



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

L'Union africaine : Comment se renforcer pour remplir sa mission ?¹

Ce document analyse le fonctionnement et l'évolution de l'Union africaine (UA), afin de proposer une grille de lecture pour mieux comprendre les positions des organisations régionales et de leurs parties prenantes au niveau national. Il aborde plus particulièrement les questions de paix et sécurité, de développement des infrastructures transnationales, ainsi que de sécurité alimentaire. Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

Etat des lieux

Les réformes institutionnelles qui ont accompagné la transition de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) vers l'Union africaine (UA), au début du millénaire, ont renforcé le rôle de la Commission de l'Union africaine (CUA) en tant que pilier administratif central des organes de l'UA. Dotée d'un mandat et d'un champ d'action en termes de politiques considérablement étendus, l'Union africaine a, en à peine quinze ans, su tracer sa voie. Elle est en effet désormais présente dans de multiples forums internationaux, agit en tant que porte-parole politique du continent africain et est parvenue à rallier les organisations régionales et ses 54 États membres à son ambitieux *Agenda 2063* pour le continent africain (« L'Afrique que nous voulons »).

Lorsque Mme Nkosazana Dlamini-Zuma, d'Afrique du Sud, a été élue présidente de la CUA en 2012 - la première fois qu'un représentant d'un « état pivot » accédait à un poste aussi important -, elle a présenté un programme visant à réformer la Commission en profondeur. L'une de ses propositions était d'alléger le programme en introduisant de larges réformes administratives visant à améliorer, entre autres choses, la planification, la budgétisation et la gestion axées sur

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 : Jan Vanheukelom (jvh@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, d'autres rapports relatifs à l'UA portent sur la promotion de la gouvernance et les questions de migration.

les résultats. L'autre grande proposition était d'augmenter la part de ressources africaines dans le financement de cette structure continentale. Ces deux ambitions semblent avoir eu du mal à atteindre leurs objectifs. Le récent rapport Kagame sur la réforme de l'UA met en garde contre le fait que des tentatives infructueuses ont déjà été entreprises et que les recommandations formulées par le passé n'ont pour la plupart jamais été mises en œuvre (UA, 2017, p. 17). Ce rappel à la réalité invite tout particulièrement à s'interroger sur l'adhésion politique dont bénéficie l'UA, sur les intérêts des États membres et sur les domaines dans lesquels l'UA peut apporter une contribution efficace aux objectifs continentaux et aux résultats en termes de développement.

L'un des succès de l'UA a été le développement de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA en anglais, pour *African Peace and Security Architecture*), afin de faire face à un certain nombre de conflits violents et de crises politiques sur le continent. L'APSA a pu être mobilisée de manière efficace pour réagir à des transferts non-constitutionnels de pouvoir politique, pour prévenir des conflits et déployer ou se joindre à des opérations de maintien de la paix. Depuis l'an 2000, plus de 50 opérations de maintien de la paix ont été mises en œuvre dans 18 pays africains. De manière générale, le domaine de la paix et la sécurité est celui dans lequel une action par le biais de l'UA - ou d'organisations régionales – bénéficie de la plus grande adhésion politique de la part des États membres, car une absence d'action induirait des risques et des coûts trop élevés pour un certain nombre d'États membres influents ou pour des coalitions d'États membres. En particulier, les « États pivots » (p. ex. le Nigéria) ont tendance à investir diverses sphères d'influence pour influencer le programme de paix et de sécurité, même si ce sont la nature et les caractéristiques d'un conflit violent qui déterminent la manière dont ils ont recours à l'APSA. Les « États pivots » pourraient jouer un rôle important, mais se sont révélés à plusieurs reprises impuissants à agir face à certains des conflits africains les plus épineux.

L'adhésion politique dont bénéficie l'UA dans d'autres secteurs, tels que le développement des infrastructures transnationales ou transfrontalières et la sécurité alimentaire, est jusqu'ici moins marquée. Contrairement au cas de la paix et de la sécurité, peu d'États membres ont assuré un leadership pour faire avancer ces programmes continentaux. En revanche des leaders nationaux ont accepté, et parfois plaidé fermement au sommet de l'UA, en faveur à la fois du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PDIA) et du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), sans pour autant toujours prendre les mesures et les dispositions nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective de leurs engagements. Les risques en termes de réputation sont minimes et il n'existe ni sanctions, ni pénalités financières pour les États membres qui ne mettent pas en œuvre les politiques convenues. Les chefs de gouvernement semblent peu séduits par l'idée de mettre en œuvre par le biais de l'UA des réformes agricoles ou des initiatives de développement des infrastructures, car ils estiment peu aisé de démontrer les effets positifs immédiats de ces entreprises ou au contraire les coûts d'une inaction au niveau régional dans ces domaines. Contrairement à la paix et la sécurité, les caractéristiques mêmes de ces secteurs de l'agriculture et des infrastructures les rendent moins propices à une mise en œuvre ou une coopération continentale sous la houlette de l'UA.

Un certain nombre de facteurs extérieurs, tels que l'influence des bailleurs de fonds ou des crises et conjonctures difficiles, impactent la prise de décision. Même si les États membres de l'UA ont ratifié au plus haut niveau le programme PDDAA, il a fallu que survienne un événement extérieur pour déclencher des réactions plus énergiques à la fois au niveau national et au niveau régional. L'augmentation des prix des denrées alimentaires en 2007-2008 a provoqué des émeutes dans pas moins de 14 pays africains, ravivant ainsi le sentiment d'urgence mais aussi l'intérêt d'un certain nombre d'États membres et de communautés économiques régionales (CER), ce qui s'est traduit par un accroissement du nombre d'États membres signataires du PDDAA.

Si le fait de signer était un acte relativement facile, la mise en œuvre du programme du PDDAA s'est révélée nettement moins aisée, car elle requiert des incitations différentes. La promesse de ressources additionnelles de la part des bailleurs de fonds si les objectifs du PDDAA étaient atteints a incité des élites dirigeantes à adopter des stratégies et des

plans agricoles sans forcément entreprendre de rudes et nécessaires réformes structurelles. Un certain nombre de coalitions en place ont au contraire rencontré un climat politique leur permettant de mettre en œuvre de réelles réformes structurelles de leur secteur agricole, ou bien les y obligeant si elles voulaient rester au pouvoir. L'Éthiopie et le Rwanda par exemple ont participé de manière constructive à ce programme agricole continental en raison des opportunités additionnelles que le PDDAA leur offrait en termes de financements et de légitimation.

L'existence d'un fort intérêt au niveau national est également cruciale dans le développement des infrastructures transnationales. L'expérience du programme-phare de l'UA sur le développement des infrastructures en Afrique (PDIA) montre que peu de ressources financières additionnelles, issues des États membres ou de partenaires extérieurs, ont été mobilisées par le biais du PDIA. Ce programme a été conçu de manière trop technocratique et selon une approche insuffisamment inclusive, caractérisée par une faible implication d'acteurs privés et d'acteurs public de premier plan, pourtant nécessaires pour financer les infrastructures publiques régionales ou leur utilisation future. Nombre des projets transnationaux inscrits sur la liste des priorités du PDIA existaient avant la création du PDIA et de manière indépendante de celui-ci. Par conséquent, la valeur ajoutée de l'UA dans le cadre du programme continental PDIA n'est pas démontrée.

Dans le domaine de la paix et de la sécurité, les institutions de l'UA ont apporté la preuve de leur valeur ajoutée en contribuant à endiguer les répercussions transfrontalières néfastes d'un certain nombre de conflits violents. Dans les secteurs des infrastructures et du développement agricole la valeur ajoutée d'une approche continentale reste limitée, du fait de l'absence d'adhésion politique au sein des États membres en faveur de tels programmes continentaux.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Appui soutenu au renforcement institutionnel de la CUA.

- L'UA est la seule organisation panafricaine dotée à la fois d'un mandat politique, d'une légitimité et d'une capacité institutionnelle lui permettant de développer au niveau continental des principes, des engagements, des normes, des politiques et des programmes africains, et disposant d'un mandat l'habilitant à suivre leur mise en œuvre.
- Il est possible de soutenir le renforcement des capacités et des institutions de la CUA, en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, afin de renforcer les partenariats bilatéraux, les fonctions clés de gouvernance et de gestion publique, dans les domaines bénéficiant d'une bonne adhésion politique au sein des institutions de l'UA.

2. Possibilités d'appui à la paix et à la sécurité par le biais de partenariats APSA.

- Les questions de paix et de sécurité sont d'une importance cruciale pour l'avenir de l'UA. L'UA facilite des partenariats mondiaux, régionaux, multilatéraux et bilatéraux permettant de faire face aux enjeux régionaux et mondiaux en termes de sécurité.
- L'UA a prouvé sa capacité d'adaptation dans ce domaine dans lequel elle investit la plupart de ses ressources financières et humaines. Les causes profondes des crises politiques et sécuritaires restent cependant non-résolues et les solutions apportées en termes d'opérations de maintien de la paix sont fortement militarisées.
- L'UE a été le premier bailleur de fonds à apporter un appui substantiel à l'architecture continentale de paix et de sécurité. Depuis, le groupe des bailleurs de fonds s'est élargi, ce qui signifie qu'il faudrait convenir d'une répartition des tâches et harmoniser les efforts. Compte tenu de la capacité d'adaptation de l'APSA à des acteurs non étatiques spécialisés, ce potentiel de coopération concernant des problèmes et questions spécifiques, telles que la question du genre, mérite une attention particulière et un appui spécifique.

- Il convient de soigneusement équilibrer les rôles des organisations régionales et des organisations de paix au niveau continental, en fonction de la nature du conflit en question, et d'y apporter une attention spécifique qui permette une coopération UA-CER dans des contextes de conflits souvent très changeants.

3. Le programme de développement des infrastructures (PDIA) et le programme de sécurité alimentaire (PDDAA) de l'UA offrent un potentiel limité en termes d'appui régional efficace.

- L'ampleur des enjeux de développement et la diversité des agences gouvernementales et des parties prenantes du secteur privé ou de la société civile, à différents niveaux de gouvernance, rendent ces initiatives panafricaines complexes et lourdes à gérer, tandis que leurs résultats restent incertains.
- La valeur ajoutée de l'appui au développement des infrastructures transnationales, aux réformes agricoles et à la sécurité alimentaire est manifeste. La valeur ajoutée des programmes continentaux reste cependant limitée, même si certains sous-processus spécifiques du PDDAA ou certains projets particuliers du PDIA pourraient se prêter à une coopération régionale efficace. Les enseignements tirés d'initiatives de l'UA, telles que le PDDAA et le PDIA, pourraient être mis à profit pour rationaliser les différents rôles et améliorer la coordination entre les initiatives.

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.