



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

IGAD : Diplomatie de haut niveau et pragmatisme dans une région turbulente¹

Ce document analyse les tenants et aboutissants de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et de ses parties prenantes au niveau national, dans les deux domaines spécifiques de l'intégration économique et de la prévention et résolution des conflits. Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

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

À sa création en 1986 en tant qu'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD),³ cette organisation disposait d'un mandat relativement ciblé, centré surtout sur la lutte contre la sécheresse et la désertification. En 1994, peu de temps après l'adhésion de l'Érythrée, cette organisation prend un nouveau départ sous le nom d'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Comme l'indique cet intitulé, son mandat a été élargi à d'autres questions que celles liées à la sécheresse, tandis que son programme n'a cessé de s'étendre durant les années 2000, avec notamment la reconnaissance officielle de l'IGAD par l'UA, comme étant l'une des huit communautés économiques régionales (CER).

Cette reconnaissance a consolidé le rôle de l'IGAD en tant qu'organisation régionale africaine, en particulier dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Le domaine de la paix et de la sécurité est l'un des trois grands piliers de l'action de l'IGAD. L'IGAD a notamment élaboré l'un des systèmes africains d'alerte rapide et de réaction aux conflits les plus élaborés qui soient, et elle est appréciée pour son rôle de médiation dans les conflits, en

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecdpm.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). Le présent document poursuit l'analyse entamée par un rapport précédent dans le cadre du projet **PERIA**. Auteur : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, deux autres rapports relatifs à l'IGAD portent sur la sécurité alimentaire et la gouvernance.

³ Les États membres de l'IGADD initiale étaient : Djibouti, l'Éthiopie, la Somalie, le Soudan, l'Ouganda et le Kenya.

particulier dans le cadre de l'accord de paix global au Soudan en 2005 et du référendum qui a suivi. L'IGAD est parvenue à y jouer un rôle important dans la recherche de compromis politiques et d'un équilibre entre les intérêts des principaux acteurs régionaux. La gestion et la résolution des conflits est le principal domaine dans lequel l'IGAD a su mettre à profit une volonté commune des États membres de faire face aux coûts politiques directs et particulièrement élevés des répercussions des conflits transfrontaliers.

Les efforts de l'IGAD sont néanmoins restés jusqu'ici ponctuels et surtout réactifs, en raison notamment des variations des intérêts nationaux, des alliances et des tensions régionales. Les interventions et les décisions de l'IGAD sont prises par le Sommet des chefs d'État, c'est-à-dire par les chefs des gouvernements nationaux mus surtout par leurs intérêts purement nationaux, ce qui peut affaiblir la crédibilité des processus qui en découlent.

Le point de vue actuel des gouvernements nationaux est que les initiatives visant à renforcer l'institutionnalisation de l'Architecture de paix et de sécurité induisent un risque de réduction notable de leur liberté d'action. De fait, de nombreuses parties prenantes préfèrent pour le moment l'approche actuelle qui est informelle et « au coup par coup », sans préjuger d'une évolution à terme vers une intégration régionale plus institutionnalisée.

Le commerce et l'intégration des marchés font aussi partie des objectifs clés de l'IGAD mais, contrairement à ce qui est le cas pour la médiation des conflits, peu d'avancées ont pu être réalisées dans ces domaines. Si des processus d'intégration économique se sont mis en place dans la région de l'IGAD, d'un point de vue institutionnel ils ne sont généralement pas dus aux efforts de l'IGAD et se font plutôt sur la base d'accords bilatéraux dont l'initiative revient souvent à l'Éthiopie, tandis que du point de vue économique l'intégration actuelle est surtout liée aux échanges commerciaux transfrontaliers informels. En termes d'intégration commerciale multilatérale, les membres de l'IGAD ont tendance à se tourner vers le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) ou la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), le rôle de l'IGAD restant limité à un soutien au programme du COMESA.

L'IGAD pourrait bénéficier d'une plus grande adhésion politique dans les domaines qui reflètent les intérêts géopolitiques des États membres, tels que le développement des infrastructures transfrontalières de transport et des infrastructures électriques, pétrolières et hydrauliques. L'Éthiopie noue des accords bilatéraux couvrant ces domaines avec pratiquement tous les pays membres de l'IGAD, et contribue ainsi à renforcer une interdépendance économique croissante au sein de la région. Les projets liés aux infrastructures - tels que le Corridor LAPSSSET (Lamu Port Sud Soudan Éthiopie Transport) - constituent des approches sous-régionales de l'intégration économique qui pourraient encourager les échanges commerciaux à long terme. Bien que son implication dans ces projets d'infrastructures transnationales reste limitée, l'IGAD pourrait les mettre à profit pour renforcer à terme son rôle dans la facilitation des échanges.

Jusqu'ici, l'intégration économique ne fait pas l'objet d'une forte demande collective de la part des acteurs du secteur privé, en partie en raison de l'intérêt limité des parties prenantes éthiopiennes. Néanmoins les membres de l'IGAD se montrent intéressés par le marché éthiopien lorsque l'Éthiopie se prête au jeu. Les dispositions institutionnelles visant à renforcer la participation des acteurs du secteur privé et de la société civile au programme de l'IGAD sont relativement faibles et les acteurs du secteur privé qui pourraient faire avancer ce programme sont peu organisés. Les nombreux acteurs du commerce transfrontalier informel pourraient quant à eux préférer rester en-dehors des circuits régionaux officiels, plutôt que de mettre en œuvre des engagements régionaux formels.

L'Éthiopie joue un rôle décisif dans les choix politiques de l'IGAD et dans leur mise en œuvre. Ayant une frontière avec tous les autres pays membres de l'IGAD sauf l'Ouganda, elle a beaucoup à gagner ou à perdre des évolutions de ses relations régionales. Elle a de plus longtemps été le seul pays à régler l'intégralité de sa contribution à l'IGAD, ce qui reflète son rôle de puissance régionale émergente et d'« état pivot ». L'Éthiopie héberge toutes les institutions de l'IGAD liées à la paix et la sécurité ; elle est depuis 2008 le siège du Secrétariat de l'IGAD ; et elle a joué un rôle clé dans les efforts de médiation dans le conflit entre le Soudan et le Soudan du Sud. L'Éthiopie est ainsi considérée à la fois comme un moteur dans un certain nombre de domaines, mais aussi comme un frein aux processus d'intégration mis en

œuvre par l'IGAD dans le domaine économique. Le programme d'intégration économique et commerciale de l'IGAD est par exemple déterminé de manière croissante par la stratégie de développement de l'Éthiopie qui repose sur une ouverture économique lente et contrôlée, fondée sur les industries nationales et qui laisse peu de marge aux échanges régionaux.

D'un point de vue institutionnel l'IGAD ressemble à une communauté économique régionale, mais elle fonctionne dans la pratique surtout par des processus ponctuels caractérisés par de fréquentes interventions personnelles des chefs d'État et peu d'approches systématiques et institutionnalisées des intérêts communs de la région. D'un autre côté l'une des forces de l'IGAD souvent citée est justement sa grande flexibilité qui lui permet d'organiser dans de brefs délais des sommets, ce qui est essentiel dans un contexte aussi changeant.

Une autre caractéristique de l'IGAD est la prolifération des « institutions spécialisées », chacune hébergée par un membre distinct de l'IGAD. On a reproché à ces institutions leur manque d'efficacité et leur trop grande dispersion mais elles recèlent un potentiel de poids politique dans leurs domaines respectifs et sont d'une certaine manière des signes d'appropriation croissante du programme de l'IGAD par les États membres.

Dès leur fondation, l'IGADD et l'IGAD ont été en grande partie financées et influencées par les financements issus des bailleurs de fonds. S'ils jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du programme de l'IGAD, les financements issus de bailleurs de fonds impliquent de lourds coûts de transaction et ils réduisent l'autonomie du Secrétariat de l'IGAD dans le choix de ses priorités et de ses domaines de coopération. De plus, cette forte dépendance envers les financements des bailleurs de fonds est considérée comme contribuant à la faiblesse relative des institutions de l'IGAD.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Soutenir l'IGAD dans son rôle d'organisation fonctionnant par sommets, qui offre un important forum neutre aux leaders et leur permet de traiter de questions urgentes notamment de paix et de sécurité.

- L'une des forces de l'IGAD est sa capacité à réunir des sommets de chefs d'État à relativement bref délai, et de permettre ainsi la mise en place de discussions sur des sujets sensibles entre États en conflit.
- Même si ce rôle et cette force ne reposent pas pour l'instant sur une institutionnalisation plus profonde pour appuyer la mise en œuvre des décisions prises, il est important de ne pas les négliger.
- L'appui apporté doit cependant être plus réaliste dans ses attentes de « renforcement institutionnel ». Au-delà de la paix et de la sécurité, de nombreux autres domaines de politiques restent encore de simples « aspirations », et les ambitions des partenaires extérieurs en termes de mise en œuvre doivent également rester modestes.

2. Prendre en compte les « problèmes » spécifiques de la région par le biais des institutions spécialisées de l'IGAD.

- Au-delà de la concentration des pouvoirs au niveau des sommets de chefs d'État, l'IGAD est aussi un vaste réseau régional d'institutions spécialisées dans des domaines liés à la résilience, l'élevage, le suivi des conflits locaux, etc.
- Cet aspect de l'IGAD comme réseau se traduit par une action relativement autonome et disséminée de ses organes. Cela offre pour les bailleurs de fonds d'intéressantes opportunités de coopération sur des questions sectorielles plus spécifiques, lorsqu'il existe un mandat régional et une claire appropriation locale, en particulier de la part des pays qui hébergent ces institutions.

- La collaboration avec ces organisations devrait néanmoins être fondée sur une claire valeur ajoutée régionale (au lieu d'un ensemble de stratégies nationales), sur l'identification de « champions » parmi ces organisations, capables de faire avancer les processus et les programmes, et sur des liens plus étroits entre les objectifs pratiques de mise en œuvre et les objectifs régionaux à plus long terme.

3. Concevoir l'appui de manière réaliste de façon à intégrer le fait que les intérêts de l'Éthiopie jouent un rôle fondamental dans les dynamiques régionales.

- Cette étude met en évidence la position centrale - du point de vue géographique, historique, politique et économique - de l'Éthiopie au sein de l'IGAD. Sa vision des politiques publiques et ses intérêts jouent par conséquent un rôle fondamental dans les relations régionales.
- Les ambitions générales d'un appui aux processus et aux politiques de l'IGAD doivent par conséquent prendre en compte les conséquences d'un alignement - ou non - avec les intérêts de l'Éthiopie.
- Lorsque des politiques vont à l'encontre des intérêts de l'Éthiopie, comme c'est par exemple le cas dans la discussion actuelle sur une zone IGAD de libre-échange, il pourrait être judicieux d'attendre des circonstances plus propices. Un certain nombre de discussions et d'intérêts ne vont pas dans le sens du développement économique de l'Éthiopie, dont les dirigeants ont à l'heure actuelle surtout pour priorité de renforcer la compétitivité du secteur privé national.

4. Collaborer avec le Secrétariat de l'IGAD pour identifier et promouvoir la régionalisation des relations bilatérales actuelles, en particulier dans le domaine des infrastructures économiques.

- Un grand nombre d'initiatives bilatérales impliquant l'Éthiopie sont actuellement entreprises dans les domaines des infrastructures de transports, hydrauliques et énergétiques, ainsi que dans le domaine des accords commerciaux.
- Replacé dans le contexte de l'IGAD, l'intérêt manifeste de l'Éthiopie pour une coopération transnationale pourrait servir de base pour promouvoir une intégration économique et une formalisation des échanges commerciaux informels, sur la base d'ambitions réalistes.
- Une meilleure compréhension des dynamiques d'économie politique de secteurs plus spécifiques, tels que le secteur des transports, est essentielle si l'on veut pouvoir identifier les domaines ayant un potentiel d'adhésion politique et vers lesquels peut se diriger un appui aux processus d'intégration économique, de préférence de nature itérative et adaptative.
- Cela implique une analyse détaillée des intérêts spécifiques des États membres à collaborer avec l'IGAD avant de cibler en commun l'appui à l'IGAD et aux institutions au niveau des pays qui les hébergent.

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.