



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

L'IGAD et l'agenda de gouvernance : la région ne peut pas toujours être un catalyseur¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et des parties prenantes nationales à l'égard de la promotion des réformes en matière de gouvernance, ainsi que les 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 l'origine un groupement d'États principalement déterminés à lutter contre la sécheresse et la désertification, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) s'est muée en une Communauté économique régionale (CER) qui est reconnue par l'Union Africaine (UA) et qui occupe une place importante dans la gestion et la résolution des conflits. Pourtant et malgré la dimension politique de ces conflits, l'IGAD ne joue qu'un rôle limité dans l'agenda de la gouvernance et ne dispose que d'un petit département sous-financé pour le promouvoir.

Le Programme « affaires politiques » (PAP) a été initié en 2008 par la Division Paix et Sécurité (DPS) de l'IGAD. Le PAP est censé contribuer à la paix et à la sécurité dans la région de l'IGAD au travers d'une diplomatie préventive axée sur la démocratie, la gouvernance, les élections et les droits de l'homme, pour ouvrir progressivement la voie à une intégration politique régionale. Le fait que le PAP fasse partie intégrante de la DPS permet d'éviter toute rivalité ou toute concurrence entre les affaires politiques, d'une part, et la paix et la sécurité d'autre part.

Le PAP figure parmi les plus anciens programmes de l'IGAD mais divers obstacles en ont fait le moins actif de tous. Les dirigeants institutionnels ont rarement mis l'accent sur la gouvernance, si bien que le PAP ne trouve que peu d'échos, même dix ans après sa création. Les instances décisionnelles n'ont pas entériné les documents qui définissent le mandat de l'IGAD en matière de gouvernance. L'adoption d'un projet de protocole visant à renforcer

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). Auteur : Faten Aggad (fa@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² D'autres documents PEDRO relatifs à l'IGAD traitent de la paix et de la sécurité, de l'intégration du commerce et du transport, et de la sécurité alimentaire.

le mandat de l'IGAD dans le domaine de la gouvernance paraît illusoire, malgré divers ajustements au cours de trois cycles de négociations. En conséquence, l'IGAD n'a officiellement pas de stratégie de gouvernance explicite.

L'action de l'IGAD dans le domaine de la gouvernance passe principalement par un instrument de paix et de sécurité, le Mécanisme d'alerte rapide et de réaction aux conflits (CEWARN). Dans la nouvelle stratégie 2016-2020 de l'IGAD, la gouvernance apparaît comme l'un des cinq secteurs qui feront l'objet d'un suivi. Ici aussi, les évaluations du CEWARN n'ont souvent donné lieu à aucune action effective. Et si en théorie la société civile est autorisée à participer au CEWARN, la limitation voire la restriction de l'espace accordé par les États membres à leur société civile pose question quant aux organisations qui jouissent de cet accès.

L'agenda de la gouvernance est toutefois beaucoup plus large : il s'étend aux processus électoraux, au transfert de pouvoir, à la performance de la gouvernance sectorielle et aux fonctions publiques essentielles que sont la transparence et la reddition de comptes. Bon nombre de ces problématiques de gouvernance ont trait à des domaines sensibles pour les gouvernements nationaux. Les États membres de l'IGAD défendent leur souveraineté contre toute ingérence extérieure, y compris de la part des organisations régionales ou continentales dont ils sont membres. L'histoire de la région étant émaillée de conflits intra- et interétatiques, les États membres ont choisi de se concentrer sur les risques de sécurité « directs » (de manière à contenir les risques liés aux répercussions régionales des conflits violents) et d'accorder moins d'attention aux problèmes de sécurité « indirects » sur le long terme, qui procèdent d'une gouvernance déficiente. C'est la raison pour laquelle les États membres sont plus prompts à trouver des consensus pour des actions de paix et de sécurité que pour un ambitieux agenda de gouvernance régionale.

L'IGAD effectue régulièrement des missions d'observation électorale, un domaine susceptible d'emporter une certaine adhésion. Elle joue un rôle important à cet égard : c'est elle qui a surveillé la mise en œuvre de l'Accord de paix global soudanais, y compris les processus électoraux et le referendum sur l'indépendance. Face à ce type de transformation conflictuelle, les États membres ont demandé à l'IGAD de s'engager dans des activités liées à la gouvernance et aux élections. La région n'a toutefois pas encore réussi à se mettre d'accord sur des normes communes qui guident cet engagement dans les processus électoraux. Les dispositifs ad hoc ont semé le doute quant à l'indépendance des missions d'observation électorale de l'IGAD.

Depuis sa création, l'IGAD a été fortement financée et influencée par les bailleurs de fonds. Hormis le Kenya et l'Éthiopie, les États membres ne paient pas régulièrement leurs cotisations à l'IGAD. Par ailleurs, les partenaires internationaux n'ont pas été enclins à soutenir les activités de gouvernance car ils percevaient dans ce domaine un manque d'engagement, de volonté politique et de résultats au niveau national. Dans l'ensemble, le Secrétariat de l'IGAD continue d'être un serviteur dévoué des États membres et ne remet pas en cause le statu quo de leur gouvernance, excepté lorsque des débordements violents ou l'instabilité politique menacent la région.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Le fait que l'agenda de gouvernance de l'IGAD ne bénéficie que d'un nombre limité de financements extérieurs témoigne d'un manque d'attrait politique pour cette question dans la région.

- L'IGAD a indiqué qu'elle adhère aux normes continentales et internationales en matière de bonne gouvernance.
- Les gouvernements n'ont toutefois ni adopté ni mis en œuvre cet agenda au niveau national, sauf dans les cas où les coûts visibles et immédiats des conflits régionaux et l'instabilité politique constituaient une menace, en particulier dans les « États pivots » (Éthiopie et Kenya).
- L'intérêt pour l'agenda de gouvernance de l'IGAD dépendra d'une ouverture politique – peu probable à court terme – des États membres de l'IGAD, et les instances de l'IGAD resteront dans l'ombre vu le faible niveau de confiance et l'état actuel des relations interétatiques.

2. Il faudrait par conséquent développer des stratégies d'engagement à plus long terme.

- Le renforcement, au sein de l'IGAD, de fonctions de gouvernance aussi essentielles que la transparence et la redevabilité permettrait de jeter les bases d'une confiance et d'une gouvernance accrues entre les principaux acteurs institutionnels.
- Les stratégies d'appui devraient analyser – et tirer parti – des opportunités offertes par les coalitions qui cherchent à résoudre les problèmes de gouvernance interétatiques dans des (sous-) secteurs ou des problématiques spécifiques et à faciliter les liens avec l'organisation régionale.

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.