

Daniel Bach, "Régionalismes, régionalisation et globalisation" in : Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot, dirs., *L'Afrique en Science Politique*, Paris: Karthala, 2009.

## 14

### **Régionalismes, régionalisation et globalisation**

DANIEL BACH

Il y a quelques décennies, les théories de Relations Internationales sur l'intégration régionale étaient stigmatisées pour leur propension à faire preuve de laxisme conceptuel (Haas, 1970 : 607). Pour autant, cette littérature se révélait incapable de véritablement traiter de configurations extérieures à l'expérience européenne, généralement considérées comme atypiques et sans grand avenir par la littérature dominante. La substitution depuis quelques années du débat sur les nouvelles formes de régionalisme aux discussions classiques sur l'intégration et la coopération régionales n'a guère contribué à résoudre les problèmes de laxisme évoqués. Ceci étant dit, les réflexions sur la montée du régionalisme s'inscrivent désormais dans un cadre moins normatif et heuristiquement beaucoup plus riche. Les travaux sur l'Afrique, comme on le verra plus loin, y ont largement contribué.

Les débats sur le régionalisme demeurent profondément imprégnés de l'expérience empirique de la construction européenne : c'est afin de rendre compte de la revitalisation de dynamiques régionales au sein des États de l'UE que la notion de « nouveau » régionalisme avait d'ailleurs été initialement forgée, avant d'être reprise et réinterprétée dans un contexte plus ouvert par les ouvrages de Hettne et Inotai (1994), Fawcett et Hurrell (1995), Gamble et Payne (1996) et surtout, la série des cinq volumes publiés à partir de 1999 sous la direction de Hettne, Inotai et

Sunkel (voir par exemple 1999) dans le cadre du projet lancé par le *World Institute for Development Economics Research* (UNU-WIDER) sur le « nouveau régionalisme ».

L'intérêt pour une reconceptualisation du régionalisme coïncide historiquement avec un mouvement plus général d'effet domino (Baldwin, 1995 : 25-35) suscité par le parachèvement du marché unique européen (1993) et la conversion des États-Unis au régionalisme – avec la négociation de l'Accord Canada-États-Unis, prélude à la conclusion de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) de 1994. La centralité que conserve l'expérience européenne pour l'analyse des dynamiques observées va de pair avec une diversification des modes d'expression, de structuration, sans parler des finalités et des rapports à l'ordre mondial, que recouvre l'émergence de nouvelles formes d'expression du régionalisme. L'attention apportée au régionalisme en tant qu'instrument potentiel de restructuration de l'ordre international incite également à une prise de conscience des limites des débats traditionnels sur les rapports entre intégration et coopération régionale au sein d'institutions intergouvernementales, voire supranationales (Söderbaum, 2002). Le caractère polysémique de la notion de « nouveau » régionalisme procède d'abord de son ouverture à la prise en compte de dynamiques précédemment jugées d'un intérêt subsidiaire et d'une signification subalterne.

Loin d'être un vecteur pour la constitution de pôles d'intégration mutuellement exclusifs, la montée des nouveaux régionalismes est portée, dans les années 1980, par une dynamique de l'extraversion, soutenue par des accords interrégionaux et une ouverture des ensembles constitués vers leurs périphéries immédiates. Il en découle un polymorphisme sans précédent des modes de construction et de structuration. Intimement lié aux progrès de la globalisation, le mouvement vient sanctionner dans certains cas l'intensification des flux d'échanges entre des pays géographiquement proches. La renaissance du régionalisme est également et surtout intrinsèquement associée à l'échec des modèles d'intégration régionale dits de première génération (Landau, 1999). Ceux-ci visaient à promouvoir la constitution d'espaces autonomes par le biais de politiques d'import-substitution (le cépalisme latino-américain) ou des stratégies de « déconnexion » dans le cas du bloc soviétique. L'éclatement du Comecon (Conseil d'assistance économique mutuelle ou CEAM) en 1991 met fin à un modèle de construction d'un espace régional fondé sur l'organisation planifiée des échanges, une régulation impulsée depuis Moscou, et l'ambition de promouvoir un découplage de l'économie mondiale.

Le régionalisme des années 1990, rebaptisé régionalisme « ouvert » en Amérique latine, a pour caractéristique première un souci

d'approfondissement de l'insertion dans l'économie mondiale. Les Organisations intergouvernementales (OIG) régionales qui avaient pour vocation de constituer des noyaux de résistance (*stumbling blocs*) au sein de l'économie mondiale, s'inscrivent désormais dans des processus d'ajustement (*stepping stone*) aux exigences de la mondialisation (Hveem, 1999 : 85-115). Profondément marqué par la généralisation des politiques d'ajustement macro-économiques, le régionalisme n'est plus associé à la formation de blocs commerciaux exclusifs les uns des autres. La montée du régionalisme a pour pendant la mise en œuvre de politiques impulsées par les États industrialisés, et régulées au plan international dans le cadre des mécanismes d'arbitrage du GATT puis de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

En Afrique, le souci de procéder à un recadrage des mandats assignés aux OIG se traduit durant ces mêmes années par la révision des traités de la Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest (CEDEAO, à Cotonou en 1993), de la SADCC (transformée en *Southern African Development Community* par le traité de Windhoek de 1992), de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (l'UEMOA mise en place par le traité de Dakar de 1994), la transformation de Zone d'échanges Préférentiels (ZEP) d'Afrique australe et orientale en *Common Market for East and Southern Africa* (COMESA). En 2001, c'est l'OUA (Organisation de l'unité africaine), qui se dote d'un nouvel Acte Constitutif établissant l'Union Africaine (UA), désormais porteuse d'ambitions nouvelles et d'un mandat élargi. Parallèlement à ce mouvement de mise en cohérence des politiques nationales et finalités assignées à l'intégration régionale, les OIG africaines politisent leurs mandats traditionnels en matière d'intégration économique en se donnant pour objectif de promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit dans les États membres.

La montée en puissance de nouvelles représentations de l'intégration et du régionalisme se nourrit enfin et surtout, de leur inscription dans le mouvement global de polarisation des échanges commerciaux, flux d'investissements et capacités de recherche autour des espaces de la « triade » (Europe, Amérique du nord et Asie du Sud-est). Fruit de l'agrégation de micro-stratégies, liées aux comportements d'acteurs non-étatiques (Bach, 1991 : 33-49), cette montée des échanges, migrations et flux d'investissements, contribue, en Asie comme en Afrique, à façonner des espaces dynamiques fréquemment découplés des projets que les OIG régionales ont vocation à promouvoir.

Reflet de la diversification des agendas et registres de gouvernance régionale, les approches linéaires, « étapistes » et rigides associées aux théories classiques de l'intégration économique régionale (Balassa, 1961), sont désormais insérées dans des grilles d'analyses plus souples, moins focalisées sur la définition d'agendas strictement économiques par

des acteurs institutionnels et/ou étatiques. La diversification des registres et niveaux de gouvernance, l'inscription tout à la fois régionale et mondiale des dynamiques observées, sont autant de traits inhérents à la montée du régionalisme. Il en résulte une incitation à la poursuite d'une réflexion multi scalaire et véritablement comparative, libérée de nombre des présupposés normatifs liés à l'expérience de la construction européenne. Ceci étant dit, en Europe, la propension à ériger l'UE en modèle susceptible d'être exporté afin de promouvoir l'intégration régionale demeure une composante intrinsèque des politiques de la Commission Européenne (CE).

L'inscription des approches en termes de régionalisme dans un contexte Africain doit beaucoup à l'introduction de la dyade régionalisme/ régionalisation que l'on étudiera dans un premier temps. On verra ensuite en quoi les enjeux de la relance du régionalisme portent moins sur la constitution d'espaces intégrés que sur la construction et la reconstruction de l'État. Les approches en termes de régionalisme, tout comme les débats sur l'intégration régionale, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur la spécificité de trajectoires historiques. Seront enfin présentées les implications de l'existence de rapports dissociés, voire antagonistes, entre régionalisme et régionalisation.

### **Du régionalisme à la régionalisation**

La dyade régionalisme/régionalisation s'inscrit dans le droit fil des tentatives de différenciation entre le régionalisme *de facto* et le régionalisme *de jure* (Oman, 1996), afin de rendre compte des stratégies déployées par des acteurs non-étatiques. La distinction entre régionalisme et régionalisation s'inspire de cette dichotomie tout en la précisant.

Le régionalisme fait spécifiquement référence aux idées ou idéologies, aux programmes, aux politiques et aux objectifs qui visent à transformer un espace social identifié en un projet régional (Bach et Hveem, 1998). Le régionalisme postule la construction explicite d'une identité, en opposition à sa formation. Il renvoie à la mise en œuvre d'un programme, voir à la définition d'une stratégie. Il peut s'agir de construction institutionnelle dans le cadre d'une Organisation intergouvernementale (OIG), mais aussi de la conclusion d'arrangements politico-juridiques bilatéraux. L'espace défini peut également relever de la production, de l'invention ou de la réinvention de traditions et d'identités. La production de « cartes » et de « frontières » mentales (Wallace, 1995 : 204-211) va alors de pair avec un régionalisme que l'on peut qualifier de cognitif, à l'instar du panafricanisme. Le régionalisme peut donc faire référence à une extrême diversité de registres, interétati-

ques mais aussi infra étatiques, lorsque s'expriment des demandes autonomistes, voire sécessionnistes.

Les projets matériels et les représentations cognitives auxquels renvoie le régionalisme n'ont pas nécessairement vocation à se concrétiser. La régionalisation renvoie à des processus. Ceux-ci peuvent être le fruit de la concrétisation de projets régionalistes. La régionalisation peut également résulter de l'agrégation de stratégies individuelles, indépendantes de toute aspiration ou stratégie régionaliste identifiée. Dans de telles circonstances, la régionalisation procède du comportement d'agents (diasporas, réseaux marchands ou religieux, entreprises multinationales) dont les activités, bien qu'elles ne soient pas motivées par la construction d'un projet régionaliste, contribuent pourtant à la formation d'espaces régionaux. La régionalisation renvoie à des transactions et des synergies là où le régionalisme fait référence à des représentations cognitives et des arrangements formels.

Selon la temporalité, la localisation géographique et les circonstances, la régionalisation renvoie également à des transactions qui peuvent être licites et/ou illicites, formelles et/ou informelles, interdites localement mais autorisées au niveau international, ou inversement, acceptées localement mais fortement criminalisées à l'extérieur. La distinction entre régionalisme et régionalisation est donc essentielle pour rendre compte de situations marquées par une dissociation des rapports entre le territoire des États et OIG et les espaces de la régionalisation.

### **Le régionalisme sans intégration**

Près d'un demi-siècle avec la vague des indépendances africaines, l'UE s'est substituée au projet de construire les États-Unis d'Afrique, le modèle historiquement associé à une vision ambitieuse du panafricanisme et de l'intégration régionale en Afrique (Decraene, 1970). Les organes de l'UA s'inspirent largement de ceux de la CE qui lui fournit par ailleurs un soutien qu'elle qualifie de « stratégique » (Bach, 2008a). L'ex-sécrétariat de l'OUA a été rebaptisé Commission de l'UA, tandis que l'ancien Secrétaire général porte désormais le titre de Président de la Commission de l'UA. A l'instar de ce qui se passe à Bruxelles, l'UA dispose de commissaires. Le Comité des représentants permanents, constitué par les ambassadeurs africains, se veut une réplique du Comité des représentants permanents de l'UE (COREPER). Une référence aux Fonds structurels européens se retrouve également dans l'annonce de la mise en place d'un Fonds communautaire de solidarité, de développement et de compensation, destiné à réduire les disparités régionales au sein des États de l'UA. Dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité, bien que la structure institutionnelle du Conseil de paix et de

sécurité (CPS) de l'UA soit plus évocatrice de celle du Conseil de sécurité de l'ONU, ses fonctions et ses objectifs ont vocation à faire partie intégrante d'une Politique africaine de sécurité et de défense commune (PASDC), une dénomination qui rappelle fortement la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Le fonctionnement de l'UE n'est pourtant en rien assimilable à celui de l'UA où les décisions reposent sur des mécanismes exclusivement intergouvernementaux, sans transferts de souveraineté ni instruments d'exécution communautarisés. Les Commissaires de l'UA ne disposent d'aucun pouvoir tangible, et la Commission reste assujettie aux décisions de l'Assemblée des Chefs d'États et de gouvernement, organe suprême de l'Union. L'UA ne dispose pas d'organes dotés de pouvoirs d'une nature comparable à ceux de la Commission, du Parlement européen ou de la Cour européenne de justice. La Commission de l'UA ne dispose d'aucune source de revenus autonomes, souffre de difficultés budgétaires chroniques du fait du non paiement des contributions dues par les États-membres. Elle ne dispose enfin d'aucun domaine de compétences exclusives ou partagées comme c'est le cas pour son éponyme européen. La nature strictement intergouvernementale des processus décisionnels au sein de l'UA se double, enfin et surtout, de l'absence d'instruments capable de sanctionner, au sein des États comme dans l'UA, leur non mise en œuvre.

Promouvoir la (re)construction des États figure de fait au cœur des ambitions assignées à l'UA et aux Communautés économiques régionales (CER). La transformation du Bureau de l'ex-OUA en un Conseil de paix et de sécurité (CPS) souligne l'importance accordée à l'instauration de la paix et de la stabilité sur le continent. L'UA peut d'ailleurs se targuer d'être la seule organisation internationale à autoriser l'intervention dans un État membre, « sur décision de la Conférence » dans « des circonstances graves » telles que « les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » (art.4, section h). L'article 30 de l'Acte Constitutif établit explicitement que l'Union se réserve le droit de suspendre la participation de tout gouvernement qui serait arrivé au pouvoir par des moyens illégaux<sup>1</sup>. Ces dispositions entendent promouvoir une transition fondamentale, la substitution du devoir d'ingérence à ce qui fut l'une des règles cardinales de l'OUA (1963-2001), la non-interférence dans les affaires intérieures des États membres.

Au regard des pratiques antérieures de l'OUA et de la nature interne de la plupart des conflits africains, les engagements de l'UA sont particulièrement ambitieux. De fait, ils véhiculent un souci de promouvoir la (re)construction des États-membres. La consolidation de leur

---

<sup>1</sup> Voir l'Acte constitutif de l'UA sur <http://www.africa-union.org> (consultation le 10 août 2008).

souveraineté ne saurait être assimilée à un soutien inconditionnel aux régimes en place. La crédibilité de l'UA et des organisations sous-régionales, qu'il s'agisse du Darfour où, dans le cas de la SADC, du Zimbabwe, se joue aussi dans leur capacité à rompre avec une tradition de soutien aux régimes sous couvert de consolidation de la souveraineté des États membres. Une fois levée cette hypothèque, pourra s'engager un véritable débat sur les finalités attendues de la constitution d'espaces régionaux. Ainsi que l'expérience de l'*Association of South East Asian Nations* (ASEAN) l'a montré, les logiques de consolidation de la souveraineté et de la sécurité des États (*sovereignty enhancement*) peuvent s'avérer parfaitement légitimes, tout comme l'est la mise en commun de compétences (*sovereignty pooling*), traditionnellement associée à l'expérience européenne ou aux fédéralismes nord-américains (Higgott, 1998 ; Acharya, 2001).

Il en va tout autant des objectifs affichés par l'OUA puis l'UA en matière d'intégration économique régionale. Près de deux décennies après l'adoption du Plan d'Abuja (1991), rien ne permet de conclure que la mise en œuvre d'un marché commun continental soit en passe de se concrétiser à l'horizon 2025 (Bach, 1991). En Afrique de l'Ouest, comme en Afrique australe et orientale, les CER qui ont vocation à poser les fondements de cet ambitieux schéma n'en sont qu'aux préliminaires d'un processus pourtant lancé il y a plusieurs dizaines d'années (Bach, 2006). En Afrique plus qu'ailleurs, les progrès du régionalisme se mesurent à l'aune de la capacité et de la volonté d'engagement des États.

### **Fédéralisme scissipare et intégration par hystérèse**

A l'instar de ce qui fut observé en Amérique du Sud immédiatement après les indépendances du XIXe siècle, les transferts de souveraineté en Afrique subsaharienne ont été marqués par la dissolution de la quasi-totalité des fédérations par l'entremise desquelles les colonisateurs opéraient une péréquation des ressources entre des territoires au sein de leurs blocs coloniaux respectifs (Hazlewood, 1967 ; Söderbaum, 1996 ; Delancey et May, 2002). C'est ainsi que sont nées avant de disparaître, les Fédérations de l'Afrique Occidentale Française (AOF), de l'Afrique Equatoriale Française (AEF), la Fédération d'Afrique Centrale (CAR) et en, Afrique orientale, l'*East Africa High Commission* (EAHC). Qu'il ait eu lieu brutalement ou de manière progressive, le processus de déconstruction de ces ensembles a eu pour effet premier la disparition des mécanismes fiscale-douaniers de redistribution interterritoriaux qui en étaient la pierre angulaire. Lors du démantèlement de ces entités, les services communs qu'elles regroupaient ont partiellement survécu à travers leur transformation en OIG. Toutefois, loin de viser à la régionalisation de politiques sectorielles (à l'instar de la Communauté

sation de politiques sectorielles (à l'instar de la Communauté économique du Charbon et de l'Acier en Europe) ces OIG ont eu pour mission de pallier l'incapacité des États à mettre en œuvre des politiques nationales. La multiplicité des OIG africaines originaires de cette époque et l'absence de dynamisme de nombre d'entre elles témoignent de cet héritage paradoxal : un régionalisme inséré dans une dynamique de dilution de régimes d'intégration régionale préexistants.

La nature coercitive et redistributive, voir rentière, des ensembles fédéraux ou quasi-fédéraux (Afrique orientale) qui quadrillaient le continent africain au début des années 1950 continue de peser sur les modes contemporains de représentations de l'intégration régionale. Qu'il s'agisse de l'Afrique occidentale et centrale ou des expériences de l'Afrique orientale et australe, il en découle un contentieux de suspicions plus ou moins ouvertement exprimées, mais omniprésentes. Il a fallu attendre le début des années 1970 pour que la Côte d'Ivoire et le Sénégal surmontent les différends provoqués par l'éclatement (encouragé par la métropole) de l'AOF, pour fonder la Communauté économique d'Afrique de l'Ouest (CEAO). En Afrique australe et orientale, les rapports interétatiques sont longtemps restés profondément marqués par l'expérience des fédérations d'Afrique centrale et orientale : il aura là aussi fallu les inquiétudes suscitées par le projet sud-africain de *Constellation of South African States* (CONSAS) pour que la *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC) voie le jour en 1981. Il aura également fallu attendre novembre 1994 pour que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, décident d'engager un processus de relance des dynamiques de proximité qui avaient été rompues en 1977, suite à l'échec de la tentative de transformation de l'EAHC en *East African Community* (EAC). En Afrique du Sud, le terme de fédéralisme ayant mauvaise presse depuis son instrumentalisation par les colons de Rhodésie du Sud dans le cadre de la Fédération d'Afrique Centrale, toute référence explicite a été bannie du texte de la constitution adoptée en 1996.

Le Nigeria, seule fédération coloniale à avoir survécu au choc des indépendances, l'a fait au prix de la valorisation de dynamiques scissipares (Bach, 1991) qui, sans remettre en question les contours extérieurs de l'État, ont conduit à une fragmentation et un délitement progressif de la légitimité et des capacités d'encadrement du pouvoir fédéral. Par le biais de redécoupages successifs, les trois régions initiales ont été transformées en 36 États et 377 collectivités locales. Les idéaux du fédéralisme « agrégatif », inscrits dans l'histoire des États-Unis et l'Acte constitutif de l'UA, n'ont guère de sens dans le contexte où le fédéralisme nigérian, né d'une « fusion » (*amalgamation*) décidée par le colonisateur en 1914, repose sur une approche scissipare de

l'encadrement du territorial et la mise en exergue de logiques redistributives, stimulées par la valorisation des exportations et revenus pétroliers.

L'absence d'inscription du fédéralisme Nigérian dans des logiques d'agrégation ne lui est pas spécifique. Dans l'espace postcolonial africain, la référence au fédéralisme demeure étroitement associée à une contestation de l'État nourrie de revendications autonomistes, voire, quoique plus rarement, indépendantistes. De fait, les revendications touchant au délimité des frontières ont historiquement tendu vers un rétablissement de frontières coloniales que l'on avait cru pouvoir effacer : l'Érythrée a finalement obtenu en 1993 le rétablissement de la frontière qui séparait cette ancienne colonie italienne de l'empire Éthiopien, indépendant jusqu'à son invasion par les troupes de Mussolini en 1936. Toujours dans la Corne, l'éclatement de la Somalie s'est traduit par une remise en question de la fusion décidée entre les Somalies britannique et italienne en 1960. Plus au sud, c'est le gouvernement de la République Unie de Tanzanie, née en 1964 de l'Union du Tanganyika (ex-colonie allemande) et de l'État de Zanzibar (ex-protectorat britannique), qui est confrontée à des pressions récurrentes visant à la reconstitution d'un gouvernement spécifique pour la partie continentale du pays. En Afrique occidentale, les indépendantistes Sahraouis revendiquent depuis plusieurs décennies une reconnaissance internationale des tracés frontaliers légués par le colonisateur espagnol. Ailleurs dans la sous région, au Sénégal comme au Cameroun occidental, les revendications autonomistes renvoient à des registres identitaires, mais aussi à l'instrumentalisation d'héritages coloniaux (portugais dans un cas, anglophone dans l'autre) spécifiques. Une fragmentation accrue du continent n'est pas à exclure si l'on considère le cas d'école que pourrait constituer l'application des dispositions du *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) conclu le 9 janvier 2005. Signé par le gouvernement du Soudan et le SPLA, l'accord prévoit en effet l'organisation d'un référendum sur l'indépendance du Sud à l'horizon 2011.

En Afrique, les seuls cas de régionalisme associé à des transferts de souveraineté formalisés et effectifs sont ceux de la zone CFA et de la SACU. Dans chaque cas, l'intégration procède du contrôle hégémonique exercé par un État, l'Afrique du Sud dans le cas de la SACU, la France pour ce qui est de la zone CFA. En Afrique australe comme pour la zone CFA, c'est un *core state*, et non une institution supranationale qui garantit et régule l'intégration. Dans ces deux cas également, la mise en commun de compétences régaliennes découle de la survivance de dynamiques de domination et de régulation héritées de la période coloniale, d'où la référence à une intégration par hystérèse (Bach, 2006). Introduite par les physiciens avant d'être reprise par les économistes, cette formulation permet de rendre compte de services communs et

mécanismes d'intégration qui, depuis leur mise en place dans un cadre impérial, perdurent par delà la disparition des motivations et du contexte historique ayant présidés à leur naissance. Douanière dans le cas de la SACU/CMA, monétaire pour la zone CFA, l'intégration résulte avant tout de la prorogation d'arrangements antérieurs.

Pour les BLSN (Botswana, Lesotho, Swaziland et Namibie) comme pour la quasi-totalité des 14 États de la zone franc, il n'y a jamais eu de transfert de souveraineté, mais plutôt une décision de ne pas revendiquer l'exercice de certaines compétences régaliennes lors des accessions à l'indépendance (McCarthy, 1999). L'accord signé le 23 Octobre 2002, après huit années de négociations, a tenté de réformer les systèmes en vigueur depuis 1966. Dans un mémorandum secret, annexé au protocole signé par l'Afrique du Sud et les BLSN nouvellement indépendants, ceux-ci s'étaient accordés pour déléguer à Pretoria l'exercice de leur souveraineté en matière de politique tarifaire. En contrepartie, l'Afrique du Sud, s'engageait à accroître leur part dans la formule de redistribution des recettes du pool douanier. L'Afrique du Sud a ainsi pu continuer à considérer la politique tarifaire des BLSN comme une simple extension de sa politique douanière. La révision de l'accord de 1966, achevée par l'Afrique du Sud et les BLSN en 2002, visait à mettre un terme au contrôle hégémonique exercé par l'Afrique du Sud, par l'entremise de son Département du Commerce et de l'Industrie – un sujet sensible traité de manière euphémisée à travers la notion de « démocratisation ». Au regard des inégalités de capacité et de compétence, cette transformation de la SACU en une OIG – un processus observé antérieurement en Afrique – devrait avoir pour corollaire le démantèlement du contrôle exclusif que l'Afrique du Sud continue d'exercer *de facto* sur le fonctionnement de la zone. La transformation de la SACU en une OIG pourrait également augurer de sa disparition formelle.

La zone CFA, une union monétaire de 14 États-membres (plus les Comores), mise en place par la France durant la colonisation, a été réorganisée à deux reprises depuis les indépendances : en 1972-1973 avec la révision des accords monétaires demandée par les États africains, puis en 1993-94, lorsque la fin de la libre convertibilité des billets a été suivie d'une dévaluation du CFA, également imposée par Paris. Ceci n'a pas altéré les fondements de la zone : l'intégration monétaire intra régionale et internationale est assurée par deux banques centrales, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC). Toutes deux opèrent en parallèle et émettent des monnaies séparées qui sont librement convertibles, à parité fixe, dans le cadre du système interbancaire. L'architecture globale, la stabilité et la convertibilité de la zone CFA reposent *in fine* sur les garanties qu'apporte la France : le CFA est ancré à la zone euro par le

biais d'un taux de parité fixe et garanti par le Trésor public français. Les réserves des États membres de la BCEAO et de la BEAC y sont conservées dans des comptes d'opération du Trésor qui peuvent encourir des découverts. La zone CFA, cas unique d'intégration monétaire en Afrique, résulte pour la plupart des États membres,<sup>2</sup> d'une décision ne pas devenir souverains dans le domaine monétaire lors de leur accession à l'indépendance. Cette intégration ne procède pas de transferts de souveraineté mais de la transition d'une logique impériale vers une domination hégémonique. La France domine et stabilise la zone, même si elle est désormais assujettie à une régulation imposée lors des négociations en vue de la mise en place de la zone euro.

### **Espaces, réseaux et territoires**

La dyade régionalisme/régionalisation est au cœur des interactions entre espaces, réseaux et territoires en Afrique. La régionalisation y est dynamisée par le poids de dynamiques transfrontalières associées à la pénétration des territoires et politiques publiques par des réseaux religieux ou socio-ethniques.

A l'exception des transactions et des arrangements régionaux polarisés (*hub-spoke*) autour de l'Afrique du Sud (SACU, Corridor de Maputo, politique de fusions et acquisitions des conglomérats sud-africains...), la régionalisation se nourrit en Afrique du dynamisme de réseaux qui opèrent indépendamment des recompositions territoriales et projets institutionnels affichés. Parce qu'ils pénètrent simultanément le territoire et les institutions de l'État, les réseaux présentent des caractéristiques hybrides dont la notion de réseaux « trans-étatiques » vise à rendre compte. La notion d'échanges trans-étatiques fait référence à des situations où la dynamisation des échanges procède d'une exploitation des ressources de la frontière qui se double d'une capacité, plus ou moins intense selon les cas de figure, à instrumentaliser l'exercice des fonctions d'autorité. Cette capacité à convertir des relations interétatiques en « capital social » fait que les échanges relèvent simultanément de registres propres aux relations trans- et interétatiques. Les réseaux transfrontaliers présentent un caractère trans-étatique dès lors qu'ils témoignent d'une capacité à pénétrer et traverser tout à la fois le territoire (déterritorialisation) et les institutions (désinstitutionalisation) de l'État.

---

<sup>2</sup> Deux États non-francophones ont fait la démarche d'adhérer à la zone : la Guinée Équatoriale (1985) et la Guinée Bissau (1997). Le Mali, après l'avoir quittée, l'a ultérieurement rejointe.

Contrairement à la notion d'interactions transfrontalières qui fait simplement référence à la dynamique des échanges transfrontaliers, les interactions trans-étatiques impliquent une capacité de détournement des fonctions de contrôle et de régulation confiées aux agents et représentants de l'État. En résulte l'émergence d'espaces fondés sur l'exploitation des opportunités qui résultent de la coexistence de disparités significatives (douanières, fiscales, normatives ou monétaires) avec une porosité à géométrie variable. Le rapport des réseaux trans-étatiques à l'intégration est paradoxal en ce sens que ses lobbies (commerçants et trafiquants de tous bords, mais aussi leurs associés au sein de l'appareil étatique) ont tout à perdre d'une harmonisation des politiques sous l'égide d'institutions régionales.

L'expérience avortée de la Confédération sénégalaise est une parfaite illustration de ce paradigme (Sall, 1992). A l'instar de la politique adoptée par certains des États francophones voisins du Nigeria dans les années 1970, le gouvernement gambien avait activement encouragé le développement d'activités de réexportation vers le Sénégal et les États francophones de la sous région. Au début des années 1990, 85 % des importations du pays étaient ainsi réexportées, de manière frauduleuse dans la plupart des cas, vers les États voisins de la zone franc. Ce développement des flux trans-étatiques constituait le fondement d'une prospérité économique gambienne justifiée au nom des principes du néolibéralisme, mais fondée dans la pratique sur une exploitation rentière des disparités fiscal-douanières et monétaires. C'est dans ce contexte qu'en 1989, le passage de la confédération sénégalaise au stade de l'Union douanière s'est avéré problématique : au regard de l'absence de mécanismes de compensation susceptibles de remédier à l'attrition des flux trans-étatiques qui aurait découlé de l'unification des politiques fiscal-douanières et (à terme) monétaires. Sensible aux arguments des réseaux commerçants, le gouvernement gambien s'est finalement retiré d'un projet très clairement porteur de risques de déstabilisation économique et sociale.

Selon les circonstances, les réseaux trans-étatiques sont l'expression de stratégies de survie, d'accumulation voire de capture et de criminalisation de l'État. Le détournement de fonctions officielles au profit de logiques et intérêts privés peut concerner des produits et transactions illicites. Le régionalisme trans-étatique tire sa force de ce qu'il répond à l'effondrement des circuits officiels et aux besoins de survie de populations voire, dans certains cas, d'États entiers. Le « branchement » de circuits officiels sur les flux est particulièrement visible dans ces « États-entrepôts » (Igué et Soulé, 1992 ; Nugent et Asiwaju, 1996) de l'Ouest africain que sont devenus le Bénin, la Gambie et le Togo. Si ces États encouragent, par des politiques fiscales appropriées, le développement

des activités dites de réexportation, ceci n'officialise pas pour autant leur existence. Pour les autorités des pays concernés, il demeure essentiel de conserver de bons rapports avec les États victimes de « termes de l'échange » frontaliers exploités à leur encontre. Le manque de transparence dans l'organisation des échanges est essentiel au développement des réseaux trans-étatiques.

L'exploitation des disparités frontalières n'est pas un phénomène nouveau. Après s'être initialement concentrés sur l'exploitation des ressources engendrées par les disparités fiscalo-douanières et monétaires entre les ensembles coloniaux français, britannique et belge, les trafics trans-étatiques se sont diffusés par capillarité, une fois démantelées les fédérations coloniales (Bach, 1997). Stimulés par l'adoption de politiques fiscalo-douanières nationales, puis par la contraction des ressources étatiques, les flux d'échanges se sont progressivement étendus bien au-delà des zones frontalières, favorisant à leur manière une continentalisation des marchés africains.

Les relations symbiotiques entre secteurs dits formels et informels et le processus de « continentalisation » des échanges transfrontaliers observés depuis les années 1990 n'ont fait que consolider les fortes synergies entre espaces économiques de chaque côté de la frontière (Bach, 1995 ; Söderbaum et Taylor, 2008). L'intégration ainsi réalisée procède de l'exploitation des dysfonctions et rentes frontalières plus qu'elle ne repose sur la libéralisation des échanges. Le dynamisme des flux transfrontaliers engendre une désarticulation des économies ou des secteurs les plus faibles, un délitement du contrôle de l'État et une incitation au détournement des politiques « publiques » à des fins « privées » (cf. les rapports asymétriques du Niger, du Cameroun et du Bénin avec le Nigeria, Tidjani Alou, 2008).

Les réseaux trans-étatiques s'inscrivent de nos jours dans une gestion globalisée des registres et synergies transfrontalières. La globalisation de l'économie mondiale et l'érosion des disparités fiscalo-douanières et monétaires entre États africains demeure un puissant facteur d'incitation quant à l'orientation et à la nature des flux. Les gains historiquement associés à la réexportation de produits de consommation courante sont largement supplantés par ceux provenant des trafics sur l'or, les diamants, le pétrole (*illegal oil bunkering*), l'ivoire, la drogue, les armes, le blanchiment de capitaux, la piraterie (au large des côtes de Somalie et du Nigeria) où encore, alors que ne cessent de se durcir les conditions d'accès à l'UE, le trafic des êtres humains (Sesay, 2008). Le dynamisme des réseaux trans-étatiques procède d'une gestion mondialisée des opportunités qu'offrent les frontières intra et extra africaines. Les transactions observées le long des frontières, loin d'être l'expression de

dynamiques marginales ou périphériques, sont parties prenantes d'espaces marchands largement ouverts sur le monde (Bach, 2008b).

Au sein de l'espace saharo-sahélien, les échanges s'organisent à partir des États et villes entrepôts, avec pour relais les ports de Cotonou et Lomé mais aussi les aéroports de Kano ou de Casablanca. S'y regroupent les convois destinés à tirer parti de ces hypermarchés de la globalisation que sont devenus Dubaï, Singapour ou Ryad (Marchal, 2001 ; Tidjani Alou, 2003 ; Benafla, 2002). Le transit de cigarettes, minutieusement étudié par Grégoire (1999 : 199-205) offre une bonne illustration du *modus operandi* des grands courants d'échanges, mais aussi du sens de l'intégration trans-étatique dont ils sont porteurs au sein de la zone saharo-sahélienne. Le développement des flux à partir des ports du Golfe de Bénin, principalement Cotonou, a été stimulé, dans les années 1990, par la très forte taxation, voire l'interdiction pure et simple de l'importation des cigarettes étrangères en Algérie et en Libye. S'y ajoute, dans le cas de la Libye un attrait supplémentaire, consécutif aux sanctions internationales (1992-1998) décidées à la suite des attentats contre les avions de la PanAm et de UTA. En dépit de ces restrictions, l'arrivée mensuelle au Bénin d'une dizaine de conteneurs de cigarettes de marques nord-américaines, s'effectue le plus légalement du monde. Devenu une « spécialité nigérienne », ce négoce est d'un grand intérêt pour les multinationales du tabac et source de revenus substantiels pour les États. Toujours selon Grégoire (1999), pour le seul Niger, le transit de cigarettes en direction de la méditerranée aurait été jusqu'à rapporter plus que les revenus de l'uranium, victimes d'une conjoncture défavorable durant cette décennie là

Les États du Niger et du Bénin sont en effet directement impliqués dans l'organisation des échanges à travers la perception de taxes de transit, l'autorisation faite aux sociétés d'État de louer leurs entrepôts pour le stockage des cigarettes voire même, dans le cas nigérien, la fourniture, moyennant rémunération, d'escortes militaires destinées à assurer la sécurité des convois jusqu'à la frontière libyenne. L'État se transforme par voie de conséquence en un « État fraudeur » dès lors qu'il « perçoit des revenus de la contrebande qui s'effectue aux dépens de ses voisins » (Grégoire, 1999 : 204-205). De chaque côté de la frontière, des proches du pouvoir sont également impliqués dans les trafics. Au Niger, comme au sein des appareils d'État libyen et algérien, les complicités dont bénéficient les trafics traduisent la dilution des logiques formelles, propres aux relations interétatiques, dans des réseaux de connivence qui bénéficient de protections politiques au plus haut niveau. Il n'est dès lors pas surprenant que resurgisse dans ce contexte la figure clé du « *big man* », décrite par Médard (1992) comme un personne

clé de l'État patrimonialisé, capable de jouer sur la fongibilité des multiples ressources et registres d'influence auxquels il a accès.

A l'instar de l'exploitation des dividendes de la frontière, l'exploitation des dividendes de l'insécurité et de violence véhicule une régionalisation paradoxale. L'accent mis sur les « dividendes » de la paix par les travaux sur la construction européenne n'est ici plus de mise. Par delà ses différentes formes d'expression, l'exploitation des dividendes de l'insécurité et de la violence renvoie au rapport à l'État : ce rapport peut impliquer des stratégies d'évitement et de contournement; il peut également se construire sur le registre de la rébellion et de la contestation formelle de son autorité par des rebelles, coupeurs de route ou chefs de guerre. Il peut enfin découler d'un dévoiement à des fins privées de fonctions de coercition confiées à ses représentants. Le personnage emblématique des transactions liées à cette instrumentalisation de la violence et de l'insécurité n'est plus le « *big man* » mais le « *strong man* » : un *strong man* peut être un chef de guerre, il peut également être à la tête d'un gang ou d'une troupe de brigands ou de vigilantes ; il peut enfin être un fonctionnaire dont le pouvoir et les ressources se fondent essentiellement sur la privatisation des instruments de coercition auxquels il a accès dans le cadre de ses fonctions.

## **Conclusion**

La référence aux nouvelles formes d'expression et de conceptualisation du régionalisme renvoie aussi bien à l'analyse du champ infra étatique qu'à la restitution de dynamiques inter ou transnationales. La prise en compte de dynamiques qui relèvent du micro régionalisme coexiste avec des réflexions sur le régionalisme dit inter hémisphérique, c'est à dire intercontinental. Il n'est dès lors pas surprenant que l'élargissement des problématiques véhicule une dilution, une fragmentation mais aussi *in fine* un enrichissement des grilles de lecture euro et stato-centriques. L'étude des interactions entre régionalisme, régionalisation et globalisation en Afrique se révèle de ce point de vue particulièrement stimulante.

Les analyses en termes de régionalismes, si elles ne résolvent pas les problèmes de laxisme conceptuel jadis dénoncés par Haas, remédient au constat ancien que « la plupart des cas d'intégration régionale sont entre des pays du Tiers monde, pourtant la recherche dans ce domaine est dominée par une théorisation fondée sur l'expérience européenne » (Axline, 1977 : 83). La notion de régionalisme, parce qu'elle permet de rendre compte de configurations hybrides, véhicule une capacité à théoriser la montée des régionalismes et la place des architectures régionales dans le système international. L'analyste n'est plus assujetti

aux vicissitudes de débats figés sur le devenir de la construction européenne. Formulé en 1975, le constat désabusé de Haas sur « l'obsolescence de la théorie de l'intégration régionale » témoignait tout autant d'une crise de la construction européenne, que d'une impasse théorique face aux processus observables dans d'autres contextes (Haas, 1975).

Parce que la notion de régionalisme fait référence à des projets matériels ou à des représentations cognitives qui n'ont pas nécessairement vocation à se concrétiser, elle permet d'aborder les progrès du régionalisme en Afrique, sans devoir se focaliser sur la question de l'intégration. L'apport des multiples organisations intergouvernementales, qui ont vocation à promouvoir une intégration régionale, réside d'abord dans leur capacité à faire progresser au sein de chacun des États membres, la mise en œuvre de politiques assainies en matière économique, monétaire et sociale, mais aussi dans le champ de la gouvernance. L'abandon de la propension à soutenir les régimes au profit de politiques de construction de l'État validera ou non les nouvelles ambitions affichées. De fait, les grands idéaux-types de l'intégration (étatsunien pour le fédéralisme, européen pour l'intégration régionale) renvoient à des itinéraires historiques et interprétations radicalement distincts de ceux que sont, en Afrique, le fédéralisme scissipare et l'intégration par hystérèse.

En nette opposition avec le paysage souvent réifié du régionalisme africain, la dynamique des échanges transfrontaliers dessine les contours de processus de régionalisation soudés par des interactions sociales, ethniques ou religieuses, largement autonomes face aux affiliations et logiques territorialisées. Les dynamiques de la régionalisation incitent à relativiser les postulats classiques, fondés sur le démantèlement des contraintes frontalières (constitution d'un marché unique, monnaie commune, etc.) et les effets vertueux de dividendes de la paix (règlement pacifique des conflits, formation de communautés de sécurité). En Afrique, les processus de régionalisation procèdent d'abord de l'exploitation d'opportunités liées à des disparités et au maintien des contraintes frontalières, voire à l'instrumentalisation de la violence et de l'insécurité. La disjonction entre le régionalisme stato-centrique et la régionalisation des espaces ne remet nullement en cause la stabilité formelle des frontières et des territoires. Micro régionalismes transfrontaliers, exploitation des opportunités inter hémisphériques et mobilisation des ressources de la globalisation s'entremêlent et soulignent la modernité de ces échanges. Loin d'être devenue cet « angle mort » du « système-monde » que prévoient certains auteurs, l'Afrique est plus que jamais pleinement intégrée dans les échanges internationaux. Ses avantages comparatifs s'y redéfinissent à travers les cycles de valorisation de ses matières premières, mais aussi et surtout l'émergence du continent en

tant qu'espace interface où la faiblesse des États incite à la globalisation des trafics trans-étatiques.

## Bibliographie

- ACHARYA (A.), *Constructing a Security Community in Southeast Asia : ASEAN and the Problem of Regional Order*, Londres, Routledge, 2001.
- AXLINE (A. W.), 1977. « Underdevelopment, Dependence and Integration: The Politics of Regionalism in the Third world », *International Organization*, vol. 31, n° 1, 1977.
- BACH (D. C.), « L'intégration économique régionale en Afrique: les flux parallèles à l'assaut de l'État », *Economie prospective internationale* (Paris), n° 48, 4<sup>ème</sup> trimestre 1991, p. 33-49.
- BACH (D. C.), « Contraintes et ressources de la frontière en Afrique subsaharienne », *Revue internationale de Politique comparée*, vol. 2, n° 3, 1995, p. 543-542.
- BACH (D. C.), *Regional governance and state reconstruction in Africa*, Kyoto, Ryukoku University, Working paper n° 3, 2006, at : [www.afrasia.ryukoku.ac.jp/jp/research/res\\_01.php?type=download&id=73&imgid=1](http://www.afrasia.ryukoku.ac.jp/jp/research/res_01.php?type=download&id=73&imgid=1)
- BACH (D. C.), « The European Union and the African Union », dans John AKOKPARI (J.), MURITHI (T.), NDINGA-MUVUMBA (A.), (dir.), *The African Union and its Institutions*, Auckland Park et Cape Town, Fanele et CCR, 2008 a, p. 356-370.
- BACH (D. C.), « Beyond Parochialism: Cross-Border Regionalism as a Gateway », dans SÖDERBAUM (F.), TAYLOR (I.), (dir.), *Afro-Regions; the Dynamics of cross border micro-regionalism in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2008b, p. 171-180.
- BACH (D. C.), HVEEM (H.), « Regionalism, Regionalisation and Globalisation », *Congrès de l'ECPR et de l'International Studies Association*, Vienne, 16-20 septembre 1998, multigr.
- BALDWIN (R.), « A Domino Theory of Regionalism », dans BALDWIN (R.), HAAPARANTHA (P.), KIANDER (J.), (dir.), *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge, CUP, 1995, p. 25-35
- BALASSA (B.), *The Theory of Economic Integration*, Homewood, R.D. Irwin, 1961.
- BENAFLA (K.), *Le Commerce frontalier en Afrique centrale*, Paris, Karthala, 2002.
- DECRAENE (P.), *Le Panafricanisme*, Paris, PUF, 1970.
- DELANCEY (M. W.), MAYS (T. M.), *Historical Dictionary of International Organisations in Sub-Saharan Africa*, Lanham, Scarecrow Press, 2002.

- FAWCETT (L.), HURREL (A.), (dir.), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- GAMBLE (A.), PAYNE (A.), (dir.), *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan, 1996.
- GREGOIRE (E.), *Touaregs du Niger, le Destin d'un Mythe*, Paris: Karthala, 1999.
- HAAS (E. B.), « The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing », *International Organization*, vol. 24, n° 4, automne 1970, p. 607-646.
- HAAS (E. B.), *The obsolescence of Regional integration theory*, Research Series n° 25, Berkeley, Institute of International Studies, 1975.
- HAZLEWOOD (A.), (dir.), *African Integration and Disintegration*, London, Oxford University Press, 1967.
- HETTNE (B.), INOTAI (A.), SUNKEL (O.), *Globalism and the New Regionalism*, vol. 1, Houndmills et Helsinki, MacMillan et UNU-WIDER, 1999.
- HETTNE (B.), INOTAI (A.), *The new regionalism. Implications for Global Development and International security*, Helsinki, UNU/WIDER, Research for Action, 1994.
- HIGGOTT (R.), « The International Political Economy of Regionalism: The Asia Pacific and Europe Compared », dans COLEMAN (W.), UNDERHILL (G. R. D.), (dir.), *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*, Londres, Routledge, 1998.
- HVEEM (H.), « Political Regionalism: Master or Servant of Economic Internationalization ? », dans HETTNE (B.), ANDRAS INOTAI (A.), SUNKEL (O.), (dir.), *Globalism and the New Regionalism*, Londres, Macmillan et UNU/WIDER, 1999, p. 85-115.
- IGUE (J.), SOULE (B.), *L'État entrepôt au Bénin ; Commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris, Karthala, 1992.
- LANDAU (A.), « Multilateralism and Regionalism in International Economic Relations », dans BACH (D.), (dir.), *Regionalisation in Africa: Integration and Disintegration*, Oxford, James Currey, 1999, p. 15-26.
- MARCHAL (R.), (dir.), *Dubaï; Cité globale*, Paris, CNRS Editions, 2001.
- MCCARTHY (C.), « SACU and the Rand Zone », dans BACH (D.), (dir.), *Regionalisation in Africa; Integration and Disintegration*, Oxford, James Currey, 1999, p. 159-168.
- MEDARD (J.-F.), « Le 'Big Man' en Afrique : Esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *Année sociologique*, vol. 42, n° 1, 1992, p. 167-192.

- NUGENT (P.), ASIWAJU (A. I.), « Introduction: The paradox of African Boundaries », dans NUGENT (P.), ASIWAJU (A. I.), (dir.), *African Boundaries, Barriers, Conduits and Opportunities*, Londres, Pinter, 1996, p. 1-17.
- OMAN (C.), *The Policy Challenges of Globalisation and Regionalisation*, OECD Development Centre Policy Briefs n° 11, OECD Development Centre, 1996.
- SALL (E.), *Sénégal : territoires, frontières, espaces et réseaux sociaux*, Travaux et Documents du CEAN n° 36, Bordeaux, CEAN, 1992.
- SESAY (A.), « Regionalisation and the War on Human Trafficking in West Africa », *Garnet Conference on Mapping Integration and Regionalism in a Global World: The EU and regional Governance outside the EU*, Bordeaux, 17-19 septembre 2008, multigr.
- SÖDERBAUM (F.), *The Political Economy of Regionalism in Southern Africa*, Göteborg, Department of Peace and Development Research of Göteborg University, 2002.
- SÖDERBAUM (F.), *Handbook of Regional Organisations in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1996.
- SÖDERBAUM (F.) et TAYLOR (I.), (dir.), *Afro-Regions; the Dynamics of cross border micro-regionalism in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2008.
- TIDJANI ALOU (M.), *État réseaux marchands et mondialisation: le cas des convois au Niger*, Niamey, LASDEL, 2003, multigr.
- TIDJANI ALOU (M.), « L'État impuissant: politiciens, douaniers et milieux marchands au Niger », Niamey, LASDEL, 2008, multigr.
- WALLACE (W) « Regionalism in Europe: Model or Exception? », in Louise Fawcett, & Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics*, Oxford : Oxford University Press, 1995, p. 204-211.