



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

CEDEAO : Comprendre les efforts pour promouvoir un agenda de gouvernance¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) et de ses parties prenantes nationales à l'égard de l'agenda de la gouvernance régionale, 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 CEDEAO a vu le jour en tant que communauté économique, mais dans les années 1980 la violence des conflits a pris le pas sur l'agenda économique. La paix et la sécurité, la démocratisation, les droits de l'homme et la bonne gouvernance sont devenus les priorités de la politique régionale. Avec le temps, et surtout depuis la révision du Traité de la CEDEAO en 1993, l'organisation a développé des institutions chargées de promouvoir des principes primordiaux de gouvernance politique et les droits de l'homme, ainsi qu'une base juridique pour les mesures en réponse à des conflits.²

La CEDEAO a adopté une démarche progressive en développant des principes et des normes de gouvernance au travers de multiples protocoles correspondant à l'évolution des priorités, à l'apparition de situations instables et à des changements politiques au niveau régional. Parmi ces changements politiques figure l'émergence, dans les États membres, du processus électoral comme signe distinctif de la gouvernance démocratique. Les principaux protagonistes de la gouvernance de la CEDEAO et de l'architecture des droits de l'homme sont le Département Affaires politiques, Paix et Sécurité (qui relève du pouvoir exécutif de l'organisation), le Conseil de médiation et de sécurité (organe technique), la Cour de justice (organe judiciaire) et un Conseil des Sages, qui fonctionne à la manière d'un envoyé spécial.

Depuis 2001, l'agenda de la gouvernance et des droits de l'homme de la CEDEAO incite les États membres à aligner progressivement leur constitution sur un corpus de normes et en accord avec certaines valeurs. On retrouve

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). Auteurs : Faten Aggad (fa@ecdpm.org) et Luckystar Miyandazi (lmi@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² D'autres documents PEDRO relatifs à la CEDEAO traitent des conflits et de la sécurité alimentaire, du commerce et de la facilitation des échanges, de l'industrialisation et de l'emploi des jeunes.

notamment dans ce corpus la promotion de l'état de droit avec un parlement et un pouvoir judiciaire autonomes, des élections libres et équitables, une participation politique, un contrôle civil sur les forces de sécurité et des libertés civiles assorties de dispositions spéciales pour les femmes et les jeunes.

L'architecture de la gouvernance et des droits de l'homme de la CEDEAO n'a jamais évolué que pour satisfaire les intérêts de puissantes coalitions d'élites dirigeantes, et souvent lorsque la paix et la stabilité étaient menacées. En décembre 2016 par exemple, lors de la crise en Gambie, le Ghana a ratifié un protocole de deux ans relatifs à la prévention des conflits. Cette ratification lui a fourni une base légale pour mobiliser ses troupes et intervenir militairement en Gambie. Le Nigéria n'a pas ratifié le protocole de 1999 mais l'a invoqué en certaines occasions, lorsque ses intérêts étaient en jeu ou la stabilité régionale menacée.

D'autres exemples, tels que les guerres au Libéria et en Sierra Leone, laissent à penser que l'engagement de la CEDEAO en cas de crise reste tributaire de l'existence d'une puissante coalition de pays, généralement sous la houlette du Nigeria. Cette organisation régionale de poids a toutefois été affaiblie par des crises internes, notamment la rébellion de Boko Haram et son terrorisme. Cet affaiblissement a affecté l'attention et les ressources accordées à l'agenda de la gouvernance et des droits de l'homme.

La CEDEAO a pris de nombreuses mesures contre l'extension inconstitutionnelle des mandats présidentiels et contre les coups d'État, étant donné qu'une grande partie de la violence et des débordements régionaux procède de changements de régime ou de rivalités politiques qui tournent mal. La palette des interventions ou actions régionales va de l'enquête à la sanction ou à l'intervention militaire, en passant par la menace de recourir à toutes ces mesures. Parfois, cependant, le compromis offert aux putschistes, comme au Togo et au Burkina Faso, permet de désamorcer la crise à court terme, mais certains y voient une incitation à commettre de nouvelles actions anticonstitutionnelles. Comme l'illustre l'intervention militaire en Gambie, la CEDEAO peut parfois s'engager de manière proactive, mais dans l'ensemble, ses mécanismes d'alerte et d'intervention rapides ne sont pas suffisamment alignés et une réaction rapide n'est pas toujours possible. Elle a par exemple examiné les tentatives de changement constitutionnels voulus par certaines élites dirigeantes afin de garder le pouvoir. Les dispositions légales ne permettent toutefois pas à la CEDEAO d'amorcer un dialogue avec le pays concerné dès lors que ces tentatives s'effectuent dans les délais prévus par son protocole, à savoir six mois ou plus avant les prochaines élections.

La Cour de justice de la CEDEAO est une institution importante, car elle a compétence pour déterminer les cas de violations des droits de l'homme dans les États membres. Elle a également compétence pour recevoir les plaintes de particuliers demandant réparation pour atteinte à leurs droits humains. Elle a exercé cette compétence à de nombreuses reprises, contribuant dans une certaine mesure à la promotion des principes de bonne gouvernance et des droits de l'homme dans la région. Cependant, des pays comme le Nigeria, le Liberia et la Gambie ont refusé d'exécuter les jugements de la Cour régionale relatifs à l'indemnisation financière des plaignants.

Les rapports de force entre les États membres jouent un rôle important dans le jeu de pressions exercées sur la Cour, comme en témoigne le cas de la Gambie. En 2009, le petit État membre a tenté sans succès de trouver des soutiens pour réduire la juridiction de la Cour. La Gambie ayant dirigé cette fronde au moment même où des efforts de réforme étaient déployés afin d'accroître l'indépendance de la Cour, un certain nombre d'États membres plus puissants ne l'ont pas suivie, ne voulant pas être taxés d'obstruction à l'indépendance de la Cour régionale.

La CEDEAO est l'une des seules organisations régionales à même de financer la majeure partie de ses coûts opérationnels et certains de ses programmes grâce à une taxe sur le commerce et à des contributions directes des États membres. L'exception reste toutefois le Fonds pour la paix dont le financement reste largement tributaire d'acteurs externes comme l'Union européenne et l'Allemagne.

Ce qu'il faut retenir globalement de ce bilan de la CEDEAO, c'est qu'elle peut compter sur des relais politiques pour promouvoir un certain nombre de normes essentielles de la gouvernance dès lors que le maintien de la paix et de la sécurité sont en jeu ou qu'il s'agit d'éviter des débordements violents. Mais seul l'avenir dira si la région est prête et

apte à défendre ces principes de gouvernance lorsque leur non-respect ne menace pas directement la sécurité et la stabilité dans la région.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. La CEDEAO intervient en faveur du respect de principes primordiaux de la gouvernance politique, tels que la constitutionnalité des transferts de pouvoir, surtout lorsque le Nigeria considère que la paix et la stabilité sont en jeu.

- Les États membres de la CEDEAO ont graduellement apporté des ajustements aux normes régionales et renforcé leur composante relative à la gouvernance politique par le biais d'une série de protocoles (sur les mandats fixes, la qualité des processus électoraux, etc.), en fonction de l'évolution de la conjoncture régionale.
- Dès lors que la paix et la sécurité sont menacées, l'organisation régionale est plus susceptible d'agir pour contrer les risques de débordements régionaux indésirables, en particulier lorsque le Nigeria est favorable à une intervention régionale.
- Bien que la paix et la sécurité soient les préoccupations premières, la gouvernance gagne en visibilité. La CEDEAO ayant opté pour une démarche progressive – par opposition à l'introduction immédiate d'un agenda de gouvernance très ambitieux – elle a laissé aux gouvernements suffisamment d'espace pour contester et débattre les propositions et donc augmenter la probabilité de mise en conformité.

2. Les mécanismes visant à promouvoir le respect des principes de gouvernance et l'état de droit, tels que la Cour de justice de la CEDEAO, dépendent également des positions et des intérêts des États membres.

- Tout soutien à la Cour de justice doit tenir compte du manque d'appui politique – voire parfois d'une opposition active – des États membres lorsque les questions débattues vont à l'encontre de leurs intérêts. En revanche, l'engagement des acteurs non étatiques et des juges, qui considèrent la Cour comme un espace de contestation politique, ne fait aucun doute.
- Un appui mûrement réfléchi pourrait contribuer à renforcer les capacités institutionnelles de la Cour et à préparer le terrain pour rendre l'environnement plus propice à cette institution 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.