1991 (entré en vigueur trois ans plus tard), à savoir renforcer les CER existantes et en établir de nouvelles dans les régions où elles n'existent pas (la reconnaissance formelle de 8 CER sur les 14 étant considérées par les instances africaines comme un accomplissement d'étape)²⁸.

Les huit CER reconnues par l'UA sont l'Union du Maghreb arabe, la CEDEAO, la CAE, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, la SADC, le COMESA, la Communauté économique des États d'Afrique centrale et la Communauté des États sahélo-sahariens. Sur ces huit CER, seules quatre ont établi des zones de libre-échange, soit le COMESA, la SADC, la CAE et la CEDEAO, les deux dernières, la CAE et la CEDEAO, ayant réussi à mettre en place une union douanière.

Les CER sont des instances ancillaires de l'intégration africaine, ne serait-ce qu'administrativement. Non seulement font-elles office d'instances administratives utiles à l'intégration, mais elles fonctionnent aussi de telle sorte qu'elles constituent l'antichambre de l'intégration continentale et de la libéralisation des marchés. Les efforts d'intégration des CER qui se démarquent de manière variable, en fonction des indices d'intégration, en sont un témoignage. Du point de vue des infrastructures et des investissements, dont un peu moins de la moitié concerne des projets de transport, la SADC fait figure de tête de proue, suivie par la CEDEAO et la CEA. Cette dernière est par ailleurs citée en exemple pour ses avancées en vue de la mise en place d'un marché commun, d'une union douanière et d'une union monétaire dans l'optique de la monnaie unique est-africaine.

En matière de gouvernance, les CER sont structurées comme la plupart des organisations internationales : rencontres des chefs d'État au sommet, des ministres en conseil, sans oublier les rencontres auxquelles participent des experts. Sur le plan sociodémographique, l'Afrique compte environ 1,2 milliard d'habitants et son produit intérieur brut (PIB) combiné dépasse, selon les experts, un peu plus de deux billions de dollars. Il s'agit d'un vaste marché avec, selon certaines estimations, une population qui devrait doubler d'ici à 2050 (augmentation de 99 %) pour l'Afrique subsaharienne seulement²⁹, rendant impérative la construction des infrastructures et des logements.

La performance des CER soulève toutefois plusieurs doutes. L'intégration au sein des CER reste à géométrie variable. L'application du protocole sur la libre circulation demeure la meilleure illustration des disparités observables : efforts remarquables de cinq CER sur huit pour leurs progrès³⁰, avec à la clef un processus de constitution en zones de libre-échange, situation particulière de la SADC qui arrive en tête du peloton des régions les plus intégrées du continent, avancées de la CAE et de la CEDEAO (et dans une certaine mesure du COMESA) en établissant une union douanière que les autres CER ne parviennent pas à réussir (même si la Communauté économique des États d'Afrique centrale reste un exemple unique de mise en place d'une union économique et monétaire). De plus, la contribution des CER dans la transformation structurelle de l'Afrique est lacunaire, non seulement du fait des asymétries sur le plan du développement et de l'intégration, mais aussi du fait des déséquilibres en matière de capacités techniques, de planification et de politiques. Cette situation compromet les efforts des CER pour réaliser en profondeur un programme d'intégration continentale.

D'autres réserves peuvent être émises tant en ce qui a trait à la viabilité financière des CER qu'en ce qui concerne leur fonctionnement général. En effet, leur dépendance technique, matérielle et financière à l'égard de l'aide

28 Commission économique pour l'Afrique, Union africaine et Banque africaine de développement, « État de l'intégration régionale en Afrique : Vers la création de la zone de libre-échange continentale » (2017), en ligne (pdf) : Nations Unies <digitalibrary.un.org/record/1631609/files/aria8_fre_fin_21nov> [« État de l'intégration régionale »].

29 ONU Info, *supra* note 16.

30 « État de l'intégration régionale », *supra* note 27.

étrangère est un sérieux problème posé à la diplomatie économique en Afrique. À cette dépendance s'ajoutent de nombreuses critiques quant à leur dysfonctionnement. Bien qu'utile à l'apprentissage du multilatéralisme à l'échelle régionale, l'un des griefs souvent formulés à l'égard des CER concerne leur caractère pléthorique. Cette profusion de communautés, qui frise la désintégration régionale et le morcellement du marché africain, se conjugue avec la multiplicité des identités (évoquée plus haut), et est de nature à nuire à l'intégration régionale. En raison du grand nombre de petits marchés, les États doivent relever d'autres défis comme celui d'assumer des contributions financières (quoteparts) obligatoires à chacune de ces CER. Il ne serait pas exagéré d'affirmer qu'il existe autant de CER qu'il y a de niveaux d'intégration en Afrique, sans oublier les dissymétries à l'intérieur de chacune d'elles.

Du point de vue de la gouvernance, outre la confusion souvent remarquée sur le partage des responsabilités entre les États membres, les CER et l'UA, les spécialistes ont souvent relevé le manque de clarté de l'*Acte constitutif* et des documents d'orientation, ce qui hypothèque la capacité de l'UA³¹. Rappelons qu'avec le principe de subsidiarité explicitement approuvé pour la première fois par les dirigeants de l'UA en novembre 2018, il est reconnu aux CER l'initiative en matière de paix et de sécurité dans leurs régions respectives, lorsqu'elles sont dans l'impasse sur des crises spécifiques.

À l'échelle régionale, la capacité politique des CER est très limitée et n'inspire pas suffisamment de respect de la part des dirigeants africains (dont certains brillent par leurs boycotts des sommets africains). À cela s'ajoutent des égoïsmes nationaux, la lourdeur administrative, la faiblesse des institutions démocratiques, l'insuffisance moyenne des résultats économiques, à quelques exceptions près. Les CER présentent aussi un déficit sur le plan de leur capacité de contrainte juridique, lequel déficit se traduit par le non-respect des règles et directives communautaires³².

Compte tenu de ces évolutions variables et asymétriques sur la scène régionale et sous-régionale, la mise en place de la zone de libre-échange continentale ouvre de nouveaux horizons pour l'intégration de l'Afrique.

III. La zone de libre-échange continentale : de nouvelles perspectives pour l'intégration africaine

Il ne fait aucun doute que la création de la ZLECAf, effective et opérationnelle depuis le 1er janvier 2021, est une étape décisive pour l'intégration africaine. Cette zone de libre-échange est porteuse de nombreuses possibilités sous plusieurs dimensions. Sur le plan de l'économie, malgré les asymétries observables entre eux, la santé économique de certains pays est un atout pour le nouvel espace continental. Les économies de pays comme l'Algérie, l'Afrique du Sud, l'Angola, l'Égypte, le Maroc, le Nigéria ou le Soudan sont des moteurs pour le développement du continent, avec plus des deux tiers de l'ensemble du PIB à leur actif. L'Afrique du Sud, aujourd'hui classée parmi les pays émergents, ou le Nigéria, pays le plus grand démographiquement avec un peu moins de 200 millions d'habitants et puissant par son PIB, sont par exemple des facteurs de dynamisme pour tirer les économies sous-régionales vers le haut. Selon les chiffres de la Banque africaine d'import-export (Afreximbank), 69 % des entreprises nigérianes voient trois types d'avantages dans la ZLECAf : l'amélioration de l'environnement des affaires, la promotion des entreprises locales, ainsi que la croissance et l'expansion des entreprises. À cela on peut ajouter, à l'égard de toutes les économies de la région, la pression de la qualité, soit l'obligation d'assurer une meilleure qualité à leurs produits étant donné la concurrence induite par l'ouverture des

31 Robert Malley, « Huit priorités pour l'Union africaine en 2019 » (6 février 2019), en ligne : International Crisis Group <www.crisisgroup.org/fr/africa/eight-priorities-african-union-2019>.

32 Simão L. Makiadi, « L'intégration régionale en Afrique : Un processus déjà ancien... pour quels résultats? » (2016) 6:12 Mulemba 51.

marchés et l'impératif de la compétitivité ; toutes ces choses sont de nature à renforcer, à terme, une dynamique de créativité et d'innovation.

Ces économies sont encadrées par les CER, piliers de la construction de l'Union et « pierres angulaires » de la ZLECAf. Il est prévu que cette dernière puisse justement renforcer la compétitivité du marché des services en libéralisant ce secteur³³.

Le régionalisme en Afrique a ouvert la voie à la ZLECAf. Pour réussir sa mise en œuvre, le poids politique de l'*Accord portant création de la ZLECAf*³⁴ est un atout majeur, à en croire le nombre de signataires originels de même que le dépassement en un temps presque record du nombre de ratifications requises. Aujourd'hui, au lieu de compter les pays qui ont déposé leurs instruments de ratification, la comptabilité se fait plutôt en termes de ratifications manquantes. Ainsi, sur les 54 pays signataires, 11 États seulement n'ont pas ratifié la ZLECAf : le Bénin, le Botswana, les Comores, la Guinée-Bissau, le Libéria, la Libye, Madagascar, le Mozambique, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan.

En effet, sur les 22 ratifications requises pour sa mise en vigueur, l'*Accord portant création de la ZLECAf* est désormais opposable aux 43 États qui ont déposé leurs instruments de ratification et fait l'objet de 54 adhésions sur 55, l'Érythrée étant le seul pays membre non signataire. Dès le début du processus de ratification, cette évolution positive a été influencée par le dépôt des instruments de ratification du Gabon et de la Guinée équatoriale, ainsi que par l'adhésion du Bénin et celle, certes tardive mais importante, de l'incontournable Nigéria. Malgré le report de sa première date butoir (2017), l'adoption de la ZLECAf le 21 mars 2018, au terme de dix cycles de négociations, et son lancement en mai 2019 sont déjà un succès plus que symbolique. Pour les observateurs et les comparatistes, la ZLECAf constitue la plus grande zone de libre-échange au monde depuis la mise en place de l'OMC en 1994. Du point de vue technique, les spécialistes considèrent la ZLECAf comme un accord qui regorge d'un potentiel de succès d'un autre genre³⁵. Il s'agit d'un accord particulier. Si le principe du traitement de la nation la plus favorisée a été retenu par l'*Accord*, en vertu de son article 5, ce principe fait l'objet d'une application différente, lorsqu'il est comparé à l'application traditionnelle de cette clause. Entre autres particularités de la ZLECAf, et pas la moindre, l'exigence de réciprocité entre États membres. Cette exigence présente les avantages de préserver les acquis de la libéralisation entre les partenaires, au sein d'une CER par exemple³⁶.

Bien plus, il est prévu que cet accord fasse évoluer le commerce intra-africain de 15 % (actuellement) à 40 %, tout en sortant 30 millions de personnes de l'extrême pauvreté et en permettant une augmentation de revenus à 68 millions de personnes vivant avec un revenu journalier inférieur à six dollars américains. Certains pays pauvres comme la Guinée, le Mali ou le Togo verront leur situation s'améliorer.

Certaines contraintes jalonnent toutefois cette ambitieuse aventure. L'analyse de l'intégration en Afrique ne saurait négliger l'impact du contexte politique sur les efforts d'intégration. Nous devons prendre en considération les nombreuses crises politiques que connaissent les pays africains de nature et de degrés divers : coups d'État, rébellions, guerres civiles, conflits armés, etc. Selon certains experts, l'Afrique subsaharienne seule était l'hôte de conflits de plusieurs natures et d'intensité diverse en 2018 : 12 différends (disputes), 13 crises non violentes, 46 crises violentes, 8 guerres limitées, 6 guerres. Les situations de crises dans la sous-région méridionale

33 Landry Signé et Colette van der Ven, « Keys to Success for the AfCFTA Negotiations », Africa Growth Initiative, Brookings, Policy Brief, 2019.

34 Union africaine (Page consultée le 14 octobre 2022). *Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine [Accord portant création de la ZLECAf]*, en ligne, <https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_fr.pdf>.

35 David Luke et Jamie Macleod, « Bringing the AfCFTA About: Key Factors for Success » (20 septembre 2017), en ligne : *International Center for Trade and Sustainable Development*, <tralac.org/news/article/12170-bringing-the-cfta-about-key-factors-for-success>.

36 Signé et van der Ven, *supra* note 32.

assombrissent le tableau : crise du Printemps arabe et ses conséquences sur la stabilité de la sous-région et problèmes migratoires consécutifs aux transitions post-totalitaires. Bien que l'intégration régionale puisse servir sinon de garant de relations pacifiques entre partenaires commerciaux, du moins de système ou d'instrument de résolution de conflits, il reste que l'existence d'un contexte de violence sociopolitique est de nature à compromettre ou du moins à ralentir le processus d'intégration dans la région ou sous-région concernée. Ce contexte belligène se conjugue aux lacunes en matière de leadership dans certains États membres ou au manque de volonté politique manifesté par certains chefs d'État, notamment en Afrique centrale où certains gérontocrates ont du mal à suivre la vitesse nécessaire aux changements impulsés.

De même, le choix de faire passer leur égo national, voire personnel, devant les intérêts de l'Afrique a parfois été reproché à certains chefs d'État plus soucieux de conserver le pouvoir que de faire bon usage du pouvoir... Il est à craindre que la rhétorique politique l'emporte sur les impératifs économiques!

Sous les angles administratif et juridique, il faudra prendre en compte une culture administrative dans le secteur public africain marquée par le phénomène bureaucratique et qui influe sur les processus d'intégration. Comme le relèvent certains économistes, malgré de nombreux efforts à l'intérieur des CER de supprimer les barrières tarifaires³⁷, les exigences procédurales et la paperasserie en matière commerciale sont un fardeau qui rend les délais d'importation et d'exportation de biens, de capitaux et de services entre pays frontaliers plus longs que la normale. Cette bureaucratie pèse également lourd sur la mobilité des personnes et sur les économies de la région. Sur ce plan justement, le continent est reconnu comme centré sur la production des matières premières. Les pays africains se trouvent pour le moment en position défavorable dans le jeu commercial avec les pays occidentaux. D'une part, le syndrome de la spécialisation primaire est de nature moins à favoriser les avantages comparatifs qu'à mettre les pays membres en situation de concurrence les uns avec les autres. D'autre part, et par ce fait même, les pays africains deviennent des économies de consommation, dépendants, qu'ils sont, des produits manufacturés importés des pays riches.

Du point de vue des processus diplomatiques, bien que le nombre de ratifications ait augmenté depuis, les 11 ratifications manquantes constituent un « manque à gagner » politique pour l'*Accord*. Dans la même veine, l'*Accord* ne semble pas s'être entouré de toutes les garanties de légitimité nécessaires pour la suite des choses. On se souvient que l'un des griefs du Nigéria, en « traînant les pieds », était l'absence, ou du moins l'insuffisance, des négociations précontractuelles, notamment avec l'ensemble des parties prenantes dont les différentes industries, acteurs clés du commerce continental. Parmi les autres parties prenantes essentielles et malgré le piège de l'écran ou du paravent démocratique, on a tendance à oublier les peuples au service desquels toutes les démarches de développement sont entreprises. On peut déjà dire que l'UA ne semble pas avoir tiré toutes les leçons des expériences étrangères en matière de régionalisme et que, faute d'évaluer à sa juste valeur la prise en compte des intérêts nationaux, elle a tout simplement reproduit un modèle de régionalisme de type élitiste.

Sur le plan structuro-fonctionnel, la création de la ZLECAf soulève des interrogations quant à son fonctionnement avec les CER. Au sujet de ces dernières, il est dit dans l'*Accord* que « les zones de libre-échange des Communautés économiques régionales (CER), servent de piliers, à la création de la Zone de libre-échange continentale africaine »³⁸. Pourtant la centralité des États dans le processus d'élaboration de l'*Accord*, depuis sa formulation jusqu'à sa ratification, suscite des questions quant au rôle des CER. Celles-ci, ne l'oublions pas, ne sont pas épargnées par les nombreuses critiques en matière de dysfonctionnement (voir développements

37 Donald Wolfgang Hadgbe, « Croissance africaine. Des attentes à l'émergence de nouvelles puissances » dans Brahim Fassi Fihri, dir, De la défiance aux défis. L'ère des grands bouleversements, Rabat, Institut Amadeus, 2018, 59.

38 Accord portant création de la ZLECAf, *supra* note 33, préambule.

précédents). Bien qu'elles soient à même de servir à la ZLECAf d'instances administratives et de passerelles à l'intégration, les CER sont des organisations à vocation économique au potentiel inachevé. Certaines CER sont encore loin d'être devenues des unions douanières régionales et donc de s'imposer comme des blocs constitutifs d'une intégration continentale³⁹. Si l'on considère le récent rapport sur l'Indice de l'intégration régionale africaine publié en mars 2019 à la Conférence des ministres au Maroc et bien que l'intégration dans les services ait contribué à plus de 53 % du PIB du continent⁴⁰, l'intégration au niveau sous-régional accuse beaucoup de lacunes, dont un lourd déficit en infrastructures constituant ainsi un obstacle majeur au commerce intrarégional⁴¹.



L'ouverture des pays africains au libéralisme économique et commercial va main dans la main avec l'ouverture au libéralisme politique. En attendant que l'intégration régionale parachève le processus d'affranchissement du continent de sa dépendance politique et économique que les dynamiques néocoloniales et les rapports de force au niveau mondial tendent à perpétuer, elle devra relever deux principaux défis. Le premier réside dans sa capacité à réaliser le transfert de compétences entre l'échelle étatique et l'échelle régionale, ainsi qu'un arrimage conséquent entre politiques publiques nationales et stratégies régionales y compris sous-régionales. Le deuxième défi important consiste, après l'intégration par le droit et les institutions, à faire le saut de l'intégration par les peuples, desquels le souci de la prospérité est au cœur de tout processus d'intégration qui se veut légitime.

39 « État de l'intégration régionale », *supra* note 27.

40 « L'intégration régionale en Afrique demeure toujours faible selon un rapport de l'ARI » La Tribune Afrique (26 mars 2019), en ligne : <afrique.latribune.fr/politique/integration-regionale/2019-03-26/l-integration-regionale-en-afrique-demeure-toujours-faible-selon-un-rapport-de-l-ari-812014.html>.

41 *Ibid.*