



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) : davantage qu'une conférence ?¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de la CIRGL (Conférence internationale sur la région des Grands Lacs) et des parties prenantes nationales, ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.

Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement

La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) est apparue au début des années 2000 en réponse aux conflits qui sévissaient dans l'est de la République Démocratique du Congo (RDC). Elle réunit des États appartenant à plusieurs communautés régionales, et notamment à la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Elle vise à offrir un mécanisme de dialogue afin de résoudre les conflits régionaux dans la zone des Grands Lacs. Pour occuper une place plus importante à l'échelon régional, elle a élargi son agenda à diverses problématiques liées aux conflits régionaux afin de s'attaquer à leurs causes profondes. Elle compte actuellement 12 États membres et 7 membres dits « cooptés ». L'Afrique du Sud suit également de près ses travaux.

Malgré l'élargissement de son mandat, la CIRGL se concentre sur les enjeux de paix et de sécurité dans l'est de la RDC. Son engagement visant le mouvement rebelle M23 présent dans l'est de la RDC, lors de la crise de 2012-2013 sous la présidence ougandaise, en a fait la démonstration. Force est de constater que la coopération s'est centrée sur le conflit dans l'est de la RDC et guère au-delà. Incapable de contribuer efficacement à la prévention des conflits en République centrafricaine, au Soudan du Sud et au Burundi, la CIRGL déçoit comme prétendante à un rôle régional. Les élites politiques des pays membres veulent apparemment protéger le statu quo et résister aux ingérences des organisations régionales, suivant le principe du strict respect de leur souveraineté.

Dans le même temps, l'élargissement du mandat de la CIRGL souffre d'une définition lacunaire des priorités régionales et d'un engagement « à la carte » des États membres. Si ces derniers couvrent pratiquement l'ensemble

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecddpm.org/pedro/backgroundpapers. La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Auteur : Volker Hauck (vh@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

des coûts opérationnels de l'organisation, leurs contributions aux activités programmatiques se sont avérées bien moindres qu'escomptées. Le Secrétariat de la CIRGL, pour sa part, n'a que peu de poids politique pour assurer le suivi et l'exécution de la mise en œuvre, et qu'une marge de manœuvre limitée vu la faiblesse de son mandat, de ses capacités et de ses ressources. Cette situation a elle-même suscité un certain mécontentement vis-à-vis du fonctionnement du Secrétariat et de la CIRGL dans son ensemble, et atténué la volonté des États membres et des partenaires internationaux d'apporter les financements nécessaires.

L'initiative régionale de lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (RINR) est celle qui a permis à la CIRGL d'obtenir une reconnaissance internationale et un important soutien des bailleurs de fonds. Cette initiative régionale a vu le jour en réaction aux pressions de la communauté internationale demandant que l'exploitation illégale et le commerce des minerais soit dissociée du financement des conflits, conformément à ce que prévoit la loi Dodd-Frank (USA, 2010). La RINR cherchait, entre autres, à certifier le commerce de minerais « hors conflit ». Elle s'aligne sur les intérêts et les incitations économiques des principaux protagonistes de la région que sont le Rwanda, la RDC, la Tanzanie et plus récemment l'Ouganda, essentiellement au travers d'une sécurisation des flux d'investissement et d'échanges vers le secteur minier. Mais il reste à voir dans quelle mesure la RINR sera capable de contribuer à l'intégration régionale et à la consolidation de la paix.

La CIRGL s'est efforcée d'officialiser la participation du public à la prise de décisions régionales. Un forum parlementaire et plusieurs forums de la société civile ont été mis en place, notamment pour les femmes, la jeunesse et le secteur privé. Le projet d'un forum global de la société civile ne s'est pas encore totalement concrétisé, faute d'argent notamment. La multiplicité des forums a, dans une certaine mesure, permis à divers groupes d'intérêt de se faire entendre dans le cadre du processus décisionnel. C'est ainsi que le Forum régional des femmes a réussi à obtenir une Déclaration contre la violence sexuelle et sexiste, et que le Forum régional de la jeunesse s'est penché sur la question de l'emploi des jeunes. L'impact de ces forums reste néanmoins limité, alors que leur prolifération soulève des questions quant à leur efficacité et aux risques de concurrence en termes de ressources. Dans la région, la société civile reste faible et l'engagement politique avec la CIRGL limité.

Tous les États membres n'affichent pas le même intérêt pour la CIRGL. Situés à la périphérie de la région des Grands Lacs, le Congo-Brazzaville, la République centrafricaine, le Soudan et le Soudan du Sud ne sont jusqu'ici pas beaucoup investis dans l'organisation, bien que le Congo-Brazzaville en ait assumé la présidence. La Zambie, la Tanzanie et le Kenya sont en revanche des participants constructifs et globalement stables à la CIRGL, bien que leurs degrés d'implication varient. Le Kenya, en particulier, est devenu une force motrice de la CIRGL, apportant son soutien au Secrétariat ainsi qu'à des initiatives de la société civile. Le Rwanda, la RDC, la Tanzanie, et plus récemment l'Ouganda, ont fait de l'agenda de la CIRGL sur les minerais de conflit une de leurs priorités et accentué leur propre positionnement en tant qu'exportateurs et transporteurs de minerais. Enfin, l'Angola, l'Ouganda, le Rwanda et la RDC ont adopté une posture très volontariste concernant l'agenda de paix et de sécurité de la CIRGL, l'Ouganda ayant été l'hôte des négociations lors de la crise du M23. L'Afrique du Sud et le Malawi, qui ne sont pas membres de la CIRGL, ont quant à eux fourni des troupes et coopéré avec la Tanzanie pour résoudre cette crise. Le Burundi, l'un des plus anciens membres de la CIRGL, n'a en revanche pas pu se montrer aussi volontariste en raison de graves conflits internes.

L'appartenance des États membres de la CIRGL à d'autres organisations régionales entraîne un chevauchement des mandats et des instruments. Mais autant certains problèmes et conflits dont s'est saisie la CIRGL auraient pu être pris en charge par d'autres organisations, autant la situation à l'est de la RDC s'est caractérisée par l'absence des pouvoirs régionaux alors même que le conflit s'étendait aux frontières de la CAE et de la CEEAC. Bien que la myriade de plates-formes régionales qui se chevauchent soulève des questions d'efficacité, elle permet également aux États membres de la CIRGL de choisir la plate-forme la mieux adaptée aux constellations politiques, priorités et capacités des acteurs concernés sur le moment. De ce point de vue, la CIRGL s'est avérée utile pour réduire les tensions entre les États membres et créer un environnement relativement propice au dialogue, à la collaboration et au partenariat.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'appui à la CIRGL devrait se concentrer sur son rôle en tant que mécanisme de dialogue régional traitant de questions d'urgence, surtout en lien avec les enjeux de paix et de sécurité.

- La CIRGL est la seule organisation régionale qui fasse le trait d'union entre la CAE, la SADC et la CEEAC et qui rassemble toutes les parties prenantes de la région des Grands Lacs. À ce titre, elle représente un mécanisme de dialogue précieux pour la résolution des conflits violents dans la partie est de la RDC. L'appui pourrait la conforter dans ce rôle et aider son secrétariat à renforcer ses capacités institutionnelles, y compris pour générer des connaissances fondées sur des données probantes.
- La CIRGL a montré qu'elle pouvait être une plate-forme de dialogue précieuse pour des conflits spécifiques, mais essentiellement dans le cas de l'est de la RDC. Il faudrait reconnaître les limites de la CIRGL et se concentrer sur ses points forts pour éviter toute duplication des efforts avec d'autres organisations régionales dont les mandats se superposent au sien.
- Nombre de protocoles de la CIRGL, en matière de développement humanitaire ou social, sont ambitieux mais sans perspective de mise en œuvre ou d'application. Il faudrait par conséquent que les partenaires externes adaptent le niveau de ces ambitions aux domaines dans lesquels l'organisation emporte l'adhésion.

2. Il conviendrait d'adapter les types d'appui aux contextes dans lesquels le CIRGL souhaite intervenir et s'institutionnaliser.

- Parmi les variables contextuelles décisives figure le niveau d'engagement des États membres de la CIRGL – qui va du désintérêt à la participation volontariste. Certains membres recherchent la stabilité politique, tandis que d'autres s'engagent dans la CIRGL pour des raisons économiques. Le développement institutionnel de la CIRGL, tout comme sa capacité à mettre en œuvre des parties de son vaste agenda, seront tributaires des intérêts et des incitations politiques au niveau national.
- Il s'ensuit par ailleurs que les partenaires externes devraient adapter leur appui pour aider le Secrétariat de la CIRGL à trouver sa voie parmi ces différences et caractéristiques structurelles, y compris la méfiance des États membres à l'égard d'un appui externe intrusif.
- Plutôt que de postuler qu'il y a un engagement suffisant pour la mise en œuvre de l'agenda de la CIRGL, les bailleurs de fonds devraient aider l'organisation régionale à identifier et à renforcer les coalitions d'acteurs favorables aux réformes, autour d'enjeux thématiques ou sectoriels spécifiques.
- Il faudra également que l'appui s'adapte à un contexte changeant, par le biais de la CIRGL et en partenariat avec d'autres organisations régionales. Dans le cadre des activités relatives aux ressources naturelles par exemple, la coopération entre la CIRGL et la CAE pourrait donner de bons résultats.
- Bien que le rôle de coordination de la CIRGL puisse être renforcé, le principe de non-ingérence reste fort, ce qui entrave les démarches des bailleurs de fonds visant au renforcement institutionnel.

3. Un engagement accru de la société civile aiderait à définir la plus-value régionale des initiatives de la CIRGL en matière de violence sexuelle et sexiste, et concernant l'emploi des jeunes.

- Les forums régionaux de la société civile se sont énergiquement exprimés sur les questions de l'emploi des jeunes et de la lutte contre la violence sexuelle et sexiste, avec le soutien des bailleurs de fonds et de certains États membres de la CIRGL. Mais il y a eu peu de mise en œuvre ou de suivi, ce qui laisse sous-entendre peu d'adhésion politique ; sans doute faudrait-il réfléchir davantage à ce que la société civile attend de la CIRGL et vice-versa.
- Par ailleurs, la multiplicité des forums de la société civile soulève des questions d'efficacité, de risque de concurrence accrue et de chevauchements.

4. On pourrait tirer davantage d'enseignements des efforts régionaux déployés contre l'exploitation illégale des ressources naturelles via le RINR, y compris dans l'optique de ce qui pourrait se faire à l'avenir.

- Cette initiative régionale prospère grâce à des intérêts politiques et économiques alignés, mais on peut se demander dans quelle mesure la RINR favorise plutôt l'intérêt général de la région ou l'intérêt particulier de certains Etats.
- La possible révocation de la loi Dodd Frank par l'administration Trump aurait des effets sur l'exploitation minière et le commerce de minerais précieux dans la région, qu'il s'agit d'analyser et d'anticiper.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

PEDRO (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.