

MAMBO !

La lettre d'information de l'Institut français de recherche en Afrique

Volume I, n° 1. juillet - septembre 2000

ISSN: 1608-2710

East African Community : vers une intégration par défaut ?

La signature le 30 novembre 1999 du traité rétablissant la Communauté est-africaine (East African Community, EAC) soulève un nombre important d'interrogations sur le rôle effectif que cette nouvelle organisation régionale va pouvoir jouer en Afrique orientale. En effet, les organisations inter-gouvernementales africaines connaissent, depuis les indépendances, une floraison impressionnante (plus de deux cents recensées en 1995), qui n'a d'égale que leur incapacité à remplir les objectifs affichés. Les raisons de ce foisonnement et de ces échecs ont été maintes fois soulignées : les États africains sont trop dépendants de leurs ressources internationales pour consentir à aucun abandon de souveraineté. L'existence de ces organisations inter-gouvernementales remplit cependant des fonctions importantes de légitimation auprès de la Communauté internationale. Le contexte des années 1990 a apporté une lumière nouvelle sur l'importance économique et politique du régionalisme.

La régionalisation et la mondialisation des activités économiques internationales se sont révélées être les deux processus d'intégration les plus marquants de la fin du siècle (Beaud *et al.*, 1999). Les progrès techniques dans le secteur des communications et la déréglementation généralisée du commerce international ont favorisé un accroissement considérable des flux financiers et un redéploiement global des grandes firmes. La fin de la guerre froide a ainsi suscité une ouverture économique internationale fondée sur le succès du libéralisme tandis que les relations économiques de proximité se sont également réaffirmées autour des trois grandes aires de

prospérité de l'hémisphère nord : Amérique, Europe, Asie orientale.

Depuis au moins une décennie, l'État est en retrait et ses représentants doivent composer de nouvelles stratégies pour faire valoir leurs ambitions de puissance ou, dans le cas de l'Afrique, leurs stratégies de survie face à un ajustement structurel auquel ils peuvent désormais rarement échapper. Que signifient les nouvelles expériences d'intégration régionale dans ce contexte de retrait étatique et de privatisation généralisée de ses fonctions cardinales ?

Le message du directeur

L'Institut français pour la recherche en Afrique (IFRA) est un organisme relevant du Ministère français des Affaires étrangères. Il a pour vocation d'encourager la recherche et la coopération dans le domaine des sciences humaines et sociales (sociologie, anthropologie, linguistique, démographie, géographie, histoire, sciences politiques). Sa mission est de soutenir et de promouvoir les travaux universitaires et scientifiques sur les pays de l'Afrique de l'Est.

L'IFRA participe à la définition et à la direction de programme de recherches en sciences humaines et sociales, tout en parrainant des accords de coopération entre universités françaises et est-africaines. L'Institut met à la disposition des chercheurs et des étudiants sa bibliothèque publique qui offre une documentation spécialisée en sciences humaines et sociales ainsi que des coupures de presse qui couvrent toute l'Afrique de l'Est depuis 1980. L'IFRA publie les résultats de ses recherches dans sa revue bilingue : *Les Cahiers de l'IFRA*. Le centre co-édite des ouvrages, avec des éditeurs de langues française et anglaise. Enfin, l'IFRA organise des séminaires en collaboration avec d'autres

centres de recherche dont le *British Institute in Eastern Africa*.

À l'occasion de son vingtième anniversaire, l'IFRA lancera un prix pour les étudiants de thèses et de maîtrise qui ont effectué un terrain de recherche de qualité exceptionnelle. Ce prix annuel sera délivré à partir de l'an 2000, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie.

Cette lettre d'information a pour objectif de rendre accessible à un large public les résultats des recherches menées dans le cadre de l'IFRA. La dimension comparative y est privilégiée et toutes les disciplines qui peuvent aider à mieux comprendre les sociétés contemporaines de l'Afrique de l'Est y sont conviées. *Mambo* est disponible par téléchargement sur notre nouveau site web www.ifra-nairobi.org.

Je vous en souhaite une bonne lecture !

Philippe Bocquier

Un nouveau régionalisme africain ?

Jusqu'au milieu des années 1990, les expériences d'intégration régionale n'ont rencontré que peu de succès économique en Afrique noire (Bach, 1999a). Avec plus de deux cents organisations à vocation supranationale dont 80 % sont inter-gouvernementales, le continent dispose en la matière d'une expérience très riche mais dont le bilan est plus que mitigé, à l'image de sa marginalisation accrue sur la scène économique internationale (Callaghy, 1995). Cependant, depuis quelques années, des expériences et des approches nouvelles ont sensiblement modifié ce bilan. La renaissance de l'Union des États d'Afrique Centrale (UDEAC), dans le cadre des réformes économiques structurelles touchant ces pays, la création de l'Union Économique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) le jour même de la dévaluation du Franc CFA, le lancement de la *Southern African Development Community* (SADC) intégrant la nouvelle Afrique du Sud, la transformation de la Zone d'Échanges Préférentiels (ZEP) en Marché Commun d'Afrique Australe et Orientale (*Common Market for Eastern and Southern Africa*, COMESA) et la résurrection de la Communauté est-africaine (EAC) entre le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, laissent à penser qu'une problématique nouvelle de l'intégration régionale est en œuvre, même si elle ne se démarque pas totalement des échecs passés (Bach, 1999b).

Le renouveau récent des projets régionaux s'inscrit en effet dans un contexte sensiblement différent de celui des expériences anciennes. En effet, contrairement aux ambitieux projets du passé, on assiste depuis quelques années à la naissance d'expériences aux intentions plus modestes, axées sur des projets de coopération régionale multi-sectoriels, ne comprenant pas, d'entrée, des attentes d'abandon ou de délégation de souveraineté. Fondé sur des politiques

d'harmonisation des régimes fiscaux ou juridiques, du droit des affaires ou des assurances, ces projets de coopération s'inscrivent par ailleurs dans une large mesure dans le cadre des politiques d'ajustement structurel et de la renégociation des accords de Lomé. Les principes de 'géométrie variable' et de subsidiarité, permettant des rythmes négociés de mise en application des mesures d'harmonisation et une limitation importante des délégations d'autorité, sont ainsi repris directement au compte du 'nouveau régionalisme' africain. Le contenu de chacun des projets varie sensiblement, mais on retrouve notamment le même esprit pragmatique et libéral pour l'UMOE, la SADC et l'EAC.

Cette renaissance ne va pas sans obstacles. Les crispations de souveraineté des États africains restent l'un des problèmes majeurs de tout projet régional. Ce 'nouveau régionalisme' parviendra-t-il à enrayer les logiques d'appauvrissement nourrissant la déstabilisation du continent et l'installation de certaines de ses régions dans des guerres sans fin dont on peut craindre la contagion (Afrique centrale, Corne, Golfe de Guinée anglophone) ? L'un des enjeux du nouveau régionalisme est en effet la paix. Ces projets sont aussi bien politiques qu'économiques, et l'investissement qu'y connaît la communauté internationale n'est pas sans volonté de préserver des zones de stabilité relative enrayant les logiques de désagrégation en cours au sein de certains États du continent (Congo, Somalie, Libéria, Soudan, etc.) La stabilisation du Burundi et du Rwanda, l'enracinement de l'Ouganda dans une logique de croissance et le contrôle des populations réfugiées soudanaises ou somaliennes animent ainsi en grande partie le projet de Communauté est-africaine.

Les ambiguïtés du nouveau traité

Le 30 novembre 1999, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont signé le traité

rétablissant la Communauté est-africaine défunte. Établie formellement en 1967, la première Communauté est-africaine avait été dissoute de fait en 1977 lorsque les chefs d'État des trois pays cessèrent de se rencontrer et d'approuver son budget. Les institutions en partie héritées de la Colonisation n'avaient pu résister aux divergences politiques qui s'étaient progressivement dessinées entre la Tanzanie socialiste et le Kenya occidental, ni aux tensions consécutives à la prise de pouvoir à Kampala d'Idi Amin Dada, culminant par la guerre ougando-tanzanienne de 1978. De plus, le problème central de toute organisation régionale s'était brutalement posé : qu'en est-il du partage des bénéfices économiques de la Communauté est-africaine ? La perception justifiée que le Kenya tirait structurellement la meilleure partie des avantages économiques de l'intégration et que les mécanismes de compensation ou de partage des responsabilités entre les trois pays étaient insuffisants à pallier ce déséquilibre devint le problème majeur du projet est-africain.

Trois décennies après la signature du premier traité instituant l'EAC, l'ambivalence structurelle du projet régional n'a pas fondamentalement été remise en cause. L'harmonisation des politiques économiques et financières de l'Ouganda, du Kenya ou de la Tanzanie, en deçà de la convergence naturelle d'économies soumises aux programmes d'ajustement structurel, achoppe toujours sur le problème fondamental de la polarisation de l'économie régionale en faveur du Kenya et des asymétries commerciales entre ce dernier et ses voisins. Les balances commerciales des trois pays fondateurs sont tout aussi (voir plus) déséquilibrées qu'en 1977 (IDC/IFO, 1997; Nndeme-Musonda *et al.*, 1997). Témoin de ce déséquilibre, la prudence avec laquelle le nouveau traité prévoit la mise en place d'un nouveau régime d'échanges et la réduction des tarifs douaniers. Initialement prévue à très court terme,

L'un des enjeux du nouveau régionalisme est la paix et la préservation des zones de stabilité

Les nouvelles institutions communautaires pèchent d'un manque dramatique d'autorité supranationale

l'union douanière doit désormais être négociée entre les trois États partenaires au cours des quatre prochaines années dans le cadre d'un protocole d'accord spécifique.

La précipitation et les premières déclarations incantatoires ont laissé la place à un discours plus raisonnable, signe de la prise de conscience du besoin de respect des intérêts de chacun. Cette sage prudence laisse augurer la construction d'une Communauté plus solide et plus crédible, pour autant que les trois États parviennent à résoudre la question fondamentale des compensations devant être versés à la Tanzanie et à l'Ouganda, pour remédier aux pertes de revenus qu'implique nécessairement la réduction des tarifs douaniers. Un prélèvement obligatoire versé auprès d'une caisse de stabilisation finançant directement les activités du secrétariat d'Arusha serait sans aucun doute la meilleure solution, car elle remédierait également à une autre faiblesse du nouveau traité, l'absence de mécanisme de financement automatique des institutions communautaires.

Les nouvelles institutions communautaires, qui pourront être mises en place dès la ratification du traité par les parlements des trois États, pèchent d'un manque dramatique d'autorité supranationale. L'assemblée de soixante membres nommée par les parlements nationaux ne pourra jouer qu'un rôle consultatif. Les compétences précises de la Cour régionale de justice ne sont pas établies et leur définition est renvoyée à la signature d'un protocole spécifique à une date ultérieure. Le secrétariat permanent est affaibli par sa dépendance vis-à-vis des exécutifs nationaux. Le nouveau traité évite ainsi de concéder le moindre abandon de souveraineté qui pourrait forcer les gouvernements nationaux à accepter des résolutions communautaires jugées contraires à leurs intérêts.

L'intégration par défaut ?

Les États du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie ne semblent ainsi pas pouvoir

dépasser à court terme les goulots d'étranglement qui ont marqué les autres expériences régionales africaines. La dépendance toujours très importante des recettes de l'État par rapport au commerce extérieur, le refus caractérisé d'abandonner toute parcelle de souveraineté et les rivalités régionales fragilisent grandement le projet. La question de la rationalité économique et politique concrète de la mobilisation des États est-africains pour la renaissance de la Coopération est-africaine se pose nécessairement au-delà de tout potentiel de séduction.

Le Kenya apparaît comme le seul bénéficiaire économique direct de l'ouverture régionale. Après la fermeture de la frontière avec la Tanzanie, les industriels kenyans s'étaient réorientés vers les marchés des Grands Lacs et ceux de la zone d'échange préférentiels. À la fin des années 1980, le Kenya s'appropriait ainsi à lui seul 30% de la totalité du commerce de la ZEP. Face à la menace des produits sud-africains, et à la pénétration agressive des commerçants égyptiens dans la COMESA, la réalisation d'un marché commun avec l'Ouganda et la Tanzanie est, à moyen et à long terme, une nécessité de survie économique.

Du côté tanzanien, l'engagement semble plus fragile. La tentation australe vient narguer un ancrage est-africain fragilisé par les difficultés économiques du pays. Seul membre de l'EAC appartenant également à la SADC, la Tanzanie semble jouer une *real politik* guidée par le besoin de protéger en priorité ses intérêts nationaux et l'incapacité de tableur sur des bénéfices potentiels de l'intégration à moyen et long terme. La Tanzanie accueille à bras ouvert les investisseurs et les produits sud-africains. Comme l'exprimait crûment un journaliste économique de Dar-es-Salaam, "*nous avons subi la 'préférence communautaire' depuis l'indépendance. Aujourd'hui, entre des produits kenyans chers et de mauvaise qualité et des produits sud-africains chers, mais de bonne qualité, il n'y a*

pas d'hésitation possible" (entretien, Dar-es-Salaam, août 1997). Pour les opérateurs économiques tanzaniens, le 'grand frère' vient du nord. Il menace leurs efforts de développement industriels dans des domaines comme la chaussure, les bicyclettes, les produits pharmaceutiques, etc. L'Afrique du Sud, avec ses produits de luxe ou à haute valeur ajoutée et technicité (télécommunications, par exemple) ne joue pas dans la même catégorie. Les industriels tanzaniens sont partis à la conquête de leur marché intérieur. Ils ne visent pas ce qui est considéré à Dar comme des produits de luxe, mais plutôt des produits de première nécessité (sandales, vêtements, matériaux de construction, médicaments de confort) pour lesquels la concurrence n'est pas sud-africaine mais kenyane.

Enfin, ardent promoteur de la renaissance est-africaine, l'Ouganda de Yoweri Museveni semble en porte-à-faux par rapport à ses deux voisins. L'engagement est-africain n'apparaît pas comme une démarche pragmatique, mais comme une *L'Ouganda veut utiliser l'EAC pour sortir de son enclavement* idéologique. Museveni

veut changer la géopolitique régionale, donner à l'Afrique de l'est sa véritable indépendance, mais aussi libérer l'Ouganda de son enclavement. À Kampala, la promotion du régionalisme s'inscrit officiellement dans une stratégie politique de long terme, destinée à remettre en cause les équilibres post-coloniaux qui n'ont fait que maintenir l'Afrique dans la dépendance. Discours innovant, comme a pu l'être en son temps, celui du 'mouvement' à l'origine de la révolution ougandaise, ce discours géopolitique pêche cependant par manque de réalisme sur l'adhésion qu'il suscite auprès des voisins de l'Ouganda. Aucun n'y adhère vraiment et surtout pas le Rwanda de l'État FPR, avec qui l'Ouganda est en conflit direct pour le contrôle de l'est du Congo.

Les ambitions des trois États qui s'expriment à travers la renaissance de la Coopération est-africaine ne sont donc

pas nécessairement cohérentes. Quand ils s'attablent à Arusha pour discuter de l'avenir est-africain, il est vraisemblable que les présidents Mkapa, Moi et Museveni ne parlent pas nécessairement du même ensemble géopolitique ou du même projet. Au-delà des intérêts économiques ou politiques nationaux des trois États, l'initiative est-africaine représente surtout une dimension essentielle des relations tourmentées de l'Ouganda, du Kenya et de la Tanzanie avec leurs bailleurs de fonds respectifs. Privés des ressources du clientélisme Nord-Sud qui s'était mis en place au cours de la guerre froide et déclassés de la scène internationale comme la plupart des autres pays africains au cours des années quatre-vingt, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie n'ont jamais eu autant besoin de la communauté internationale pour donner un second souffle à leur économie et d'un projet politique mobilisateur pour faire oublier leurs échecs.

En définitive, comme pour d'autres organisations régionales aux potentiels de succès bien moindres (ZEP, ECOWAS),

les stratégies politiques des États et de leurs dirigeants, soumis aux logiques de la survie dans un contexte avancé de privatisation de leurs fonctions cardinales, d'extraversion et de déclassement international, sont loin de jouer un rôle mineur dans la renaissance du projet est-africain. Le régionalisme participe ainsi largement à la réinvention de l'État post-colonial dans un contexte accru de mondialisation des échanges, où les avantages comparatifs du passé (ressources minières, matières premières, cultures de rente) ont rapidement perdu leur potentiel rémunérateur, et où la fiction juridique de souveraineté nationale ne joue plus le même rôle de légitimation que par le passé. C'est peut-être alors la dégradation de l'État post-colonial et de ses canaux privilégiés d'accumulation, plutôt qu'un projet politique régional, qui permettront finalement à l'EAC de se réaliser.

François Grignon
Juin 2000

Bach D.C. (éd.), 1999a. *Regionalisation in Africa. Integration & Disintegration*. Oxford - Bloomington & Indianapolis, James Currey - Indiana University Press, 235 p.

Bach D. C., 1999b. "The revival of regional integration in Africa", *Occasional Publication*, n° 12, p. 43-77.

Beaud M., Dollfus O., Grataloup C., Hugon P., Kébabdjian G. et Lévy J. (éds.), 1999. *Mondialisation. Les mots et les choses*. Paris, Karthala - GEMDEV (Hommes et sociétés), 358 p.

Callaghy T. M., 1995. "Africa and the World political economy: still caught between a rock and a hard place", in J. W. Harbeson et D. Rothchild (éds.), *Africa in World politics. Post-cold war challenges*, p. 41-68. Boulder, Westview Press.

IDC/IFO, 1997. *Impact of the East African regional integration on the Ugandan Economy. Volume I: main report*. Kampala/Munich, sponsored by the GTZ and UNDP. (Main report n°1).

Ndeme-Musonda F., Mjema G. et Danielson A., 1997. *Tanzania 1997. The urge to merge: the revival of the East African Co-operation*. Stockholm, SIDA. (SIDA macroeconomic report n°7).

L'auteur est politologue, ancien directeur adjoint de l'IFRA et a rejoint le *International Crisis Group*.

Nouvelles de l'IFRA

Nous saluons . . .

Hervé Maupeu, directeur adjoint de l'institut, depuis juillet 2000.

Humphrey Keah, responsable bibliothécaire, depuis juillet 2000.

Au revoir à . . .

François Grignon, ancien directeur adjoint.

Duncan Omole, ancien responsable bibliothécaire

L'Institut a participé au premier atelier de la *Kenya Land Alliance* qui s'est tenu dans les locaux de l'Université d'Egerton le 14 et 15 juillet 2000.

Créé sur le modèle tanzanien et ougandais, ce nouveau groupe de pression kenyan, financé par la Grande Bretagne, regroupe une vingtaine d'organisations non-gouvernementales qui se donnent pour mission de représenter les intérêts de la société civile à la commission d'enquête Njonjo. Cette commission, nommée par le gouvernement kenyan en avril 2000, prépare une évaluation des réformes de tenure foncière à entreprendre dans un pays en proie à la famine où la terre s'est transformée en un bien marchand dont l'appropriation, par les élites politiques et les investisseurs étrangers, est source de conflits meurtriers.

Mot du rédacteur :

Le mot « Mambo » est un mot de la langue Kiswahili, qui littéralement signifie 'les nouvelles' ou 'les renseignements'. Ce mot est communément utilisé comme salutation, « Quoi de neuf ? »

Directeur de publication
Philippe BOCQUIER

Assistante éditoriale
Judie-Lynn RABAR

Nairobi
IFRA
Maendeleo House, 4th floor
Monrovia Street
P.O. Box 58480, Nairobi
Tel: 22 19 22 / 21 45 85
Fax: 21 45 75
E-mail: ifra3@connect.co.ke