



## ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

### **CEDEAO : Commerce et facilitation des échanges. Faire avancer l'intégration économique pas à pas ?<sup>1</sup>**

Ce document analyse le positionnement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et des parties prenantes nationales, dans les domaines spécifiques du commerce et de la facilitation des échanges ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.<sup>2</sup>

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

Le commerce et l'intégration économique sont au cœur de l'action de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le principal instrument de la zone de libre-échange de la CEDEAO est son schéma de libéralisation des échanges commerciaux (SLEC), visant son marché intérieur. Ce programme de libéralisation du marché intérieur date de 1983, mais sa mise en œuvre est toujours incomplète. Par la suite, la CEDEAO a adopté en 2013 un tarif extérieur commun (TEC). Même s'il comprend une tranche tarifaire additionnelle plus élevée, le TEC de la CEDEAO reste en grande partie basé sur le tarif extérieur commun de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), mis en place quant à lui dès 2000.

Les politiques commerciales de la CEDEAO reflètent les équilibres de pouvoir au sein de la région. L'un des premiers points à ce sujet est qu'aucune avancée en termes d'intégration régionale au sein de la CEDEAO n'est possible sans la participation du Nigéria. La puissance économique de ce pays (par rapport à ses voisins) lui octroie de fait un droit de veto, informel mais largement reconnu par ses partenaires. À cet égard, le Nigéria a été à tour de rôle à la fois un moteur et un frein au processus d'intégration régionale. Si dans un premier temps, le Nigéria recherchait surtout de nouveaux marchés pour ses produits transformés, ces dernières années, il a adopté une approche plus protectionniste.

<sup>1</sup> D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : [www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers](http://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). Auteurs : Karim Karaki ([kka@ecdpm.org](mailto:kka@ecdpm.org)) et Elke Verhaeghe ([everhaeghe@cris.unu.edu](mailto:everhaeghe@cris.unu.edu)). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers ([bby@ecdpm.org](mailto:bby@ecdpm.org))

<sup>2</sup> Dans le cadre de PEDRO, quatre autres rapports relatifs à la CEDEAO portent sur les conflits et la sécurité alimentaire, la gouvernance, l'énergie, et l'industrialisation et l'emploi des jeunes.

Les politiques de la CEDEAO sont aussi influencées par un sous-groupe plus libéral d'États membres de l'UEMOA, qui tendent à parler d'une seule et même voix dans les négociations de la CEDEAO. Basée sur le regroupement historique des États francophones, l'UEMOA plaide pour un programme beaucoup plus avancé d'intégration économique, une monnaie commune, un mécanisme de surveillance de la convergence macroéconomique et une plus forte intégration commerciale. Les relations entre la CEDEAO et l'UEMOA sont marquées par une certaine rivalité et une compétition, alimentées en partie par le manque de cohérence des pratiques des bailleurs de fonds. En effet, si l'Union européenne apporte un appui à la fois à l'UEMOA et à la CEDEAO, d'autres bailleurs de fonds centrent leur appui surtout sur la CEDEAO (p. ex. l'Allemagne) ou sur l'UEMOA (p. ex. la France).

Le TEC de la CEDEAO est par conséquent surtout un produit des relations de pouvoir entre le Nigéria, puissant pays anglophone, et ce sous-groupe d'États membres de l'UEMOA. Malgré l'opposition du Nigéria, ce sont les tranches tarifaires de l'UEMOA qui ont servi de base pour le TEC de la CEDEAO, ce qui a permis aux États UEMOA de faire entrer leurs normes relativement libérales au sein de la CEDEAO. Après plusieurs années de négociations, le Nigéria est parvenu à faire adopter une cinquième tranche tarifaire (de 35 %) afin de protéger certaines de ses industries, dans le cadre de sa stratégie d'industrialisation, qui allait en fait aussi dans le sens des intérêts de certains des États membres de l'UEMOA.

Le niveau de mise en œuvre du programme de la CEDEAO en termes de commerce est en lien direct avec le niveau d'inclusion et de participation aux négociations. Comme d'autres communautés économiques régionales (CER), la CEDEAO ne dispose que d'une autorité limitée sur les gouvernements de ses États membres et n'est pas dotée de mécanismes actifs de sanction et de règlement des différends sur les questions d'intégration économique (contrairement à ce qui est le cas pour les questions de gouvernance ou de sécurité). Les instruments restant à la disposition de la CEDEAO sont par conséquent la persuasion et un dialogue continu avec ses États membres pour tenter de générer un certain niveau d'appropriation et de réelle mise en œuvre.

Les besoins et les intérêts des acteurs du secteur privé sont souvent faiblement formulés et représentés aux niveaux régionaux, et par conséquent difficiles à prendre en compte. Les acteurs et forces du secteur privé sont de ce fait souvent enclins à ignorer les politiques régionales ou à bloquer leur mise en œuvre. A titre d'exemple, on peut notamment citer le Schéma de libéralisation des échanges commerciaux (SLEC) et le TEC au Nigéria, où les acteurs recherchent des dispenses ou d'autres mesures leur permettant de se protéger d'importations bon marché extrarégionales.

Les différents niveaux de succès dans le cadre du SLEC et dans celui du TEC correspondent en fait à des niveaux différents d'inclusion et de participation. Le SLEC n'était pas basé sur de vastes processus de concertation et de dialogue, et ce faisant n'a souvent pas pris correctement en considération les intérêts des États membres et ceux des acteurs du secteur privé. Plus de 30 années après son adoption, la mise en œuvre du SLEC reste toujours limitée et la plupart des petites et moyennes entreprises et des acteurs du secteur informel (qui représente une part majeure des échanges commerciaux intrarégionaux) n'ont même pas conscience de l'existence d'un tel dispositif. Le TEC est au contraire le fruit d'un processus plus inclusif et de plus de huit années de vastes consultations avec les acteurs du secteur privé, de la société civile et du secteur public, en particulier les responsables des douanes. Cinq ans après sa création, la mise en œuvre du TEC est déjà d'un niveau supérieur à celle du SLEC, puisqu'il semble que 10 des 15 pays membres de la CEDEAO ont commencé à l'appliquer.

La Commission de la CEDEAO a également lancé une série de mesures de facilitation des échanges, en particulier dans le secteur des transports routiers. La Politique d'harmonisation de la charge à l'essieu (2012) et le Programme de création de postes de contrôle juxtaposés aux frontières (2003) en sont deux exemples marquants. Ces deux initiatives novatrices sont néanmoins confrontées à un certain nombre de challenges. Dans un premier temps, seul le Ghana mettait en œuvre la Politique d'harmonisation de la charge à l'essieu, seuls quelques postes de contrôle juxtaposés aux frontières avaient été mis en place et il restait encore un grand nombre de questions à régler pour les postes de frontières déjà opérationnels.

Ces mesures de facilitation des échanges sont elles aussi dépendantes du soutien dont elles bénéficient auprès à la fois des États membres et des acteurs du secteur privé. Les incitations à se mettre en conformité avec la

réglementation régionale restent limitées et les habitudes de corruption incitant les responsables à « fermer les yeux » n'ont pas disparu et restent difficiles à éliminer. Cette politique requiert de plus une mise en œuvre simultanée et coordonnée dans tous les pays concernés, afin d'éviter de générer des pertes économiques pour les « premiers adoptants » de ces mesures. En étant le premier et le seul pays à mettre en œuvre cette politique, le Ghana a en fait désavantagé ses transporteurs routiers en les obligeant à se conformer à une réglementation sur la charge à l'essieu plus stricte que celle de leurs voisins en Côte d'Ivoire ou au Togo, qui desservent le même arrière-pays. Cette décision s'est traduite par des protestations des transporteurs ghanéens, qui ont aussi dû augmenter leurs prix pour préserver leurs marges.

Un certain nombre d'acteurs extérieurs ont aussi une influence sur le programme de la CEDEAO en termes de commerce. Le processus de négociation d'un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne (UE) a eu pour effet de donner un nouvel élan à un certain nombre de dynamiques régionales, et en particulier la convergence entre l'UEMOA et la CEDEAO. L'adoption du TEC de la CEDEAO a ouvert la voie à l'adoption du programme de libéralisation de la CEDEAO dans l'APE et a permis de mener à bien les négociations avec l'UE. Ceci n'était cependant pas suffisant pour permettre de surmonter les différences en termes d'intérêts et d'incitations entre les différents États d'Afrique de l'Ouest. La Côte d'Ivoire et le Ghana ont dû signer un APE distinct avec l'UE pour conserver leur accès en franchise de droits et sans contingent au marché de l'UE, tandis que le Nigéria a jusqu'ici préféré ne pas le faire. Le Nigéria craint en effet la concurrence des importations de l'UE, dont il estime qu'elles pourraient compromettre son propre processus d'industrialisation. En l'état actuel des choses, il faut bien constater que les processus de négociation d'APE risquent de perturber et de mettre à mal les processus d'intégration économique en Afrique de l'Ouest.

## Implications pour les partenaires institutionnels

### **1. L'appui aux politiques commerciales et de facilitation des échanges de la CEDEAO doit prendre compte de manière explicite la réalité des relations de pouvoir entre le Nigéria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal (et le groupe des États membres de l'UEMOA).**

- Si peu d'avancées peuvent être réalisées sans l'accord du Nigéria, cela vaut aussi pour d'autres États clés ou coalitions, dans la mise en œuvre du TEC de la CEDEAO et des négociations de l'APE.
- Si le rapprochement de la CEDEAO et de l'UEMOA est un objectif officiel à long terme, il semble peu probable que cela se produise à court ou à moyen terme. Les partenaires internationaux doivent donc coordonner leur soutien auprès de ces deux organisations et rechercher des complémentarités afin d'éviter les chevauchements inutiles.

### **2. Les programmes de commerce et de facilitation des échanges doivent s'adapter au contexte et prendre en compte de manière explicite les pratiques informelles de commerce largement présentes dans la région.**

- Le SLEC, l'initiative de contrôle unique aux frontières et la réglementation régionale sur la charge à l'essieu tentent tous à leur manière de modifier des pratiques profondément ancrées, telles que le commerce informel transfrontalier ou les bakchichs versés aux responsables.
- La modification de ce contexte et de ces incitations sous-jacentes est un défi conséquent, qui requiert des approches adaptatives permettant de s'aligner sur les pratiques informelles, ainsi qu'une vision à long terme des changements possibles.
- L'UEMOA et la CEDEAO jouent un rôle important dans le développement de cadres régionaux. Si l'on veut que ces cadres soient efficaces, ils doivent être basés sur les priorités nationales et les intérêts politiques des États membres.

**3. Il est nécessaire d'entamer un dialogue avec les acteurs nationaux et régionaux du secteur privé et de la société civile afin de mieux identifier les « gagnants » et les « perdants » des différentes mesures commerciales et de facilitation des échanges, et d'identifier les éventuels dispositifs d'accompagnement ou les mesures compensatoires.**

- La mise en œuvre des politiques ne se fera dans la pratique que dans les domaines où ces politiques s'adaptent d'une manière ou d'une autre aux intérêts et aux incitations des principales parties prenantes, ou parviennent à influencer sur ces intérêts et incitations. Cela implique la nécessité de promouvoir et de soutenir des réformes des politiques qui prennent bien en compte les réels besoins et intérêts des parties prenantes.
- Une bonne compréhension de la structure du marché dans des secteurs clés, de la nature des échanges commerciaux et des caractéristiques des acteurs, est un préalable indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre efficace des programmes de facilitation des échanges.
- Le secteur privé est composé de groupes qui peuvent soit inciter les gouvernements à mettre en œuvre les engagements pris au niveau régional, soit entraver leur action dans ce domaine. Les acteurs de la société civile, tels que l'Alliance Borderless, peuvent jouer un rôle non négligeable pour contribuer à promouvoir les programmes de commerce et de facilitation des échanges, par le biais notamment d'activités de lobbying, de diffusion de données et d'informations, et de processus de dialogue multi-acteurs.
- Les programmes bilatéraux pourraient aussi être utilisés pour apporter un appui et entamer un dialogue avec le public national, ainsi qu'avec les acteurs du secteur privé et de la société civile sur des questions et réformes régionales, pour créer des coalitions et demander aux gouvernements de rendre compte de leur action en termes de mise en œuvre des accords régionaux.
- Le secteur informel et les acteurs informels doivent absolument être pris en compte de manière explicite dans les programmes de commerce et de facilitation des échanges, en particulier les échanges commerciaux transfrontaliers de nature informelle, car ceux-ci représentent un élément clé des pratiques commerciales en vigueur.

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.