

DOCUMENT DE RÉFLEXION No. 322

L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest :

CHEVAUchements INUTILES OU OPTIONS NÉCESSAIRES?

Par Bruce Byiers et Cheikh Tidiane Dièye

Juin 2022

Ce document analyse et met en lumière les intérêts et les jeux et enjeux autour de deux organisations régionales qui se chevauchent en Afrique de l'Ouest : La CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), qui compte quinze membres, et l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), dont les huit membres sont également membres de la CEDEAO. Nous explorons l'interaction des mandats formels et des structures de coopération des deux organisations, en examinant leur histoire, leur légitimité et les intérêts des États membres. Nous nous concentrons particulièrement sur le commerce régional.

Si le chevauchement des adhésions UEMOA-CEDEAO a une histoire et une logique, il crée des difficultés pratiques, notamment dans le cas de la promotion du commerce régional. La plus grande intégration apparente de l'UEMOA et sa longévité par rapport à la CEDEAO expliquent en partie pourquoi les flux commerciaux enregistrés semblent plus concentrés entre les États membres de l'UEMOA. En même temps, la CEDEAO tire sa légitimité de sa plus grande portée d'adhésion, son rôle en matière de paix et de sécurité, et du fait qu'elle est l'une des huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine, entre autres.

Bien que les deux organisations servent un objectif différent, les incompatibilités proviennent essentiellement d'une mise en œuvre incorrecte des politiques convenues par la CEDEAO. Même si les efforts se poursuivent pour harmoniser les procédures commerciales entre la CEDEAO et l'UEMOA, les deux organisations semblent destinées à coexister. Si les États membres et leurs entreprises utilisent sélectivement les règles de l'UEMOA ou de la CEDEAO à des fins différentes, les décideurs politiques et leurs partenaires extérieurs doivent considérer cela comme un point de départ dans leur soutien- et pas seulement comme une anomalie.

Table des matières

Remerciements.....	iii
Acronymes.....	iii
Résumé.....	v
1. Introduction.....	1
Motivation.....	1
L'objectif de ce document.....	2
Constatations.....	3
2.Relations institutionnelles entre l'UEMOA et la CEDEAO.....	4
Facteurs fondateurs de la CEDEAO et de l'UEMOA.....	4
Des objectifs partagés, des moyens différents.....	7
Cadres formels de coopération UEMOA-CEDEAO.....	8
La coopération en pratique - la politique commerciale.....	11
3. Intérêts des parties prenantes dans la CEDEAO et l'UEMOA.....	15
Relations commerciales entre les États membres.....	16
Les intérêts des acteurs et la coopération UEMOA-CEDEAO.....	19
4. Implications pour les décideurs politiques et les partenaires ?.....	25
Principales conclusions.....	26
Réexaminer les hypothèses.....	27
L'avenir.....	28
Bibliographie.....	29

Liste des figures

Figure 1: PIB des pays de l'UEMOA et des pays hors UEMOA en pourcentage du PIB total de la CEDEAO.....	6
Figure 2: Taux de croissance économique moyens pondérés.....	17
Figure 3: Nombre de mention de l'UEMOA, de la CEDEAO et de la 'sous-région' dans les plans de développement nationaux.....	19
Figure 4: Total des entreprises du SLE et part des entreprises SLETLS par rapport à la part du PIB.....	22

Liste des tableaux

Tableau 1 : L'évolution organisationnelle de l'UEMOA et de la CEDEAO.....	5
Tableau 2 : Résumé des accords de coopération UEMOA-CEDEAO.....	9
Tableau 3 : Les 3 principaux partenaires commerciaux et les parts des membres de l'UEMOA (2018).	18

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les différentes personnes qui ont révisé les versions précédentes de ce document pour leurs commentaires et leurs contributions utiles : Amanda Bisong, Sean Woolfrey, Fabien Tondel, Daniel Bach, Dominique Fifatin, Amadou Diop, Jan Vanheukelom et Poorva Karkare. Merci également à Carlotta Paschetto, Nina Thijssen, Virginia Mucchi et Inna Perova pour leur aide à l'édition et leurs suggestions.

Ce document fait partie d'une série d'analyses rendues possibles grâce au financement du ministère néerlandais des Affaires étrangères dans le cadre du programme de facilitation des échanges en Afrique de l'Ouest (FEAO) ainsi que de leur travail plus large dans la région. Le FEAO est un programme pluriannuel financé par trois partenaires au développement différents - le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et l'Union européenne (UE). Parmi ses partenaires de mise en œuvre figurent la Banque mondiale et la GIZ. La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ainsi que les pays de la région en sont les bénéficiaires.

Les opinions exprimées dans le document sont celles des auteurs, et ils restent responsables de toute erreur ou omission. Auteur de la correspondance : Bruce Byiers bby@ecdpm.org

Acronymes

ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
ACET	Centre africain pour la transformation économique
ACMAD	Centre africain des applications météorologiques pour le développement
ALG	Autorité de Développement Intégré des États du Liptako Gourma
UMA	Union du Maghreb arabe
APE	Accord de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement (Groupe)
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BNT	Barrière non tarifaire
CACID	Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CEAO	Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (<i>Economic Community of Central African States</i>)
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et Monétaire l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CER	Communauté économique régionale
CFA	Communauté Financière Africaine
CILSS	Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
EAU	Émirats arabes unis
CE	Commission européenne
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
ECOWARN	Alerte précoce de la CEDEAO
EDF	Fonds européen de développement (<i>European Development Fund</i>)
ENDA TM	Environnement, Développement et Action dans le Tiers Monde
SLE/ETLS	Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (<i>ECOWAS Trade Liberalisation Scheme</i>)

FCCIAO	Fédération des chambres de commerce et d'industrie de l'Afrique de l'Ouest
FEAO	Facilitation des échanges en Afrique de l'Ouest
FMI	Fonds monétaire international
FOPAO	Fédération des Organisations Patronales de l'Afrique de l'Ouest
G5 Sahel	Groupe des cinq (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad)
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
TAI	Taxe d'ajustement à l'importation
ICTD	Centre international pour la fiscalité et le développement
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPL	Liste des interdictions d'importation
ISS	Institut d'études de sécurité
CCI	Centre du commerce international
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
CAN	Comité national d'accréditation
NANTS	Association nationale des commerçants nigériens (<i>National Association of Nigerian Traders</i>)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (<i>New Partnership for Africa's Development</i>)
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PACITR	Programme d'Actions Communautaires des Infrastructures et du transport Routiers
PC	Prélèvement communautaire
PIB	Produit intérieur brut
PIR	Programme indicatif régional
PME	Petites et moyennes entreprises
PND	Plan de Développement National
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PSC	Comité politique et de sécurité
RDC	République démocratique du Congo
RoO	Règles d'origine
SACU	Union douanière d'Afrique australe (<i>Southern African Customs Union</i>)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique austral (<i>Southern Africa Development Community</i>)
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SPT	Taxe de protection complémentaire
STC	Secrétariat technique conjoint
TEC	Tarif extérieur commun
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOAM	Mécanisme d'alerte pour les obstacles au commerce
TPC	Taxe Préférentielle Communautaire
TRIE	Transport Routier Inter-États (<i>Inter-State Road Transit</i>)
UA	Union africaine
UDAO	Union Douanière de l'Afrique Occidentale
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UFM	Union du fleuve Mano
UNECA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international (<i>United States Agency for International Development</i>)
ZLE	Zone de libre échange
ZLECAF	Zone de libre échange continentale africaine

Résumé

Le "bol de spaghettis" que constituent les adhésions multiples aux organisations régionales en Afrique a souvent donné lieu à des appels à la "rationalisation" de celles-ci. Bien qu'il y ait une logique à ce que les pays adhèrent à plusieurs organismes régionaux pour répondre à de multiples questions transfrontalières, l'existence de blocs économiques sous-régionaux *au sein* des communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'UA soulève des défis supplémentaires.

Ce document analyse et met en lumière les intérêts et les jeux et enjeux autour de deux organisations régionales en Afrique de l'Ouest : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), composée de quinze États membres, et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les huit membres de l'UEMOA sont également membres de la CEDEAO.

Le document explore l'interaction des mandats formels et des structures de coopération des deux organisations régionales avec leur histoire, leur niveau apparent et la source de leur légitimité, ainsi que les intérêts des États membres, notamment en termes d'agenda commercial.¹ L'objectif de ce document est d'aider à mieux comprendre où se situent les synergies et les tensions entre les deux agendas régionaux afin que les décideurs politiques et les partenaires extérieurs puissent mieux adapter leurs ambitions et leurs politiques.

La section 2 examine les origines et les positions de la CEDEAO et de l'UEMOA en ce qui concerne leurs objectifs, leurs politiques commerciales et les cas où leur collaboration peut être synonyme de concurrence. La section 3 examine ensuite la manière dont les différents acteurs interagissent avec les deux organisations avant que la section 4 ne conclue avec des implications pour l'avenir.

Les principales conclusions sont les suivantes :

1. Bien que les *commissions* régionales devraient, sur le papier, avoir une plus grande autorité juridique sur les États membres que les secrétariats régionaux, dans la pratique, les deux organes régionaux ont un pouvoir limité pour contrôler ou appliquer les politiques régionales convenues. Les intérêts et les incitations des États membres déterminent en fin de compte la manière dont les agendas régionaux sont mis en œuvre, plus que les questions d'harmonisation.
2. La dépendance de sentier signifie qu'il existe des raisons structurelles et institutionnelles pour les deux organismes régionaux qui continueront à entraver les efforts de coordination. Bien que la CEDEAO compte plus de membres, qu'elle soit l'une des huit CER reconnues par l'UA, qu'elle soit plus ancienne (selon certains critères) et qu'elle dispose d'un mandat formel dans son traité pour devenir la communauté économique unique de la région, l'UEMOA est considérée par beaucoup comme ayant plus de cohérence historique et de légitimité parmi ses États membres et a réalisé une plus grande intégration économique. Les pays de l'UEMOA ont également accepté formellement de définir des positions avant de discuter avec d'autres forums - dont la CEDEAO.

¹ Après le lancement de ce projet, une étude similaire a été entreprise par des consultants à la demande de l'UEMOA pour concevoir une stratégie de coopération et de convergence entre les deux organisations (UEMOA 2021a). La présente étude peut être considérée comme une contribution supplémentaire et complémentaire à ces discussions.

-
3. Bien qu'il existe une collaboration et une appréciation mutuelle entre les deux organisations dans le discours officiel et au niveau technique, et que des dispositions existent pour la coopération entre l'UEMOA et la CEDEAO, sous la coordination d'un Secrétariat Technique Conjoint (STC), l'accent politique et la volonté de convergence des deux organisations ont varié au fil du temps et le STC ne semble que faiblement lié à la coopération et à la coordination fonctionnelles. L'accent mis sur le travail conjoint de l'UEMOA et de la CEDEAO est discuté dans le contexte de projets financés par des sources extérieures.
 4. Il n'est pas évident que les Etats membres ou d'autres acteurs recherchent activement une plus grande harmonisation entre les deux organisations régionales. Les États membres de l'UEMOA (les seuls membres des deux organisations) font davantage référence à l'UEMOA dans leurs stratégies de développement que la CEDEAO, ce qui suggère son rôle plus important dans les politiques, tandis que les politiques macroéconomiques et monétaires sont coordonnées au niveau régional par l'UEMOA. La manière dont les Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO interagissent et coopèrent dépend également de leurs Etats membres.
 5. Il existe des domaines où les deux organisations ont harmonisé leurs efforts, mais plus dans la forme que dans la fonction. Le TEC de la CEDEAO en est un exemple notable. Mais une application incorrecte des règles de la CEDEAO se traduit par deux régimes commerciaux différents dans la pratique. Cela peut protéger le marché de l'UEMOA des exportations non UEMOA au sein de la CEDEAO, ce qui explique en partie pourquoi les parts du commerce intra-UEMOA sont plus élevées que le commerce avec le reste de la CEDEAO. La pression de la société civile pour harmoniser et mieux mettre en œuvre les accords au sein de la CEDEAO n'a eu jusqu'à présent qu'un succès limité.

Dans l'ensemble, cela pose des défis au personnel de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi qu'à leurs partenaires extérieurs. Si les États membres et leurs acteurs non étatiques s'engagent avec l'UEMOA ou la CEDEAO de différentes manières et à des fins différentes, cela devrait se refléter dans la politique régionale et la conception des programmes.

Une évolution quelque peu radicale consisterait à ce que l'UEMOA cesse de promouvoir un programme commercial, tous les instruments et procédures commerciaux de l'UEMOA étant annulés au profit de ceux de la CEDEAO. Bien que cela rendrait les choses plus claires pour le secteur privé et permettrait de libérer des ressources de l'UEMOA pour d'autres points de son agenda, ce document suggère que même pour certaines entreprises et certains gouvernements, cela ne serait pas vu d'un bon œil, étant donné que l'UEMOA offre une "option de secours" en cas de besoin.

Une possibilité plus pragmatique pourrait être que l'UEMOA prenne la tête de la mise en œuvre de certains programmes de la CEDEAO au sein du groupe de pays de l'UEMOA. Dans certains domaines où les agendas de la CEDEAO et de l'UEMOA se chevauchent, tous les projets et documents pourraient être au nom des deux organisations. Cela se fait déjà, semble-t-il, par le biais de certains projets, et ne compromettrait pas le rôle accru de l'UEMOA dans la gestion macroéconomique de ses économies.

Alors que des programmes tels que le programme multidonateurs FEAO cherchent à encourager la collaboration par le biais d'approches conjointes, d'une appropriation partagée du processus et d'une coprésidence des groupes techniques, cette démarche est également confrontée à des défis. Néanmoins, adopter cette approche et travailler de bas en haut, peut-être de manière plus informelle, avec différents départements et parties prenantes, peut être le meilleur moyen d'identifier les points d'attraction, notamment parmi les États membres et leurs parties prenantes.

Différents partenaires de développement soutiennent la CEDEAO et l'UEMOA, sans doute aussi pour des raisons différentes, tandis que la coordination des stratégies de soutien d'un donateur à deux organisations est en soi un défi organisationnel. Comme nous l'avons vu, lorsqu'un financement externe ou même une pression (le cas de l'APE) est impliqué, cela peut contribuer à une certaine collaboration entre les deux organisations.

Enfin, alors que les processus d'intégration régionale continuent de s'attaquer aux obstacles au commerce intrarégional, le processus de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) prend également de l'ampleur. Les possibilités de s'engager dans des chaînes de valeur continentales peuvent potentiellement offrir aux entreprises la possibilité de se développer et de commercer en *dehors de la région*. Bien que beaucoup de choses dépendent encore des offres tarifaires et des règles d'origine qui seront finalement convenues, il incombe aux acteurs régionaux d'Afrique de l'Ouest de garantir un environnement commercial favorable en s'appuyant sur toutes les structures institutionnelles en place.

1. Introduction

Motivation

Le "bol de spaghetti" que constituent les adhésions superposées des organisations régionales est familier à ceux qui travaillent sur et dans l'intégration et la coopération régionales en Afrique. Cela a souvent conduit à des appels à la "rationalisation" de ces organisations, de la part des Africains comme des partenaires extérieurs (par exemple, l'UA 2009), dans le but de créer un monde plus "simple", plus "lisible", avec chaque pays dans un bloc régional. L'un des objectifs déclarés de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) est de "résoudre les problèmes liés aux adhésions multiples et aux chevauchements et d'accélérer les processus d'intégration régionale et continentale" (UA 2018).

Mais il y a une logique à adhérer à plusieurs organismes régionaux pour servir les questions transfrontalières (Byiers et al. 2019 ; UA 2009). Certains organes régionaux sont plus spécialisés que d'autres, tandis que chacun offre un ensemble différent de membres et de partenaires avec lesquels s'engager. Les frontières des régions sont aussi arbitraires que celles de leurs États membres - la périphérie d'un grand pays comme le Niger est économiquement intégrée avec les voisins d'Afrique du Nord et d'Afrique centrale, et pas seulement avec la CEDEAO, ce qui justifie sans doute l'adhésion à plusieurs organisations régionales.²

L'existence de blocs économiques sous-régionaux *au sein* des communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'UA - où *tous les* membres de l'une sont membres de l'autre - pose des problèmes supplémentaires. C'est le cas en Afrique australe, orientale, centrale et occidentale.³ Bien que le degré de chevauchement de leur champ d'action et de leur mandat varie, sans une division claire du travail et une coordination entre les groupements régionaux plus petits et plus grands, ils risquent de créer des inefficacités organisationnelles, voire des doublons. En outre, le chevauchement des adhésions a un coût pour les États membres, qui doivent financer au moins une partie des activités et allouer des ressources humaines pour suivre et mettre en œuvre leurs agendas.

Les incohérences entre les régimes régionaux qui se chevauchent, ou la manière dont ils sont appliqués, peuvent conduire à un "shopping de régime" - choisir quel régime utiliser et à quel moment. Cela risque de compromettre les avantages de l'harmonisation recherchés par la coopération et l'intégration régionales. Mais alors que les tentatives de coordination et de rationalisation entre les organisations sont difficiles, le démantèlement d'une organisation ou d'une autre est rarement, voire jamais, discuté et serait de toute façon extrêmement difficile. Il faut donc des modes efficaces de coexistence d'organisations régionales qui se chevauchent.

Au-delà des membres eux-mêmes, le chevauchement des appartenances régionales concerne également les partenaires extérieurs. Pourtant, les acteurs et les facteurs qui façonnent la coopération régionale sont souvent mal compris : l'évaluation par l'UE de son soutien à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest de 2008 à 2016 a révélé que "l'absence de prise en compte adéquate des facteurs politiques, sociaux et économiques" qui influent sur les processus d'intégration régionale a fait que le soutien de l'UE à la coopération régionale en Afrique de l'Ouest a donné "peu de résultats durables" (CE 2019). La même évaluation souligne la nécessité de prendre davantage en compte les dynamiques de l'économie politique et d'inclure une analyse plus approfondie du contexte.

² En Afrique de l'Est, la RDC est membre de la CEEAC et de la SADC, l'adhésion à la CAE étant en discussion depuis plusieurs années. Au total, la RDC est membre d'au moins 14 organisations régionales différentes. Voir [ici](#).

³ C'est le cas de la CAE au sein du COMESA (sauf pour la Tanzanie), de la SACU au sein de la SADC, de la CEMAC au sein de la CEEAC et de l'UEMOA au sein de la CEDEAO.

Les analyses d'économie politique des organisations régionales ont souligné l'importance de comprendre où se trouve la traction politique pour l'intégration régionale, en examinant la combinaison des structures et des incitations qui façonnent les intérêts des acteurs et les relations de pouvoir entre et au sein des États (Vanheukelom et al. 2016). Cela peut également aider à identifier où se situent les intérêts des États membres dans la mise en œuvre des engagements pris par l'intermédiaire de l'une ou l'autre organisation régionale, contribuant ainsi à apporter une dose de réalisme au travail avec des organisations régionales qui se chevauchent.

L'objectif de ce document

L'objectif de ce document est d'analyser et mettre en lumière les intérêts et les jeux et enjeux autour la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), composée de quinze États membres, et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les huit membres de l'UEMOA sont également membres de la CEDEAO.

La façon dont l'UEMOA et la CEDEAO interagissent et sont utilisées par leurs États membres est intéressante, étant donné les tentatives de longue date de coordonner et d'aligner leurs agendas. Les projets soutenus de l'extérieur visant à promouvoir le commerce et la facilitation des échanges en Afrique de l'Ouest ont tout à gagner d'une meilleure compréhension de ces relations régionales, tout comme les discussions en cours sur les relations régionales avec les zones de libre-échange continentales africaines (ZLECAF) (Apiko et al. 2021). La coexistence de l'UEMOA et de la CEDEAO, chacune avec sa propre Commission, "a augmenté les coûts (pour les membres [de l'UEMOA] qui appartiennent tous à la CEDEAO) et a ralenti l'élan d'intégration commerciale, qui est beaucoup plus fort au sein de [l'UEMOA] que de la CEDEAO" (OMC 2017). Une évaluation de 2019 du soutien de l'UE à l'intégration régionale ouest-africaine cite " une très faible appropriation des politiques et réglementations régionales par les États membres de la CEDEAO et de l'[UEMOA] " (CE 2018), malgré des domaines de plus grande convergence, examinés ci-dessous. La contradiction apparente d'une double appartenance tout en affichant une " faible appropriation " mérite un examen plus approfondi.

Les hypothèses suivantes sont implicites dans de nombreuses politiques régionales et documents de projet :

- L'augmentation du financement et du renforcement des capacités de la CEDEAO et de l'UEMOA permettra de renforcer les synergies et la coopération dans la mise en œuvre des programmes ;
- Une meilleure coopération entre la CEDEAO et l'UEMOA améliorera la mise en œuvre des mesures de commerce et de facilitation des échanges dans la région ;
- Les États membres et les acteurs économiques sont également engagés, ou du moins neutres, dans les deux organisations régionales et leurs processus.

Cet article teste ces hypothèses, en explorant l'interaction des mandats formels et des structures de coopération des deux organisations régionales avec leur histoire, leur niveau apparent et leur source de légitimité, ainsi que les intérêts des États membres, notamment en termes d'agenda commercial.⁴

Le document met en évidence les points de convergence et de divergence des régimes de l'UEMOA et de la CEDEAO sur le papier et dans la pratique, ainsi que les leçons à tirer de la manière dont les gouvernements et les acteurs non

⁴ Après le lancement de ce projet, une étude similaire a été entreprise par des consultants à la demande de l'UEMOA pour concevoir une stratégie de coopération et de convergence entre les deux organisations (UEMOA 2021a). La présente étude peut être considérée comme une contribution supplémentaire et complémentaire à ces discussions.

étatiques s'engagent différemment avec l'UEMOA et la CEDEAO. L'objectif de ce document est d'aider à mieux comprendre où il peut y avoir des synergies et des tensions entre les deux agendas régionaux afin que les décideurs politiques et les partenaires extérieurs puissent mieux adapter leurs ambitions et leurs politiques.

Constatations

Comme le montre ce document, le chevauchement des adhésions UEMOA-CEDEAO a une histoire et une logique, mais crée néanmoins des difficultés pratiques, notamment dans le cas de la promotion du commerce régional. L'UEMOA semble jouir d'une plus grande légitimité politique auprès de ses membres, étroitement liée à sa plus grande implication dans les questions macroéconomiques et de gestion des finances publiques de ses membres, tandis que les règles et les approches de l'UEMOA s'inspirent fréquemment des règles de la CEDEAO. Mais des obstacles apparaissent lorsque les règles convenues de la CEDEAO ne sont pas pleinement mises en œuvre dans les États de l'UEMOA. Ceci, ainsi que la plus grande intégration et longévité de l'UEMOA par rapport à la CEDEAO, pourraient expliquer pourquoi les flux commerciaux sont plus concentrés parmi les États membres de l'UEMOA. Dans le même temps, la CEDEAO tire sa propre légitimité de l'étendue de ses membres, de son rôle en matière de paix et de sécurité, et de son statut de CER reconnue par l'UA. En d'autres termes, chacun sert un objectif différent, mais les incompatibilités proviennent essentiellement de la mise en œuvre incorrecte des politiques convenues de la CEDEAO.

Même si les efforts se poursuivent pour harmoniser les procédures commerciales entre la CEDEAO et l'UEMOA, les deux organismes semblent destinés à coexister. Étant donné sa plus grande légitimité politique apparente au sein de ses États membres, il pourrait être logique que l'UEMOA prenne la tête de la mise en œuvre des programmes de la CEDEAO au sein du groupe de pays de l'UEMOA, tandis que des mesures sont prises pour garantir que les règles de la CEDEAO sont appliquées de plus en plus uniformément dans toute la région. Dans l'ensemble, si les États membres et leurs entreprises utilisent sélectivement les règles de l'UEMOA ou de la CEDEAO à des fins différentes, les décideurs politiques et leurs partenaires extérieurs doivent considérer cela comme un point de départ de leur soutien et non comme une anomalie.

Le reste de ce document est organisé comme suit : La section 2 présente le contexte des origines et des positions de la CEDEAO et de l'UEMOA en ce qui concerne leurs objectifs, leurs politiques commerciales et les cas où la collaboration peut être synonyme de concurrence. La section 3 examine ensuite la manière dont les différents acteurs interagissent avec les deux organisations avant que la section 4 ne conclue avec des implications pour l'avenir.

2. Relations institutionnelles entre l'UEMOA et la CEDEAO

Facteurs fondateurs de la CEDEAO et de l'UEMOA

Au moment où des voix appellent à "mettre fin à la balkanisation institutionnelle" en Afrique de l'Ouest,⁵ étant donné le chevauchement de leurs membres et de leurs objectifs, le maintien de l'UEMOA et de la CEDEAO peut sembler illogique.

L'article 2 du traité révisé de 1993 de la CEDEAO stipule qu'"elle sera à terme la seule communauté économique de la région en vue de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté économique africaine" (Commission de la CEDEAO 1993). Cela semble assez peu équivoque. En outre, le passage du Secrétariat de la CEDEAO à la Commission en 2007 lui a ostensiblement donné plus d'autorité juridique sur ses États membres, de sorte que "le principe de supranationalité devient plus prééminent".⁶ Compte tenu de l'autorité juridique de la Commission de la CEDEAO, du nombre plus important de ses membres et de sa longévité, puisqu'elle a été créée en 1975, les arguments en faveur de la CEDEAO en tant qu'organisation régionale prééminente semblent clairs. Ceci est encore renforcé par son inclusion dans le groupe des huit CER reconnues par l'Union africaine lorsque la décision a été prise pour un moratoire sur les CER reconnues par l'UA en 2006 (UA 2006).

Mais c'est ignorer une série de facteurs importants qui ont conduit à l'émergence de la CEDEAO et qui continuent de façonner les relations aujourd'hui. La CEDEAO est née en 1975 du désir de "combiner les programmes développementalistes" avec "la dilution du clivage colonial francophone/anglophone/lusophone", (Bach 2016, citant Adedeji 2009 : 390-1 et Ezenwe 1984). Elle découle également d'une volonté et d'un intérêt du Nigeria à s'engager dans la région au sens large pour équilibrer l'influence extérieure de la France.⁷ Les tentatives d'influencer la région ont toutefois été contrariées par "des processus décisionnels basés sur le consensus et des retards répétés dans la mise en œuvre des décisions" (Bach 2016, citant Fawole 2003), ainsi que par le bloc francophone qui allait devenir l'UEMOA.

Bien que l'UEMOA ait été créée en 1994, elle s'appuie sur une longue histoire d'initiatives régionales entre les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, résumée dans le tableau 1. Avec l'indépendance, l'Union monétaire ouest-africaine a été créée en 1962, maintenant le franc CFA. Elle suivait de près l'Union Douanière de l'Afrique Occidentale (UDAO), formée en 1959 pour préserver l'union douanière de l'Afrique occidentale française coloniale (Bach 2016). Cependant, des tensions sur les transferts fiscaux entre les pays côtiers (Sénégal, Bénin et Côte d'Ivoire) et les pays enclavés (Burkina Faso, Niger et Mali) dans le cadre de l'UDAO ont conduit à de nouveaux efforts sous l'Union Douanière des États de l'Afrique occidentale (UDEAO) en 1966, rapidement remplacée en 1973 par la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) dont la charte a été signée en 1973, juste avant l'émergence de la CEDEAO, avec le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal, et le Togo et la Guinée-Bissau comme observateurs. Le Bénin n'en était pas membre, ayant décidé "de rester à l'écart de la CEAO pour ne pas contrarier son voisin nigérian et principal partenaire commercial" (Bach 2016). La CEAO était née d'une initiative

⁵ Voir par exemple l'appel de l'ex-Premier ministre du Mali (Mara 2020).

⁶ A partir de ce changement, pour l'UEMOA comme pour la CEDEAO, un texte communautaire est automatiquement transposé en droit national sans avoir à être ratifié par le Parlement (CE 2018).

⁷ La CEDEAO a été formée à l'initiative du Togolais Eyadema et du Nigérian Gowon en réponse à des dynamiques internes et externes à la région (Naara Koutouan 2019). "Le Nigeria avait activement prospecté pour la formation d'un groupement ouest-africain" afin de "renforcer les liens entre le Nigeria et ses voisins francophones, d'affaiblir l'emprise de la France dans la région et d'ouvrir des marchés aux produits industriels nigériens" (Bach 2016, citant Ojo 1980 : 571-604 et Stremlau 1977 : 380). "Le soutien français et ivoirien au Biafra pendant la guerre civile avait rendu le Nigeria particulièrement sensible aux implications d'un isolement au milieu d'États francophones avec lesquels il n'avait que des interactions épisodiques jusqu'à la tentative sécessionniste du Biafra en 1967" (Bach 2016).

de Félix Houphouët Boigny, de la Côte d'Ivoire, et de Léopold Senghor, du Sénégal, en raison des "appréhensions face à la montée en puissance du Nigeria" (Bach 2016) - ce qui a, d'une certaine manière, *permis l'émergence* de la CEDEAO. De nouveaux "transferts de souveraineté" et l'intégration à l'union monétaire préexistante de l'UMOA ont donné naissance à l'UEMOA en 1994 (UEMOA 2003). L'UEMOA a donc combiné une évolution des mécanismes commerciaux et monétaires régionaux avec une longue histoire.

Tableau 1: L'évolution organisationnelle de l'UEMOA et de la CEDEAO

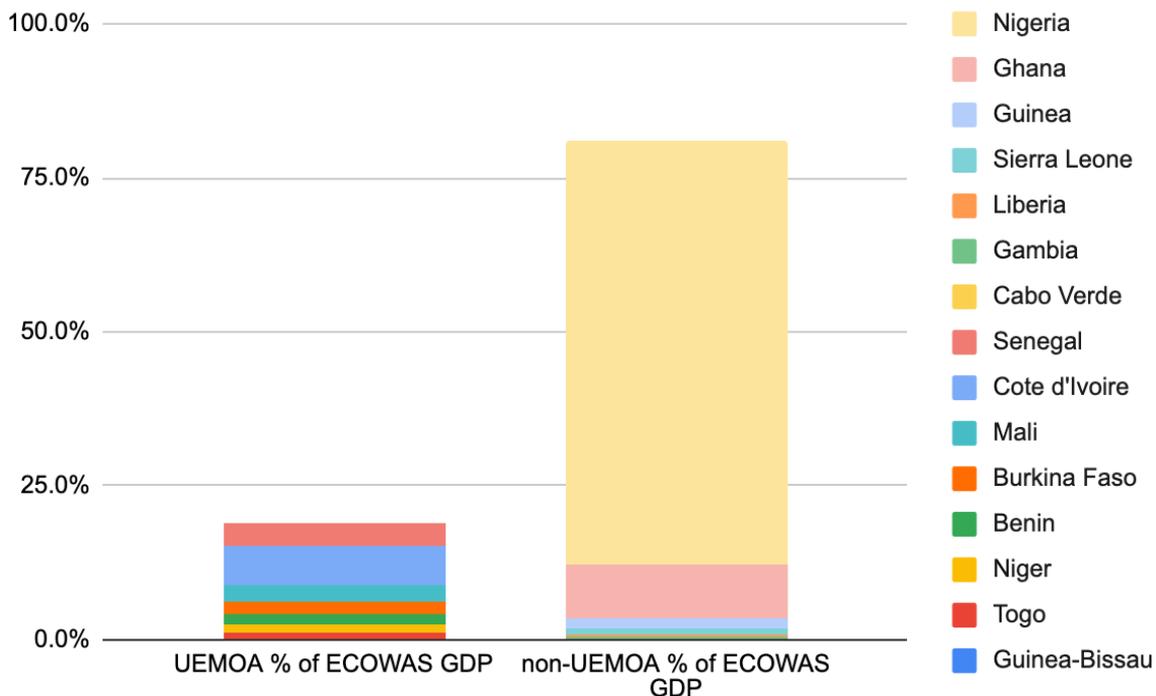
Année	Les évolutions de l'UEMOA	Les évolutions de la CEDEAO
1994	Création de l'UEMOA	
1975		Création de la CEDEAO
1973	Création de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO)	
1966	Union Douanière des Etats de l'Afrique occidentale (UDEAO)	
1962	Union Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (<i>Zone Franc CFA</i>)	
1959	Union Douanière de l'Afrique Occidentale (UDAO)	

Cette évolution organisationnelle reflète l'histoire et la monnaie coloniale commune de ses membres, ainsi que le français comme langue officielle. La présence et la volonté du Nigeria ont également joué un rôle important dans les alliances régionales et les projets d'intégration.

Mais d'autres facteurs jouent également un rôle. Les trois seuls pays enclavés de la CEDEAO sont membres de l'UEMOA, ce qui peut aussi potentiellement façonner les positions de l'UEMOA en fonction de leurs intérêts. La perception demeure également chez certains que les États francophones ne sont "pas vraiment indépendants", en raison de leurs liens institutionnels étroits avec la France (Rapport du PSC 2015).⁸ La figure 1 ci-dessous souligne en outre que les huit membres de l'UEMOA représentent moins de 25 % du PIB régional de la CEDEAO. Cela est dû en grande partie au Nigeria, mais pas seulement, et peut alimenter le sentiment, parmi les autres pays de la CEDEAO, que l'UEMOA permet à ses membres de jouer dans la cour des grands sur le plan économique.

⁸ Le rapport de l'ISS indique également que le président nigérian Muhammadu Buhari a exprimé cette opinion en public lorsqu'il a déclaré, lors d'une interview télévisée française en septembre 2015, que "la France était toujours aux commandes dans ses anciennes colonies" (France24 2015).

Figure 1: PIB des pays de l'UEMOA et des pays hors UEMOA en pourcentage du PIB total de la CEDEAO



Source : Les auteurs, sur la base de la BAD (2018)

Cela ne signifie pas que le groupe de pays francophones est uniforme. Le Togo et le Bénin se sont implicitement ou explicitement rangés du côté du Nigeria lorsque la CEDEAO était en cours de formation. Il existe également d'autres groupements régionaux : le Conseil d'Entente, composé de cinq pays, a été créé à l'origine par l'Ivoirien Houphouët Boigny pour renforcer les liens entre ce sous-groupe de pays, ainsi qu'avec la France.⁹ La Côte d'Ivoire est également membre de l'Union du fleuve Mano (UFM) avec le Libéria, la Sierra Leone et la Guinée, initialement créée en 1973 avec des ambitions économiques, sociales et de paix et de sécurité, bien que moins active que l'UEMOA et la CEDEAO.¹⁰ Ces sous-groupes coexistants, et les relations personnalisées entre les chefs d'État, continuent de façonner la coopération régionale en Afrique de l'Ouest. Plus important encore, ces différentes plates-formes régionales servent des objectifs nationaux différents et les États membres utilisent leurs multiples adhésions différemment en fonction des intérêts nationaux, quelle que soit la manière dont ceux-ci sont définis. En tant que telle, la coexistence émergente de l'UEMOA et de la CEDEAO n'était pas un accident, mais reflète une dépendance au sentier qu'il est difficile de modifier après coup (Piccolino 2019).

⁹ Le groupe des cinq pays du Conseil d'Entente comprend le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo. Page d'accueil ici : <http://conseildelentente.org/>. Bien qu'ils ne soient pas aussi connus que les autres groupes économiques régionaux, ils ont lancé leur propre nouvelle stratégie en 2018 (Vidzraku 2018), et aussi récemment qu'en 2019, ils organisaient des réunions sur la sécurité dans la région (Chahed 2019).

¹⁰ Voir le site Internet de l'UFM ici <http://mru.int/history/>. La Côte d'Ivoire aurait été invitée à rejoindre l'UFM, ce qu'elle a fait en 2008, afin de contribuer à "redynamiser" l'organisation, les discussions étant à nouveau centrées sur la création d'un tarif extérieur commun et de règles d'origine (entretien de juin 2021a).

Des objectifs partagés, des moyens différents

Compte tenu de leur coexistence, la CEDEAO et l'UEMOA " travaillent en synergie en abordant les questions d'intégration commerciale avec un objectif de convergence vers l'établissement d'un marché commun " (CNUCED 2018). Ainsi, " les deux institutions partagent le même objectif - qui est l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires et la promotion de la coopération réglementaire " (CNUCED 2018).

Si les objectifs énoncés dans les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA vont au-delà du commerce, ils restent similaires.¹¹ Néanmoins, après 46 ans pour la CEDEAO et 27 pour l'UEMOA, il existe un écart important entre les ambitions affichées par les dirigeants ouest-africains en matière d'intégration régionale et la réalité de la mise en œuvre de ces ambitions (UNECA 2016). En outre, bien que les objectifs des deux organisations se chevauchent, les initiatives sont toujours prises indépendamment par l'une ou l'autre, ce qui conduit parfois à une duplication des efforts ou à des contradictions. Certains donateurs se plaignent du fait que le soutien à la CEDEAO *et à l'UEMOA* implique que l'UEMOA peut " faire coup double ", en bénéficiant de projets par le biais des deux organisations (Entretien décembre 2020), bien que la question essentielle soit sans doute de savoir comment le soutien est utilisé efficacement.

L'une des principales distinctions entre l'UEMOA et la CEDEAO réside aujourd'hui dans la monnaie commune partagée par les États de l'UEMOA. Comme nous l'avons vu, même si l'UEMOA n'a été créée qu'en 1994, elle s'est appuyée sur des accords préexistants qui incluent une monnaie commune depuis 1945, lorsque la plupart des pays de l'UEMOA étaient des colonies françaises (la Guinée-Bissau était une colonie portugaise). Avoir une monnaie commune signifie également partager une banque centrale, la BCEAO, ainsi qu'un système régional de règlement bancaire et une chambre de compensation. Elle exige des politiques macroéconomiques alignées pour maintenir le taux de change fixe du franc CFA par rapport à l'euro, ainsi que des politiques fiscales et une gestion des finances publiques harmonisées. Cela nécessite donc une coordination et une coopération entre les ministères des finances et les budgets des États membres de l'UEMOA, ainsi qu'un suivi mutuel des politiques, créant ainsi une forte forme d'adhésion régionale. En outre, cela apporte une légitimité externe, le FMI s'engageant avec l'UEMOA en tant que zone monétaire.¹² Même si la CEDEAO cherche à se doter d'une monnaie commune, et cela reste un programme actif, il a jusqu'à présent été reporté.¹³

Les États de l'UEMOA fonctionnent également dans le cadre juridique commun de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires). Celui-ci constitue la base du droit commercial, avec un droit des sociétés harmonisé et des définitions communes du statut des commerçants et des intermédiaires tels que les

¹¹ Il est clair que la paix et la sécurité constituent également un domaine de travail essentiel de la CEDEAO. Dans le traité de l'UEMOA, compte tenu de son mandat, les objectifs sont exprimés comme suit : renforcer la compétitivité des activités économiques et financières dans les États membres en vue d'un marché ouvert et concurrentiel ; superviser la convergence des politiques économiques ; créer un marché commun pour la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux et le droit d'établissement pour les personnes salariées ; et coordonner les politiques en matière de ressources humaines, d'administration territoriale, d'agriculture, d'énergie, d'industrie, de mines, de transport, d'infrastructures et de télécommunications ; et assurer le bon fonctionnement des régimes fiscaux (UEMOA 2003). Depuis 2011, l'UEMOA s'occupe également de la paix et de la sécurité (UEMOA 2021). Le site Internet de l'UEMOA cite les secteurs suivants dans ses projets et réalisations : agriculture, marchés communs, éducation, énergie, environnement, TIC, industrie, mines, finances publiques, socioculturel, administration territoriale, radeaux traditionnels, tourisme, et transports. Pêche et élevage <http://www.uemoa.int/fr>. La CEDEAO cite ses secteurs comme suit : Énergie, télécommunications, santé et affaires sociales, agriculture et environnement, eau, commerce, TIC, infrastructures, société civile, affaires politiques.

¹² Par exemple, le Conseil d'administration du FMI tient régulièrement des consultations régionales avec l'UEMOA (FMI 2019).

¹³ Pour en savoir plus sur les discussions relatives à la monnaie commune de la CEDEAO, voir <https://p.dw.com/p/3vEip> (Bahgdat 2021).

agents de dédouanement et les courtiers, avec des règles communes pour les ventes commerciales (OMC 2017).¹⁴ Au-delà de ces éléments d'intégration " profonde ", les pays de l'UEMOA ont formellement accepté de définir des positions avant de discuter avec d'autres instances - CEDEAO comprise.¹⁵ Là encore, cela lie plus étroitement le groupe des pays de l'UEMOA au sein du groupement de la CEDEAO.

Dans l'ensemble, tout en poursuivant des objectifs similaires, les deux organisations régionales travaillent avec des niveaux de coopération différents. L'UEMOA voit une coopération plus profonde entre un plus petit nombre d'États, en grande partie en raison de l'histoire partagée qui a légué une monnaie commune et nécessite une coordination des politiques macroéconomiques. Dans le même temps, la CEDEAO couvre un vaste programme à travers un groupe plus large de pays, avec des variations beaucoup plus importantes en termes de taille, d'économie, de langue et de population. Cela réduit la vitesse et la profondeur que peut prendre l'intégration.

Cadres formels de coopération UEMOA-CEDEAO

Le traité révisé de la CEDEAO stipule qu'elle doit être "la seule communauté économique de la région en vue de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté économique africaine". Le préambule du traité révisé de l'UEMOA exprime également "la fidélité aux objectifs de la CEDEAO" (UEMOA 2003).

Bien que cela puisse être le cas, les chefs d'État de la CEDEAO ont décidé en 1999 de la nécessité d'une structure de coopération institutionnelle entre l'UEMOA et la CEDEAO pour aligner les politiques régionales. Ils ont créé un Secrétariat Technique Conjoint (STC) pour aider à " rationaliser leurs activités et accroître leur efficacité ", élaborer et mettre en œuvre des programmes conjoints ou complémentaires, adopter des positions communes, rechercher conjointement des financements et suivre les progrès réalisés (CEDEAO 2004).¹⁶

Bien que cela ait créé la base initiale et formelle de la coopération et de la coordination, ce n'était qu'un début. Un protocole de coopération a été nécessaire en 2012 pour clarifier davantage le rôle des deux présidents de Commission ; les mécanismes de coordination avec les commissaires en charge de la "convergence" et le STC.¹⁷ En 2014, un autre protocole a été adopté pour établir une "plateforme juridique institutionnelle pour définir les modalités et les mécanismes juridiques permettant d'aboutir à des normes communautaires cohérentes", et pour "établir une synergie entre leurs services techniques en général, et leurs services juridiques en particulier" (CEDEAO 2014).¹⁸ Cela a été suivi en 2017 par le Protocole sur la convergence, convenant que les départements sectoriels se consulteront pour tenir compte des différentes avancées dans des domaines spécifiques et pour planifier les activités à travers un mécanisme commun.¹⁹

¹⁴ Pour en savoir plus sur l'OHADA, voir <https://www.ohada.org/libres-propos-sur-lindependance-de-lauditeur-legal-des-societes-anonymes-ohada/> (Takafo-Kenfack 2016).

¹⁵ Les articles 14, 15, 84, 85, entre autres, du traité de l'UEMOA permettent cette possibilité, y compris à l'égard de la CEDEAO, puisque celle-ci n'est pas explicitement exclue par le traité.

¹⁶ Le STC est également destiné à rédiger les règlements que l'une des organisations a l'intention d'adopter - les deux institutions doivent adopter séparément les règlements même s'ils sont harmonisés (CNUCED 2018).

¹⁷ Elle a désigné un coordinateur de chaque organisation, deux experts par institution et des points focaux qui seront désignés par les deux commissions pour assurer l'alignement et la convergence.

¹⁸ Afin de prévenir et de corriger les contradictions entre les textes communautaires, déjà adoptés ou en cours d'adoption, les deux commissions ont signé un protocole d'accord sur la mise en cohérence des normes communautaires en novembre 2014. Protocole d'accord entre CEDEAO-UEMOA pour la mise en cohérence des normes communautaires.

¹⁹ Le protocole de convergence établit une approche conjointe entre les services techniques des deux organisations dans la préparation et l'adoption des normes communautaires et prévoit des mécanismes de consultation dans la mise en œuvre des projets et programmes communautaires. Il fixe les principes directeurs de la convergence et les procédures d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des politiques sectorielles des deux institutions. Protocole de convergence entre la CEDEAO et l'UEMOA, article 2, article 4 et 5.

Dans le domaine du commerce, la déception face aux progrès de l'intégration économique (CNUCED 2018) avait conduit le Sommet des chefs d'État de la CEDEAO à créer en 2015 une Task Force sur le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (CEDEAO 2016).²⁰ Composée de 7 personnes indépendantes et dotée de moyens, la Task Force est censée mener des missions de plaidoyer, évaluer la mise en œuvre du Schéma de libéralisation des échanges par les États membres et surveiller les contrôles sur les corridors et les frontières. Plutôt qu'un organe conjoint CEDEAO-UEMOA, la task force est un organe consultatif rattaché à la présidence de la Commission de la CEDEAO, soutenu par des organisations de la société civile, du secteur privé et des départements d'organisations régionales appelés "structures ressources", dont un représentant de la Commission de l'UEMOA.²¹ Bien qu'il ne s'agisse pas explicitement de coordonner l'UEMOA et la CEDEAO, l'objectif reste d'harmoniser la mise en œuvre du SLE dans tous les pays, y compris les membres de l'UEMOA. Ces différents accords et structures sont résumés dans le tableau 2.

Tableau 2: Résumé des accords de coopération UEMOA-CEDEAO

Année	Protocole/Accord	Objectif
1999	Décision des chefs d'État de la CEDEAO	Accord sur l'harmonisation des programmes d'intégration en Afrique de l'Ouest
2004	Accord de Coopération et Partenariat UEMOA-CEDEAO	S'appuyer sur les traités de l'UEMOA et de la CEDEAO, et sur la décision de Lomé 1999
2012	Protocole sur Accord de coopération UEMOA-CEDEAO	Définir les mécanismes de coopération
2014	Protocole d'accord entre CEDEAO-UEMOA pour la mise en cohérence des normes communautaires	Mettre en place une plate-forme juridique institutionnelle pour définir les modalités et les mécanismes juridiques permettant d'aboutir à des normes communautaires cohérentes ; adopter un cadre réglementaire pour les intérêts communs.
2014	Protocole du cadre de concertation, de coopération et de partenariat entre les organisations intergouvernementales de l'Afrique de l'ouest	Cadre de coopération entre l'UEMOA et la CEDEAO, mais aussi l'ACMAD (Centre Africain des Applications Météorologiques pour le Développement), l'ALG (Autorité de Développement intégré de la région du Liptako Gourma) et le CILSS (Comité Inter Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel). (CEDEAO/ECOWAS 2014)

²⁰ Celle-ci a été créée en 2015 par le règlement PC/REG 01/11/15 du 25 novembre 2015. Sa mission est d'assurer l'effectivité de la libre circulation des personnes et des biens dans l'espace communautaire, notamment par l'arbitrage et le règlement à l'amiable des différends entre États membres ainsi que par le plaidoyer et la médiation auprès des hautes autorités politiques des États membres.

²¹ La Task Force comprend : (a) 2 représentants du Département des Douanes de la Commission de la CEDEAO ; (b) un représentant de la Direction des Affaires Juridiques de la Commission de la CEDEAO ; (c) un représentant de la Commission de l'UEMOA ; (d) un (1) représentant du Secrétariat Exécutif du Comité Inter-Etats Permanent de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) ; (e) un (1) représentant du Centre africain pour le commerce, l'intégration et le développement (ENDA CACID) ; (f) un (1) représentant de la Fédération des organisations patronales de l'Afrique de l'Ouest (FOPAO) ; (g) un (1) représentant de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de l'Afrique de l'Ouest (FCCIAO) ; (h) un (1) représentant de l'Association nationale des commerçants nigériens (NANTS).

2015	Task Force SLE de la CEDEAO	Superviser la mise en œuvre du SLE
2017	Protocole de convergence entre CEDEAO et UEMOA	Les départements sectoriels se consultent pour tenir compte de l'état d'avancement des travaux dans des domaines spécifiques et pour planifier les activités ; ils conviennent d'organiser des réunions d'experts.
2018	Comité conjoint sur l'Union douanière de la CEDEAO ²²	...
2018	Protocole d'accord sur la prévention des crises et des conflits	Soutenir le mécanisme d'alerte précoce et de surveillance de l'UEMOA et renforcer le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO (ECOWARN).

Source : Les auteurs se basent sur divers textes cités

Cet ensemble d'efforts formels institutionnalisés a sans doute contribué à harmoniser le travail des deux commissions, les déclarations de résultats du STC reconnaissant la nécessité et l'ambition de faire plus, mais reflétant positivement la coopération. Les documents de l'UEMOA (2021) soulignent la régularité croissante des réunions techniques et politiques du STC, ainsi que l'augmentation des ressources allouées.²³

Convergence des politiques commerciales ?

En matière de politique commerciale, le processus de convergence du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO est cité par beaucoup comme une étape importante dans l'harmonisation des textes communautaires. Le TEC de la CEDEAO a été adopté en 2013 et appliqué à partir de janvier 2015, s'appuyant directement sur le TEC de l'UEMOA. Celui-ci était en vigueur depuis 2004 avec quatre bandes tarifaires couvrant 90% des lignes tarifaires (OMC 2017). Le TEC de la CEDEAO s'en est inspiré, n'ajoutant qu'une cinquième bande à 35% à sa structure, suite à l'insistance du Nigeria, et soutenu par les principales organisations socioprofessionnelles et de la société civile ouest-africaines. Cela suggère donc un processus de convergence mais aussi de compromis, même si des problèmes de mise en œuvre subsistent (voir ci-dessous).²⁴

D'autres domaines de convergence entre les politiques de l'UEMOA et de la CEDEAO comprennent la création d'une base de données macroéconomiques unifiée (Ecobase) ; l'adoption de divers textes conjoints dans le secteur agricole, notamment concernant les réglementations sur les engrais, les pesticides et les semences, entre autres ; tandis que des efforts sont en cours pour harmoniser la législation sur la concurrence. D'autres efforts sont en cours

²² Il existe des références à une "deuxième réunion du comité conjoint CEDEAO-UEMOA sur l'union douanière de la CEDEAO" en 2018 - mais peut-être s'agit-il de la même chose que la Task Force SLE (CEDEAO 2018).

²³ L'UEMOA dispose d'une personne dédiée au STC au sein de sa direction de la coopération (UEMOA 2021a). Bien qu'il s'agisse davantage d'un reflet de discussions que d'actions, les rapports des 18e réunions interinstitutionnelles à Abidjan en 2019 citent une longue liste de domaines d'intérêt commun et de discussions, avec de nombreux cas où l'alignement et la convergence sont discutés et entrepris (CEDEAO-UEMOA, 2019). Parmi les sujets abordés figurent notamment la concurrence, les postes frontaliers uniques (où un texte régional unique est recherché), l'inventaire des textes régionaux pour une convergence prioritaire, le transport aérien, la charte des PME, le code régional des investissements, les PPP, un fonds foncier rural, un projet d'investissement pour la résilience côtière, la ZLECAf l'éducation, le Culture, la coopération avec l'UE, la gouvernance des transports, la gouvernance de l'énergie, les accords de partenariat économique (CEDEAO-UEMOA 2019).

²⁴ La cinquième bande est composée de 130 lignes considérées comme prioritaires pour le développement des secteurs agricole et industriel.

pour améliorer la coordination autour des postes frontaliers conjoints à certaines frontières ; l'adoption d'une charte pour les petites et moyennes entreprises (PME) ; la réglementation pharmaceutique, entre autres (UEMOA 2020).

Cependant, bien qu'il y ait eu une accumulation d'outils et de mécanismes de coopération, la CE a constaté que " dans la pratique, la collaboration entre les deux organisations reste difficile " (CE 2018) et que le STC ne joue pas le rôle de coordination attendu. Elle a constaté que " chaque organisation prend des initiatives et élabore des stratégies qui peuvent ou non être coordonnées avec celles de l'autre organisation... [ce qui] a un effet négatif sur la réalisation de plusieurs programmes régionaux financés par l'UE (9e et 10e FED), notamment en matière de commerce, de compétitivité et de transport " (CE 2018). L'UEMOA (2020) cite également des défis, notamment une représentation inégale entre les deux institutions : les ministres des affaires étrangères dirigent l'engagement pour la CEDEAO mais les ministres des finances pour l'UEMOA ; une réduction du nombre de réunions techniques, ainsi que du nombre de participants ; et une réduction des ressources allouées au STC et à ses activités. Les détails de la manière dont la coopération entre les deux organisations régionales ouest-africaines se déroule dans la pratique méritent donc d'être explorés plus avant.

La coopération en pratique - la politique commerciale

Qui converge vers qui ?

Un défi sous-jacent est de savoir vers quelles politiques, ou vers qui, les deux régions devraient converger. Bien que la CEDEAO semble être l'organisation prééminente avec son plus grand nombre de membres, dans la pratique, l'organisation qui agit en premier crée souvent un précédent que l'autre doit suivre. L'exemple du TEC ci-dessus en est une illustration, tandis que la politique commerciale commune de la CEDEAO semble plus largement s'appuyer sur l'UEMOA. Cela inclut les règles d'origine (RoO), les mesures antidumping, les mesures compensatoires, les mesures de sauvegarde, les règlements SPS, les normes techniques et sanitaires, le prélèvement communautaire de la CEDEAO et le régime de transit routier interétatique (TRIE) (CNUCED 2018).

Par souci d'efficacité, il semble logique qu'une organisation régionale adopte ou s'appuie sur des politiques ou des initiatives déjà en place. Certains plaident en faveur de cette approche explicite, dans l'optique que l'UEMOA puisse agir plus rapidement pour piloter des approches ou des instruments parmi son groupe plus restreint de membres (Entretien juin 2021). Comme pour le commerce, cela a été le cas pour les partenariats public-privé (PPP) - l'UEMOA dispose déjà d'une définition juridique pour les PPP, et étant donné " l'absence d'incompatibilité entre les deux textes en préparation " (CEDEAO-UEMOA 2019), la CEDEAO peut simplement adopter la même définition. Les deux organes préparent également leurs propres chartes des PME, là encore jugées suffisamment similaires pour être mises en œuvre simultanément, la Commission de l'UEMOA étant invitée à participer désormais systématiquement au comité de pilotage de la charte des PME de la CEDEAO. Bien que cela semble confirmer l'idée que l'UEMOA peut servir de pilote en mettant en place des initiatives en premier, cet avantage du " premier arrivé " mine sans doute l'autorité de la CEDEAO et peut limiter la voix de ses membres non-UEMOA. En outre, les personnes interrogées parlent d'un manque d'intérêt de la part de l'UEMOA ou même d'une obstruction aux progrès lorsque la CEDEAO prend l'initiative.

En tant que tel, l'exemple du CET semble avoir créé un précédent, créant une hypothèse selon laquelle *les* décisions de l'UEMOA *devraient être* reprises au niveau de la CEDEAO. Dans sa liste de contraintes à la coopération, l'UEMOA (2020) cite les décisions pré-accordées de l'UEMOA qui ne sont pas suffisamment reprises au niveau de la CEDEAO, même si la CEDEAO doit tenir compte des points de vue et des préférences de sept autres États membres.

Le texte du rapport annuel de l'UEMOA (2020) reflète davantage ce sentiment d'indépendance totale vis-à-vis de la CEDEAO. Un exemple est l'adoption par les ministres du commerce de l'UEMOA du mois d'octobre comme " mois

de la consommation de l'UEMOA ", afin d'encourager les achats locaux dans la région de l'UEMOA (UEMOA 2020), potentiellement au détriment de la solidarité de la CEDEAO. Sur une série de 27 domaines de travail de l'UEMOA, la CEDEAO n'est mentionnée que dans quatre domaines : le règlement communautaire sur les marchés publics, la ZLECAf, la paix et la sécurité, où la CEDEAO a sans doute une histoire et une force plus importantes, et l'environnement et le développement durable, où la collaboration UEMOA-CEDEAO est apparemment en hausse. Cette liste ne mentionne donc pas la CEDEAO en termes de circulation des personnes, des biens et des services, ou la coopération transfrontalière territoriale et locale, ou encore sur les infrastructures et l'harmonisation de la charge à l'essieu (UEMOA 2020), pour ne citer que quelques-uns des domaines où la collaboration de la CEDEAO est sans doute la plus importante.²⁵ Peut-être plus important encore, Piccolino (2019) suggère que les responsables de l'UEMOA sont " sous pression pour montrer au public que [l'UEMOA] a encore un rôle à jouer aux côtés de la CEDEAO et une mission qui va au-delà de l'héritage postcolonial de l'union CFA ".

La politique commerciale commune de la CEDEAO en pratique

Bien que la plupart des aspects de la politique commerciale aient été harmonisés entre l'UEMOA et la CEDEAO, des différences subsistent dans la mise en œuvre, ce qui compromet l'objectif de l'union douanière de la CEDEAO.

Bien que le TEC de la CEDEAO ait également été adopté par l'UEMOA, celle-ci l'a publié avec son propre logo et avec la mention "Tarif extérieur commun (TEC) de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) conformément à sa propre réglementation".²⁶ Aux yeux de certains observateurs, cela suggère qu'il existe encore deux TEC dans la région, ou à tout le moins, deux unions douanières juxtaposées. Cette posture de l'UEMOA est expliquée par certains comme la volonté de " garder la main " sur ses États membres et de préserver son " autonomie ", sa " visibilité " et donc sa légitimité auprès de ses membres.²⁷

Le TEC de la CEDEAO est complété par d'autres taxes, notamment la taxe complémentaire de protection (TCP), une mesure de sauvegarde destinée à remplacer la "taxe cyclique à l'importation" qui faisait partie du TEC de l'UEMOA.²⁸ Mais pour illustrer la mise en œuvre partielle des règles de la CEDEAO, la taxe cyclique à l'importation de l'UEMOA serait encore appliquée par certains pays, dont la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal. En effet, la difficulté de passer du TEC de l'UEMOA au TEC de la CEDEAO a impliqué la " violation du TEC de la CEDEAO " par la plupart des États de l'UEMOA, ce qui a conduit à une prolongation de la période de transition de 2019 à 2022 (Olayiwola 2020). Cela serait dû à la difficulté de faire migrer certaines lignes tarifaires des pays de l'UEMOA vers la 5e bande, tandis qu'au Nigéria, le problème était lié à leur liste d'interdiction d'importation (IPL), à leur liste nationale et à la taxe d'ajustement à l'importation (TAI) (Olayiwola 2020). Néanmoins, cet exemple montre comment l'appartenance à l'UEMOA et à la CEDEAO peut amener les membres à appliquer des règles et des normes de manière sélective, même lorsque certaines d'entre elles sont censées être caduques, ce qui souligne que les incohérences peuvent moins concerner la coordination de la CEDEAO et de l'UEMOA *en soi* que la manière dont les États membres appliquent les règles qui en découlent, comme nous le verrons plus en détail dans la section 3.

²⁵ Le rapport annuel de l'UEMOA (2020) fait référence à : "les réalisations de l'année 2020 s'inscrivent principalement dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Actions Communautaires des Infrastructures et du Transport Routiers (PACITR). Elles portent, entre autres, sur le contrôle régional de la charge à l'essieu pour la préservation des infrastructures routières" ainsi que "la coordination de la mise en œuvre des programmes routiers régionaux, la réalisation des études techniques routières sur les corridors routiers communautaires, l'élaboration d'un Plan directeur d'aménagement des corridors pour l'anneau de croissance en Afrique de l'Ouest, la coordination régionale de la mise en œuvre du projet de l'autoroute Yamoussoukro-Ouagadougou ainsi que les projets de construction des Postes de Contrôle Juxtaposés et des stations de pesage".

²⁶ Le TEC de l'UEMOA est adopté par le règlement n° 06/2014/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 modifiant le règlement n° 02/97/CM/UEMOA portant adoption du tarif extérieur commun.

²⁷ Entretien avec un fonctionnaire d'un État membre de l'UEMOA, juillet 2021.

²⁸ Il existe également une taxe d'ajustement à l'importation, qui permet d'augmenter ou de réduire la protection tarifaire en fonction des besoins nationaux.

En dépit de ces difficultés, la *conception* du TEC de la CEDEAO est généralement considérée comme un domaine de convergence réussie entre les deux organisations régionales. Des défis similaires affectent l'application du schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLE), le principal instrument de promotion de la libéralisation des échanges dans la région de la CEDEAO. Bien que tous les pays de la CEDEAO appliquent le Schéma de libéralisation des échanges en théorie, dans la pratique, le schéma de l'UEMOA est toujours opérationnel dans ses pays membres, avec toutes ses dispositions légales et réglementaires. Le système SLE a été lancé en 1979 pour couvrir principalement les produits agricoles et artisanaux, et étendu aux produits industriels en 1990. Sa mise en œuvre est encadrée par des textes réglementaires portant sur les règles d'origine et les exceptions, que chaque État membre doit appliquer afin de remplir ses obligations vis-à-vis de la communauté.²⁹

Tous les pays membres de la CEDEAO ont ratifié ces textes et sont, en principe, en train de les appliquer. Des structures sont en place au niveau national pour soutenir la mise en œuvre de SLE. Il s'agit notamment du Comité national d'approbation (CNA) chargé de délivrer des agréments aux entreprises et aux produits selon un ensemble de procédures spécifiques. Une fois l'agrément obtenu, l'entreprise peut en théorie exporter vers les 15 États membres de la CEDEAO sans payer de droits de douane en présentant un certificat d'origine délivré par les autorités compétentes de chaque pays.

Après sa création en 1994, les objectifs de l'UEMOA incluaient également l'établissement d'une zone de libre-échange et d'une union douanière et a donc créé la taxe préférentielle communautaire (TPC), sa version du SLE, bien que venant plus tard.³⁰ Bien que le SLE soit déjà théoriquement en place, l'UEMOA a également mis en place des procédures et des structures d'agrément des entreprises et des produits pour bénéficier de son régime, apparemment similaires, mais pas tout à fait identiques, à celles de la CEDEAO. Chaque organisation a adopté une définition distincte de la valeur ajoutée basée sur des approches différentes, ce qui conduit à des processus d'approbation différents, selon lesquels " une demande d'agrément peut être rejetée par l'[UEMOA] mais acceptée pour le schéma de libéralisation de la CEDEAO " (CNUCED 2018). Bien que les règles d'origine du SLE et du TPC soient censées avoir été harmonisées depuis 2003 (CNUCED 2018), ce n'est pas le cas dans la pratique. Cela signifie que les entreprises doivent demander deux approbations distinctes et suivre, selon les cas, des règles d'origine et des procédures d'exportation différentes. Des règles différentes s'appliquent également aux règlements SPS et phytosanitaires.

La coexistence des deux systèmes dans la région crée donc des incohérences pour les entreprises qui font du commerce dans la région. Les entreprises des pays membres de l'UEMOA qui ne font du commerce qu'au sein de l'UEMOA ne cherchent souvent qu'à obtenir l'agrément au titre du TPC - en effet, parmi les pays de l'UEMOA, on signale que les certificats d'origine SLE ne sont parfois pas reconnus par les agents frontaliers.³¹ Par conséquent, les entreprises qui bénéficient de l'agrément de l'UEMOA sont obligées de demander l'agrément de la CEDEAO pour

²⁹ Les textes sont : i. L'Acte additionnel A/SA.7/12/18, fixant les règles d'origine et les procédures communautaires applicables aux marchandises originaires de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui remplace le Protocole A/P1/1 03 du 31 janvier 2003 ;

ii. Le règlement/REG. / /2021 de décembre 2021 relatif aux procédures de certification de l'origine et au processus de reconnaissance de l'origine de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ;

iii. Règlement/REG. / /2021 de décembre 2021 relatif à la détermination des composantes du prix départ usine et de la valeur des matières non originaires ;

³⁰ La TPC est encadré par les textes suivants : i) l'Acte additionnel n°04/96 du 10 mai 1996, instituant un régime tarifaire préférentiel transitoire pour les échanges (TPC : Taxe Préférentielle Communautaire) au sein de l'UEMOA et son mode de fonctionnement, modifié par les Actes additionnels n°01/97 du 23 juin 1997 [UEMOA AA01.97] et 04/98 du 30 décembre 1998 [UEMOA AA04.98] ; ii) le protocole additionnel N°III/2001 du 19 décembre 2001, établissant les règles d'origine des produits de l'UEMOA ; iii) le règlement d'application N°14/COM/UEMOA, déterminant les modalités de demande et de délivrance des certificats d'origine des produits de l'UEMOA.

³¹ Entretien avec un représentant du secteur privé, Côte d'Ivoire.

exporter vers les pays de la région qui ne font pas partie de l'UEMOA, sinon les importateurs sont doublement facturés.³² Les entreprises se plaignent que la procédure d'agrément entraîne des coûts pour les entreprises car elle implique la nécessité d'acquérir des compétences techniques pour interpréter et assurer la conformité.³³

Une autre incohérence concerne les importateurs des pays de l'UEMOA. En effet, les services douaniers de certains pays de l'UEMOA n'appliquent pas le droit de douane et le prélèvement communautaire (PC) de la CEDEAO, mais obligent les entreprises à payer le prélèvement de solidarité communautaire de l'UEMOA de 0,8% de la valeur dédouanée. L'argument avancé est qu'il s'agit d'une contrainte légale qui ne peut être suspendue que pour les entreprises qui ont été agréées par l'UEMOA³⁴. La CEDEAO a développé un code douanier, mais l'UEMOA maintient le sien, et selon certaines interviews, résiste même au développement du code de la CEDEAO (Interview avril 2021). Les deux organismes auraient également demandé des études pour examiner ces questions, mais séparément.

Bien que cela suggère des tensions entre l'application des règles de l'UEMOA au lieu de celles de la CEDEAO, une faible application des règles a également lieu au sein de l'UEMOA : " Au mépris de la législation de l'UEMOA sur la libre circulation des personnes, les douaniers exigent régulièrement des frais pour les personnes et les véhicules de transport qui passent les frontières (Piccolino 2019).

Les exemples ci-dessus montrent que la persistance des procédures de l'UEMOA génère des obstacles et des coûts supplémentaires qui auraient dû disparaître avec l'application uniforme des procédures de la CEDEAO. Dans l'ensemble, il reste de multiples domaines où les deux organismes régionaux doivent encore harmoniser les procédures dans la pratique, même si cela a été réalisé sur le papier, tandis que des défis subsistent pour l'application de la politique régionale en général.

BNTs

Alors que les exemples ci-dessus illustrent les cas où des accords ont été conclus mais où la mise en œuvre fait défaut, l'absence d'un cadre régional de la CEDEAO pour la déclaration, le suivi et l'élimination des BNT a conduit à une prolifération d'outils et de classifications des BNT sans approche régionale unifiée ; la cohérence ne fait défaut que dans la pratique. Il cite trois outils régionaux existants en matière d'ONT : l'outil de l'Alliance sans frontières ; le mécanisme d'alerte sur les obstacles au commerce (MAOC du CCI, axé sur cinq pays de l'UEMOA ; et maintenant l'outil BNT de la ZLECAf, bien que même ici, la sensibilisation apparemment insuffisante du secteur privé limite leur utilisation pratique.³⁵ Cela dit, en 2019, le CCI a connecté divers portails TOAM au niveau régional pour un suivi à l'échelle de l'UEMOA afin de permettre à la région de mettre en œuvre le même processus et la même procédure pour les cadres BNT de la ZLECAf. Des efforts sont également en cours pour adopter l'outil dans tous les États membres de la CEDEAO, dans le but de s'aligner davantage sur le mécanisme BNT de la ZLECAf, en créant des comités BNT nationaux dans le processus (Olayiwola 2020). Les personnes interrogées font référence à une dynamique similaire autour des comités régionaux de facilitation du commerce, promus séparément dans les États membres par la CEDEAO et l'UEMOA (entretien de janvier 2021).

Dans des domaines tels que la politique de concurrence, l'UEMOA a également été active tandis que la CEDEAO rattrape son retard. Bien que cela puisse à nouveau permettre à la CEDEAO de s'appuyer sur l'expérience de l'UEMOA, il existe ici des incohérences structurelles : là où les pays de l'UEMOA ne sont pas autorisés à appliquer

³² Les entreprises qui obtiennent l'agrément de la CEDEAO avant l'agrément de l'UEMOA ne doivent pas, en principe, demander l'agrément de l'UEMOA puisque l'agrément de la CEDEAO permet d'exporter vers les 15 pays, bien que des rapports suggèrent que cela ne soit pas toujours accepté.

³³ Entretien avec un représentant du secteur privé, Côte d'Ivoire.

³⁴ Entretien avec un fonctionnaire régional, juillet 2021

³⁵ Les trois outils de notifications de BNT se trouvent sur les sites www.tradebarriers.org ; www.tradebarrierswa.org ; et www.tradeobstacles.org/uemoa.

des lois nationales sur la concurrence, les pays de la CEDEAO sont *encouragés* à adopter des lois nationales sur la concurrence et à créer des autorités de la concurrence (Bakhoum 2021). Des problèmes peuvent également surgir autour des juridictions des deux autorités régionales de la concurrence lorsque des questions sont soulevées pour les pays de l'UEMOA, ce qui augmente le potentiel de "regime shopping" entre les deux. Bien que des efforts soient en cours pour les harmoniser, la réalité est que les divergences peuvent permettre aux acteurs de choisir - le "regime shopping" mentionné ci-dessus, ou simplement faire face à des coûts supplémentaires, comme l'illustrent les exemples suivants.

Résumé

Dans l'ensemble, malgré les structures institutionnelles visant à encourager la convergence et la coopération, et certains exemples où la CEDEAO a adopté les politiques de l'UEMOA, le défi reste dans la mise en œuvre. Les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des politiques sont encore faibles car ni l'UEMOA ni la commission de la CEDEAO n'ont l'autorité, et souvent les moyens, nécessaires pour imposer les politiques convenues aux États membres. La création de commissions régionales au lieu de secrétariats n'a pas suffi à encourager les États à appliquer les politiques régionales de manière cohérente, même si l'UEMOA semble assurer davantage de suivi et de contrôle de la mise en œuvre, en partie grâce, là encore, à son rôle de coordination macroéconomique. L'UEMOA (2020) souligne la baisse des ressources allouées au STC, tant par l'UEMOA que par la CEDEAO, qui a également sapé les efforts de coordination. L'UEMOA (2020) suggère également que les efforts de coordination sont " limités par l'absence d'une réflexion stratégique sur les modalités et l'objectif final recherché par la convergence ". En d'autres termes, le manque de ressources lui-même peut indiquer que la coordination est moins prioritaire que d'autres domaines, à la fois pour les deux commissions mais aussi pour leurs États membres, dont les intérêts peuvent en fait favoriser le statu quo plutôt qu'une plus grande convergence. La section suivante étudie ces intérêts des États membres.

3. Intérêts des parties prenantes dans la CEDEAO et l'UEMOA

"D'un point de vue institutionnel, les adhésions croisées entre l'UEMOA et la CEDEAO, les défauts de conception, la diversité des États membres, le manque de volonté politique pour soutenir les institutions d'application nationales et régionales ont eu un impact négatif sur les objectifs de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest en matière de commerce et de concurrence " (Bakhou 2021). Nombreux sont ceux qui pensent que la volonté politique exprimée par les décideurs en faveur de la convergence manque d'engagement véritable, car les États membres conservent le pouvoir de concevoir, d'élaborer et d'adopter des politiques régionales, notamment par le biais du processus budgétaire, et savent donc à quoi ils s'engagent. En d'autres termes, "les chefs d'État qui *pourraient* faire pression en faveur d'une plus grande harmonisation entre les deux organisations et d'une mise en œuvre sur le terrain sont les mêmes qui approuvent leurs plans de travail annuels distincts, de sorte qu'ils savent ce qui est prévu" (entretien de juin 2021). Cela laisse une grande marge de manœuvre à chaque organisation, mais aussi aux États membres, pour juger de l'application de certains textes. Il est donc utile d'explorer comment

Bien que le message de la Section 2 ait été celui d'une plus grande adhésion de l'UEMOA et d'un sentiment d'objectif commun parmi ses États membres, l'évaluation de la CE citée ci-dessus parle de " peu d'adoption (et donc peu d'application) des stratégies, politiques et directives régionales par les États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA " (CE 2019). Elle parle d'un " écart entre les engagements pris au niveau régional lors des réunions au sommet des chefs d'État ou des réunions de cabinet et leur application réelle dans les pays ", où le décalage est " flagrant dans les domaines des politiques commerciales (les barrières tarifaires et non tarifaires continuent d'être appliquées dans le commerce intra-régional) et des politiques de transport (les réglementations visant à éliminer la surcharge des véhicules ne sont pas appliquées) " (CE 2019). Cette section examine donc comment les politiques commerciales et

de transport se traduisent en flux commerciaux, et comment les différents acteurs au sein des États membres voient et cherchent à influencer les rôles et la légitimité des deux organisations régionales.

Relations commerciales entre les États membres

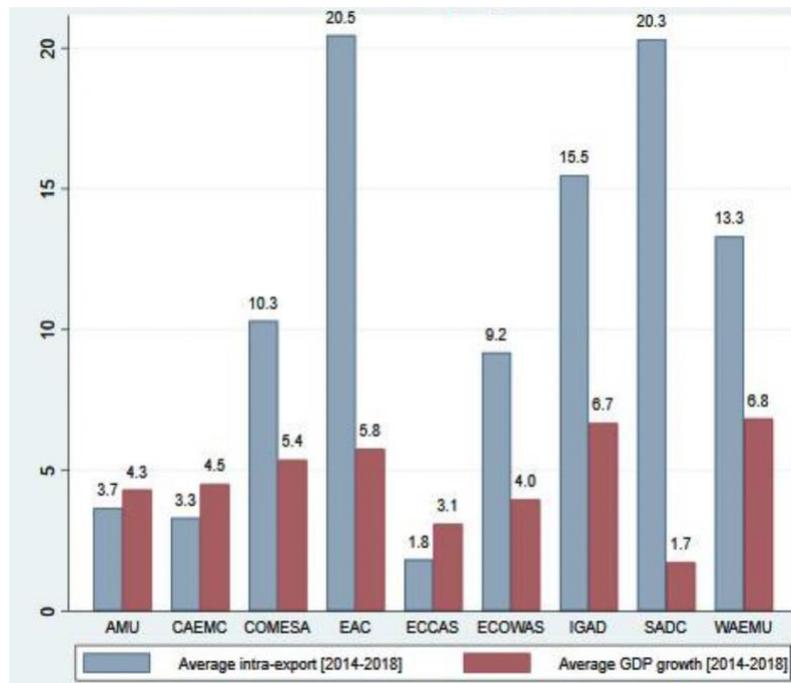
Le nombre réduit d'États membres de l'UEMOA et leur expérience coloniale similaire avec la France sont souvent invoqués pour expliquer la plus grande cohésion de l'UEMOA. Cela cache une hétérogénéité considérable, même parmi les États membres de l'UEMOA, en termes de population, de taille géographique et de population, ainsi que de composition du secteur privé et de relations entre l'État et les entreprises.³⁶

L'un des indicateurs de l'intérêt des pays pour leur adhésion régionale est le niveau des échanges régionaux existants. Les chiffres du commerce enregistré (c'est-à-dire sans tenir compte du commerce non enregistré/informel) révèlent des relations commerciales plus intenses entre les économies de l'UEMOA que dans le groupe plus large des pays de la CEDEAO. Les données du FMI sur les exportations intra-régionales montrent à la fois un commerce intra-UEMOA plus élevé, ainsi que des taux de croissance moyens pondérés du PIB plus élevés (Gammadigbe 2021). Lorsque les importations *et les* exportations sont incluses, l'UEMOA a l'une des parts les plus élevées du commerce intra-régional parmi les régions africaines (Alper et al. 2016).³⁷ Parmi les dix premiers pays commerçants intra-africains, trois appartiennent à l'UEMOA : le Togo, le Sénégal et le Mali (Kassa et Sawadogo 2021). En outre, parmi les CER africaines, seule la CEDEAO présente des effets de détournement de commerce supérieurs aux effets de création de commerce - ce qui implique un effet négatif dû au fait que la ZLE encourage un transfert de la consommation vers des producteurs moins efficaces au sein de la région (Kassa et Sawadogo 2021).

³⁶ Lorsque l'UEMOA a lancé sa politique commerciale commune au milieu des années 1990, les États membres se trouvaient à des niveaux de protection commerciale très différents, le soutien des institutions de Bretton Woods favorisant les membres les plus ouverts de l'UEMOA dans l'établissement du tarif extérieur commun (Rolland et Alpha 2010).

³⁷ Bien que cela exclue les flux apparemment élevés de commerce non enregistré et informel dans la région, notamment entre le Nigeria et ses voisins, les programmes commerciaux de l'UEMOA et de la CEDEAO se concentrent sur les données du commerce formel.

Figure 2: Taux de croissance économique moyens pondérés



Source : Gammadigbe 2021

Sur la base des données relatives au commerce enregistré, qui risque surtout de sous-estimer les relations commerciales entre le Bénin et le Nigeria, le tableau 2 indique les trois principaux partenaires commerciaux de chaque pays de l'UEMOA. Bien que la Chine (11 fois) et l'Inde (6 fois) soient les principaux partenaires des pays de l'UEMOA, au sein de la région, la Côte d'Ivoire figure plus fréquemment que tout autre pays de la CEDEAO. Le Nigéria ne figure comme source d'importation (formellement enregistrée) que pour la Côte d'Ivoire (pétrole non raffiné) et le Niger. Il se pourrait même qu'il y ait une tendance à une plus grande concentration du commerce intra-UEMOA - le Plan national de développement 2018-2022 du Togo souligne le déclin de ses exportations vers les pays de la CEDEAO mais l'augmentation de ses exportations au sein de l'UEMOA, citant le rôle croissant de Lomé en tant que centre financier de l'UEMOA (République Togolaise 2018). Cette concentration du commerce entre les pays de l'UEMOA, dans le commerce enregistré du moins, est susceptible de se refléter dans les relations régionales plus larges et la priorisation politique entre les deux organes régionaux.

Tableau 3: Les 3 principaux partenaires commerciaux et les parts des membres de l'UEMOA (2018)

Membre de l'UEMOA	Direction du commerce	Partenaires et actions - top 3					
Bénin	Exportations	Inde	25.7	Bangladesh	18.9	EAU	17
	Importations	Chine	36.3	Thaïlande	11	Inde	6.5
Burkina Faso	Exportations	Suisse	55.1	Inde	20.5	Chine	2.8
	Importations	Côte d'Ivoire	19.2	France	10.6	Chine	7.5
Côte d'Ivoire	Exportations	Pays-Bas	12.1	US	8.8	Vietnam	6.8
	Importations	Chine	180	Nigeria	12.9	France	12.4
Guinée-Bissau	Exportations	Inde	83.4	Chine	4.9	Côte d'Ivoire	3.1
	Importations	Portugal	34.4	Sénégal	196	Chine	8.6
Mali	Exportations	EAU	49.5	Suisse	31.4	Chine	4.5
	Importations	Sénégal	18.5	Côte d'Ivoire	15.2	France	10.7
Niger	Exportations	EAU	49.9	Chine	28.4	US	4.9
	Importations	France	10.6	Chine	9.5	Nigeria	9.2
Sénégal	Exportations	Mali	18	Suisse	13.1	Inde	12.5
	Importations	Chine	19.4	France	8.8	Pays-Bas	7.4
Togo	Exportations	Bénin	15.5	Inde	11.5	EAU	10.5
	Importations	Chine	16.7	Pays-Bas	14.9	Belgique	13.3

*Note : CEDEAO en gras

Source : Compilé à partir des données de l'Atlas de la complexité économique consulté en mai 2021 (Viz Hub 2021)

Même si la valeur des échanges au sein de l'UEMOA et avec les autres pays de la CEDEAO est d'un niveau similaire, représentant environ 2 500 milliards de francs CFA et 2 000 milliards de francs CFA, respectivement, les échanges hors UEMOA sont en grande partie destinés au Nigeria (environ 72 %), principalement des produits pétroliers (raffinés) de Côte d'Ivoire, du Niger et du Sénégal, et quelques produits chimiques du Mali, du Sénégal et du Togo (BCEAO 2020).

Mais le commerce intra-UEMOA est également concentré sur un petit nombre de produits. Plus des trois quarts de la valeur commerciale totale (enregistrée) au sein de l'UEMOA sont dus aux produits suivants : combustibles minéraux ; ciment ; produits agricoles ; graisses et huiles végétales ; engrais ; préparations alimentaires ; produits de la pêche ; bétail ; cigarettes ; savon ; et fer et produits du fer (OMC 2017). En d'autres termes, si les programmes de commerce et de facilitation des échanges sont vastes, le commerce au sein des blocs de l'UEMOA et même de la

CEDEAO est néanmoins limité en termes de portée et de diversité. Cela peut donc affecter la manière dont les intérêts des États et des entreprises s'engagent dans la coopération régionale.

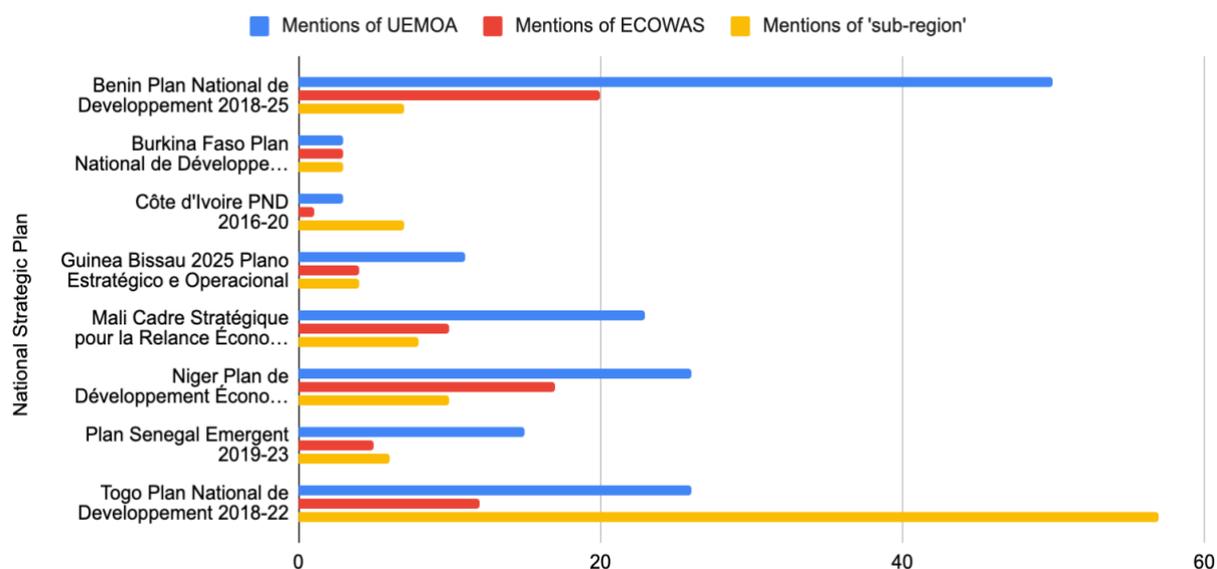
Les intérêts des acteurs et la coopération UEMOA-CEDEAO

Les visions étatiques de l'UEMOA et de la CEDEAO

Même si le STC et d'autres structures visant à améliorer la coordination de l'UEMOA et de la CEDEAO ont été proposés par les chefs d'État, leurs positions restent souvent ambivalentes quant à un alignement plus étroit ou une rationalisation. Un élément clé de la manière dont les États membres de l'UEMOA s'engagent avec l'UEMOA et la CEDEAO concerne la priorité qu'ils accordent aux deux organisations régionales dans la poursuite de leurs objectifs nationaux.

Bien qu'il ne soit qu'indicatif, le tableau 3 cite toutes les mentions de l'UEMOA et de la CEDEAO dans les plans de développement nationaux des membres de l'UEMOA afin de comparer la visibilité donnée. Il en ressort des variations considérables entre les pays : Le Bénin fait beaucoup plus référence à la fois à la CEDEAO et à l'UEMOA que les autres membres de l'UEMOA, mais c'est surtout l'UEMOA qui apparaît le plus fréquemment, sans doute en raison de sa dépendance à l'égard de la région pour son propre développement économique, par le biais des canaux commerciaux formels et informels. Le Togo, le Niger et le Mali figurent également parmi les pays les plus fréquemment cités. Le Togo, comme le Bénin, est en quelque sorte un pays-porte qui dépend du commerce d'entrepôt avec la région, tandis que le Niger et le Mali, qui sont enclavés, sont implicitement incités à se tourner vers la région pour promouvoir leur développement national. Dans cette logique, le Burkina Faso a un nombre étonnamment bas de références aux deux organisations régionales, à égalité avec la Côte d'Ivoire, qui bien que souvent citée comme cherchant à être un " moteur " régional, a aussi une économie nationale suffisamment importante pour donner la priorité à son développement. A l'exception du Burkina Faso, la CEDEAO est moins mentionnée que l'UEMOA pour tous, ce qui laisse à nouveau entendre que l'UEMOA peut être considérée comme une plus grande priorité dans leur développement national.

Figure 3: Nombre de mention de l'UEMOA, de la CEDEAO et de la 'sous-région' dans les plans de développement nationaux



Source : Calculs des auteurs basés sur les documents de stratégie nationale mentionnés

Dans l'analyse de ces plans de développement, on constate également une différence dans la manière de considérer les deux organisations. Par exemple, dans le *Plan Sénégal Emergent 2023*, alors que le TEC de la CEDEAO est décrit comme ayant contribué à élargir le marché des produits sénégalais et que la CEDEAO est citée pour les infrastructures et une politique commerciale plus large, l'UEMOA est choisie comme groupe de comparaison et dans la réflexion sur les réformes budgétaires et financières publiques (République du Sénégal 2020). Ce schéma se retrouve également dans les stratégies d'autres pays, certaines comme celle du Bénin soulignant la nécessité d'une plus grande harmonisation entre les deux (République du Bénin 2018). Cela illustre donc à la fois les relations distinctes entre les États membres et chacun des organes, mais aussi le fossé entre les discours sur l'harmonisation des politiques commerciales et la pratique.

Les États membres s'engagent également avec les deux organismes régionaux à travers différentes structures. Comme mentionné ci-dessus, les ministères des affaires étrangères sont en tête pour les questions de la CEDEAO mais les ministères des finances pour l'UEMOA. Cela implique que la CEDEAO est considérée comme une question de politique étrangère, alors que l'UEMOA est une question de politique économique. L'UEMOA considère que cela constitue un obstacle à l'adoption plus systématique de ses décisions et propositions par la CEDEAO (UEMOA 2020). Dans certains cas, le ministère des Affaires étrangères est en charge des relations avec la CEDEAO mais avec une unité au sein du ministère des Finances ou de l'Économie suivant les processus d'intégration, comme c'est le cas au Bénin, au Sénégal ou en Guinée Bissau (Commission de la CEDEAO 2021). En effet, au Sénégal, étant donné l'importance et les ressources attachées aux initiatives régionales, une unité a été créée en 2010 au sein du ministère de l'Économie et des Finances pour suivre les questions relatives à l'UEMOA, à la CEDEAO et à la CEN-SAD (BAD non daté), bien que le ministère globalement responsable soit le ministère des Affaires étrangères. Parallèlement, il existe également un ministère de l'Intégration africaine, du NEPAD et de la Francophonie. En ce qui concerne le CET et l'ETLS, dans certains pays, comme la Côte d'Ivoire, le système de la CEDEAO est géré par le ministère de l'Intégration africaine, tandis que le système de l'UEMOA est géré par le ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Promotion des PME. Cela peut contribuer à expliquer le défi que représente l'application d'une politique commerciale unique et d'une coordination plus large. Si, en principe, cela ne nécessite qu'une plus grande communication interministérielle, dans la pratique, cela crée néanmoins des obstacles à l'harmonisation.

Si la dynamique du pouvoir au sein des cabinets nationaux peut varier, le ministère des finances est généralement le plus puissant dans la prise de décision, notamment en raison de son contrôle des budgets nationaux. Cela peut également se traduire par des niveaux différents d'engagement avec l'UEMOA par rapport à la CEDEAO.³⁸ Selon les personnes interrogées, une fois que les engagements régionaux sont traduits en législation nationale et en mise en œuvre, il peut même y avoir une résistance à la présence de l'UEMOA ou de la CEDEAO une fois qu'elle devient " une question nationale ", liée aux politiques et réformes nationales (Entretien de janvier 2021).

Les organismes régionaux eux-mêmes ont également des structures différentes pour s'engager avec les États membres. L'UEMOA a des bureaux de représentation dans chacun de ses États membres, tandis que la CEDEAO a plutôt des points focaux au sein des ministères. On peut soutenir que les bureaux de représentation de l'UEMOA peuvent jouer un rôle de liaison entre l'organisme régional et les ministères nationaux, assumant d'une certaine manière le rôle de coordination au niveau national dans une plus large mesure que la CEDEAO. Anecdotiquement, certains se plaignent que les missions de la CEDEAO ont tendance à s'arrêter à visiter uniquement le Sénégal parmi les pays de l'UEMOA, alimentant le sentiment que l'UEMOA est plus proche de ses membres (Interview juin 2021). Les personnes interrogées parlent également d'une plus grande réactivité de l'UEMOA aux préoccupations nationales, ce qui contribue à renforcer sa légitimité, tandis que leur suivi et leur contrôle de la mise en œuvre des réformes seraient également plus forts (entretien de juin 2021).

³⁸ Voir ici <http://www.uemoa.int/fr/pays/cote-divoire>

Les différentes approches des deux organisations régionales peuvent également refléter un certain degré de "magasinage de régime" par les États. Les personnes interrogées évoquent le cas du commerce du tabac où l'UEMOA et la CEDEAO ont toutes deux introduit de nouvelles taxes sur le tabac, mais la CEDEAO a fixé un taux minimum (IDRC-CRDI 2016). Par crainte que les importations de contrebande ne sapent son industrie du tabac, la Côte d'Ivoire a fait pression sur l'UEMOA pour qu'elle introduise une forme de taxe moins stricte que celle de la CEDEAO, à laquelle elle pourrait alors se conformer, tout en ignorant la directive de la CEDEAO (entretien, 2021). Bien que cela puisse être logique du point de vue de l'industrialisation, des études soulignent les effets négatifs sur la santé publique et les opportunités de revenus manquées par la non-application de la directive de la CEDEAO (Tesche-ICTD 2021). Pour les besoins de cette étude, cela montre comment, parfois, un manque d'harmonisation entre l'UEMOA et la CEDEAO peut être utile pour l'un ou l'autre des États membres. Mais cela reflète également les guerres de territoire entre les ministères, où les différents liens ministériels avec l'UEMOA et la CEDEAO soulèvent des problèmes de coordination sur ce qui est discuté dans quel forum. Une personne interrogée a évoqué le cas de la Côte d'Ivoire, qui a cherché à combiner le processus d'approbation des entreprises pour le SLE et la zone de commerce intérieur de l'UEMOA, mais qui a échoué jusqu'à présent, à nouveau en raison de conflits d'autorité entre les ministères.

Dans l'ensemble, les défis reflètent le fait que si l'UEMOA et la CEDEAO cherchent à reproduire des initiatives afin de maintenir leur pertinence pour les États membres, ces derniers cherchent également à conserver deux organismes régionaux servant des objectifs différents à des moments différents.

Le secteur privé dans l'UEMOA et la CEDEAO

Une autre question relative aux relations entre l'UEMOA et la CEDEAO concerne les intérêts des entreprises qui utilisent les règles et réglementations régionales pour opérer et commercer dans la région. Si la coexistence des deux systèmes, et les incohérences de leurs règles, offrent des opportunités que les entreprises peuvent utiliser à leur avantage, cela constituerait un soutien supplémentaire à la coexistence et à la persistance de deux systèmes différents. En effet, certains suggèrent que la distinction entre l'UEMOA et la CEDEAO offrirait un certain degré de protection aux entreprises de l'UEMOA en tant que "refuge" contre les entreprises nigérianes.

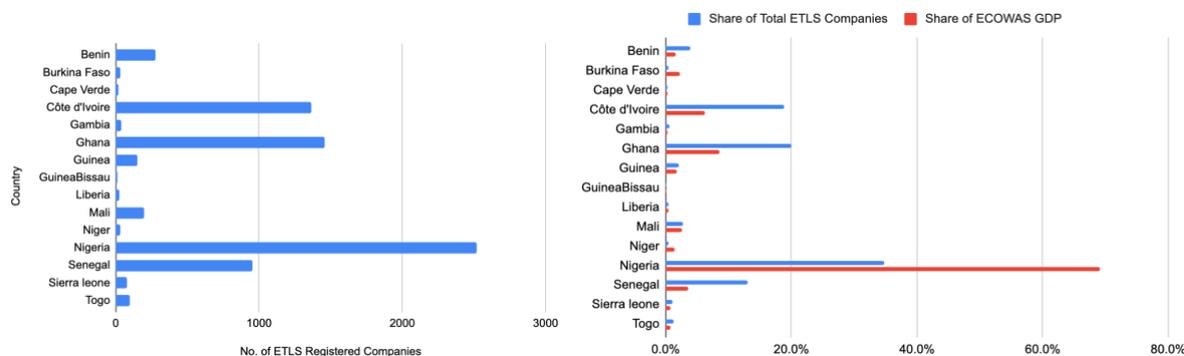
Avec la mise en place du TEC de la CEDEAO et les efforts en cours pour harmoniser le système du SLE avec le système de commerce intérieur de l'UEMOA, les régimes commerciaux de l'UEMOA et de la CEDEAO semblent être de plus en plus harmonisés. Cependant, pour le commerce entre deux pays membres de l'UEMOA, les entreprises choisissent effectivement de se conformer aux règles d'origine de l'UEMOA ou de la CEDEAO afin de commercer dans le cadre du SLE ou de la zone de libre-échange de l'UEMOA. Bien qu'il s'agisse ostensiblement d'un choix, les entreprises doivent faire appel à un expert juridique en règles d'origine afin d'établir si les produits sont conformes ou non à l'un ou l'autre ensemble de règles, tandis que le processus d'approbation des entreprises implique également des compétences techniques et des coûts. Il en résulte que des entreprises sont accréditées auprès de l'un mais pas de l'autre, avec le risque de voir leurs documents refusés aux frontières.

Bien qu'en théorie les règles d'origine de la CEDEAO devraient permettre le commerce entre tous les États membres de la CEDEAO et donc de l'UEMOA, les personnes interrogées dans le secteur privé rapportent que pour le commerce entre les pays de l'UEMOA, les agents des douanes peuvent être réticents à accepter les documents de la CEDEAO. Cette réticence peut être due à un manque de connaissances, à une méconnaissance des certificats d'origine, émis par différents organismes dans différents pays, ou à un moyen d'obtenir des pots-de-vin. Dans tous les cas, cela crée de l'incertitude et ajoute implicitement des coûts de mise en conformité pour les entreprises qui cherchent donc à se conformer aux règles d'origine de l'UEMOA pour le commerce intra-UEMOA, et aux règles de la CEDEAO pour le commerce avec les pays non-UEMOA. Dans la pratique, les entreprises qui exportent vers d'autres pays de l'UEMOA utilisent simplement les procédures de l'UEMOA, tandis que celles qui vendent aux pays non membres de l'UEMOA

utilisent les procédures de la CEDEAO. Cependant, pour les entreprises desservant la CEDEAO dans son ensemble, cela implique d'être en conformité avec les règles de l'UEMOA et de la CEDEAO, malgré l'ambition affichée d'harmoniser les deux.

Ces barrières peuvent contribuer à expliquer la très grande variation du nombre d'entreprises enregistrées dans le cadre du SLE, présentée dans la Figure 4. Bien qu'il soit également le reflet du développement du secteur des entreprises dans les différents pays, le nombre d'entreprises enregistrées auprès du SLE reflète principalement les entreprises qui cherchent à commercer entre les pays de l'UEMOA et les pays hors UEMOA, *mais pas entre les pays de l'UEMOA*. En comparant la part des entreprises du SLE de chaque pays avec le PIB, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont tous une part d'entreprises du SLE significativement plus élevée que leur part du PIB régional, tandis que bien que le Nigeria ait le nombre le plus élevé d'entreprises enregistrées SLE, il est faible par rapport à leur poids économique dans la région.

Figure 4: Total des entreprises du SLE et part des entreprises SLE/LS par rapport à la part du PIB



Source : CEDEAO Liste SLE [ici](#)

Depuis 2019, l'UEMOA est en train d'établir sa propre liste d'"opérateurs économiques agréés" dans le cadre de ses efforts pour améliorer le commerce dans l'espace UEMOA (UEMOA 2019). Un manque de conseillers capables de traiter les demandes en Guinée Bissau et au Niger, par exemple, implique des obstacles majeurs pour les entreprises à utiliser le système de commerce interne (Cissé 2018). Le même rapport cite qu'en une année, 20 % des demandes ont été refusées en raison de dossiers incomplets, ce qui reflète le faible niveau d'information ou de soutien aux entreprises qui cherchent à exporter dans l'espace UEMOA.

Reflétant les obstacles susmentionnés, un rapport récent sur les taux d'utilisation des préférences pour lesquels des données étaient disponibles indique que le taux d'utilisation des préférences de la CEDEAO est étonnamment faible, à peine inférieur à 5 % pour les exportations du Nigeria vers le Ghana, ce qui est inférieur à celui d'autres communautés régionales telles que la CAE et le COMESA. Cela est dû en partie à la nécessité d'être agréé au SLE pour profiter des préférences, mais comme le suggère le rapport, les raisons citées par les entreprises comprennent un manque de mise en œuvre de l'accord par les autorités douanières, des informations limitées, des problèmes avec les douanes, des difficultés de documentation et des difficultés linguistiques dans le commerce entre des pays ayant des langues officielles différentes (Stuart 2021).³⁹

³⁹ En outre, le certificat de la CEDEAO ne serait valable que 6 mois et chaque certificat ne s'applique qu'à un seul produit pour un destinataire désigné, ce qui augmente le coût de l'utilisation du SLE (Tralac 2019). Ceci contraste avec les 18 mois de l'UEMOA. Depuis 2018, un acte supplémentaire a été entrepris pour fixer les deux à 12 mois, mais cela ne devrait être mis en œuvre qu'en 2022.

Les entretiens font état de tentatives de mise en place d'un comité conjoint pour que les entreprises puissent accéder à la fois au marché intérieur du SLE et de l'UEMOA, mais ces tentatives ont échoué - encore une fois en partie à cause de la manière dont chaque organisme régional interagit avec différents ministères nationaux. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, cela reflète une fois de plus l'accent mis par l'UEMOA sur les questions intra-UEMOA, malgré le chevauchement avec les initiatives et les ambitions de la CEDEAO.

Outre le secteur privé, les organisations de la société civile ont également souvent dénoncé les difficultés découlant du chevauchement institutionnel entre l'UEMOA et la CEDEAO, qui ont des effets handicapants sur le processus d'intégration régionale. La Plateforme des organisations de la société civile ouest-africaine, par exemple, a longtemps plaidé pour une plus grande cohérence des politiques entre l'UEMOA et la CEDEAO. Ce réseau d'OSC a été très visible lors de la négociation des accords de partenariat économique de 2003 à 2017.⁴⁰ Il estimait, entre autres, que l'UEMOA, avec ses positions plus libérales et pro-UE, affaiblissait la stratégie de négociation ouest-africaine. Les OSC soulèvent également ce qu'elles considèrent comme des incohérences entre l'UEMOA et la CEDEAO dans les politiques sectorielles régionales, mais aussi en ce qui concerne les engagements des États dans les accords commerciaux internationaux.

Bien que les acteurs de la société civile et du secteur privé s'inquiètent des chevauchements et des incohérences entre les deux organismes régionaux, les efforts visant à influencer le fonctionnement et les décisions des deux organismes, et même leur coopération, ont jusqu'à présent été difficiles, les personnes interrogées citant par exemple la Fédération des employeurs de l'Afrique de l'Ouest (FOPAO en français). Les processus de la CEDEAO seraient plus faciles à suivre, tandis que les négociations du CET ont réussi à assurer un degré relativement élevé de participation du secteur privé, renforçant ainsi sa légitimité vis-à-vis de ce dernier (Entretien 2021).⁴¹ De ce point de vue, l'UEMOA est considérée comme " moins dynamique pour le secteur privé " et plus axée sur les questions de finances publiques et de macroéconomie que sur la stimulation du commerce régional *en soi*.

Le rôle des facteurs et acteurs externes

Des facteurs externes peuvent avoir contribué à créer les incitations à pousser à de plus grands efforts d'harmonisation. En effet, "les négociations [de l'Accord de partenariat économique de l'UE] et le TEC de la CEDEAO sont inextricablement liés" (Roquefeuille et al. 2014). 25 ans après avoir été initialement prévu dans le traité de la CEDEAO de 1975, le TEC de la CEDEAO a finalement vu le jour en 2015 à la suite des négociations de l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'UE (de Roquefeuille et al. 2014), même si celui-ci doit encore être pleinement ratifié par la région. Les négociations sur les taux de droits de douane pour le TEC de la CEDEAO se sont appuyées sur le TEC de l'UEMOA, en place depuis 2000, en vue de l'étendre aux autres États membres de la CEDEAO. Un comité conjoint CEDEAO-UEMOA pour la gestion du TEC CEDEAO a été créé en 2006, en plus des arrangements de coopération présentés dans le tableau 2, qui est parvenu à un accord sur le TEC lors de la 14^e réunion, tenue en septembre 2013 à Abuja, au Nigeria. Bien que les quatre premières bandes tarifaires convenues soient tirées du TEC de l'UEMOA, une bande supérieure, dite "cinquième bande", a été ajoutée après de solides arguments du Nigeria, soutenus par les producteurs agricoles ouest-africains, notamment des pays de l'UEMOA (De Roquefeuille et al. 2014). Cela a conduit, par exemple, à la protection des chaînes de valeur de la volaille, du bœuf et du porc et à une

⁴⁰ Cette plateforme rassemble des ONG/OSC de 10 pays d'Afrique de l'Ouest et travaille sur le commerce et les accords commerciaux, la libre circulation des biens et des personnes et d'autres questions liées à l'intégration économique régionale. Le secrétariat de cette plateforme est assuré par Enda CACID.

⁴¹ Cela contraste avec la conclusion de la CNUCED (2018) selon laquelle " Le processus de réception du certificat d'origine est perçu comme long et lourd, entraînant des retards excessifs. En outre, le certificat de la CEDEAO n'est valable que 6 mois. Les opérateurs économiques doivent soumettre des demandes d'agrément distinctes pour le régime concerné (c'est-à-dire la CEDEAO ou l'UEMOA). En outre, dans le cadre du régime de la CEDEAO, ils doivent obtenir un agrément consécutif du Comité National d'Agrément (CNA) et de la Commission de la CEDEAO."

augmentation de 15 % de la protection nominale dans les pays de l'UEMOA.⁴² Certains ont donc affirmé que " l'UE a au moins accéléré, si ce n'est conduit, l'agenda de la libéralisation régionale ", où ils considèrent les négociations APE comme un moteur clé pour convenir et rendre opérationnel le TEC à partir du 1er janvier 2015 " (Engel et Jouanjan 2015).

Cela ne veut pas dire que toutes les formes d'influence extérieure sont un succès. Plusieurs des mécanismes de coordination UEMOA-CEDEAO mentionnés ci-dessus ont reçu un soutien extérieur mais peinent à fonctionner, sans doute parce qu'ils s'alignent moins sur les incitations sous-jacentes que les négociations du TEC. Lorsque les partenaires extérieurs cherchent à soutenir les structures institutionnelles et la coordination, cela crée simultanément des incitations à *signaler au moins la* volonté de coopérer à un niveau superficiel, mais ignore les relations de pouvoir sous-jacentes et les compromis nécessaires, et donc les désincitations à converger dans la pratique. L'évaluation par la CE du soutien de l'UE à l'intégration de l'Afrique de l'Ouest cite les deux organisations qui lancent "des initiatives sans consultation, [qui] sont parfois contradictoires", ce qui entraîne des tensions (CE 2019).⁴³

Des efforts pour améliorer la coordination ont sans doute été faits en ce qui concerne le financement externe. En discutant du financement de l'UE par le biais des programmes indicatifs régionaux (PIR) dans le cadre des 10e et 11e Fonds européens de développement, les deux Commissions se seraient engagées à assurer une bonne collaboration entre les cellules FED de l'UEMOA et de la CEDEAO pour une mise en œuvre efficace des projets, et ont convenu de fournir une analyse de la façon dont le PIR a contribué à la mise en œuvre des politiques et des positions communes de la région (CEDEAO 2018). Un Comité d'orientation stratégique a été établi entre la CEDEAO, l'UEMOA et l'UE en 2020 pour aider à la prise de décision sur la manière d'allouer le soutien de l'UE (UEMOA 2020), s'ajoutant ainsi aux structures de coordination UEMOA-CEDEAO existantes. Le programme actuel de facilitation des échanges en Afrique de l'Ouest (FEAO) peut être considéré comme une nouvelle tentative de renforcer la collaboration organisationnelle autour de l'agenda commercial, tout en regroupant les efforts des donateurs (CEDEAO 2017).⁴⁴

Il existe d'autres exemples similaires, où les partenaires du développement sont de plus en plus conscients de la nécessité de s'engager auprès des deux organismes régionaux. L'anneau de croissance ouest-africain, soutenu par le Japon, en est un exemple. Alors qu'un plan directeur initial a été élaboré avec le soutien de la JICA à l'UEMOA et au gouvernement ghanéen, des réunions ultérieures visant à rechercher des financements pour le plan directeur ont inclus la CEDEAO et d'autres partenaires de développement (JICA 2018).⁴⁵

Si ces dynamiques motivées par l'extérieur peuvent être utiles pour encourager la coordination et l'analyse conjointe, il est clair que l'objectif doit aller au-delà de l'accès et de la gestion des ressources externes. Bien que

⁴² Autre signe du bon fonctionnement de la collaboration autour du TEC, une mission conjointe CEDEAO-UEMOA a été entreprise auprès de l'Organisation mondiale en 2012, à la suite de laquelle les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont pu retravailler certaines parties du TEC de la CEDEAO afin de ne pas rencontrer de difficultés de conformité à l'OMC pendant la phase de renégociation (de Roquefeuil et al. 2014).

⁴³ Il cite également des preuves que " le leadership de la CEDEAO n'est pas bien considéré par l'UEMOA " et fait état d'un élargissement du mandat de l'UEMOA sur le terrorisme qui aurait été " vivement critiqué " en raison des doublons qu'il créait avec la CEDEAO et le G5 Sahel (CE 2018). Le texte original en français dit : "En termes de mandats sectoriels, il existe des duplications qui se traduisent par des initiatives non concertées, voire contradictoires, et/ou des tensions. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut noter les éléments suivants :...par ailleurs, le leadership de la CEDEAO (désignée comme CER pilier par l'UA) est assez mal perçue par l'UEMOA, mais également par les autres organisations de la sous-région". Aussi, "la rencontre des ministres de l'Intérieur de la zone UEMOA (Abidjan 2016) a adopté quinze mesures au titre de la lutte contre le terrorisme parmi lesquelles l'instauration de patrouilles mixtes, la mise en place de pièce d'identités biométriques et le partage de renseignements. Cet élargissement du champ des compétences de l'UEMOA a été vivement critiqué, en raison de la duplication de mandat avec d'autres organisations comme la CEDEAO et le G5 Sahel" (CE 2018).

⁴⁴ Le programme TFWA est financé par les Pays-Bas, l'UE et l'USAID, et est mis en œuvre par la GIZ et la Banque mondiale en collaboration avec l'UEMOA et la CEDEAO.

⁴⁵ Réunions de suivi rapportées ici : <https://www.ecowas.int/35045/?lang=fr>.

certains donateurs tels que l'UE cherchent explicitement à s'assurer que leurs projets sont coordonnés entre l'UEMOA et la CEDEAO, des partenaires de développement non coordonnés peuvent en outre créer une incitation à prendre des initiatives régionales autonomes, conduisant ainsi à certaines des incohérences discutées ci-dessus. Alors que la CEDEAO cite l'UE, la GIZ, la France, l'USAID, l'Inde, la Chine, le Brésil et la BAD parmi ses principaux partenaires, l'UEMOA cite ses principaux partenaires comme étant l'UE, la France, la Banque mondiale, le Japon, la Suisse et la BAD (UEMOA 2020).⁴⁶ Cela crée des problèmes de coordination au sein et entre l'UEMOA et les partenaires de la CEDEAO. De plus, étant donné la répartition des responsabilités au sein des organisations de bailleurs de fonds, ceux qui travaillent avec l'UEMOA ne sont souvent pas les mêmes que ceux qui travaillent avec la CEDEAO, risquant à nouveau de dupliquer les efforts, parfois avec le soutien des mêmes bailleurs de fonds (Entretien décembre 2020).⁴⁷

Même avec les meilleures intentions d'encourager la coopération et la coordination entre les deux organisations, comme le souligne la discussion ci-dessus, cela peut être difficile dans la pratique lorsque les deux organisations se perçoivent comme légitimes pour entreprendre des projets ou des politiques spécifiques. Les exemples incluent le travail actuel de l'UEMOA pour créer des procédures de certificat d'origine électronique, ou pour établir un outil de régime de transit ou encore des études sur le marché intérieur de l'UEMOA ('libre pratique') alors que cela est déjà en cours au sein de la CEDEAO.

En résumé, comme dans la section 2, la discussion semble à nouveau suggérer une plus grande cohérence et légitimité de l'UEMOA parmi les États membres, malgré les engagements régionaux à travers la CEDEAO, et l'existence de structures de coordination. Il y a donc un sentiment que les États membres *veulent* avoir deux organes régionaux qui se chevauchent, et parfois contradictoires. Néanmoins, en regardant vers les opportunités futures, les personnes interrogées soulignent néanmoins une légitimité progressivement croissante de la CEDEAO parmi les États membres de l'UEMOA, et une frustration par rapport aux chevauchements cités ci-dessus. Ces éléments ont conduit à des discussions et à des formes institutionnelles visant à améliorer l'harmonisation et la coordination, mais le mélange d'acteurs et de facteurs historiques, institutionnels et autres évoqués ci-dessus semble pousser à conserver les deux structures institutionnelles.

4. Implications pour les décideurs politiques et les partenaires ?

Le spécialiste de l'intégration régionale Ernst Haas (1958) a décrit l'intégration régionale comme un processus par lequel "les acteurs politiques de plusieurs contextes nationaux distincts sont persuadés de déplacer leurs loyautés, leurs attentes et leurs activités politiques vers un nouveau centre, dont les institutions possèdent ou exigent une juridiction sur les États nationaux préexistants". Pour les pays membres de l'UEMOA, ils ont deux "centres" potentiels vers lesquels ils peuvent déplacer leurs loyautés, créant des chevauchements et des incohérences.

Ce document a donc examiné ce qui façonne les relations entre l'UEMOA et la CEDEAO, et comment les États membres de l'UEMOA s'engagent.

⁴⁶ Liste complète ici, incluant également le Venezuela, l'UA, l'UEMOA, l'ONU, le PNUD, la BAD, l'ACBF et l'Organisation internationale de la Francophonie (<https://ecpf.ecowas.int/partners/>).

⁴⁷ Voir l'étude du CCI sur les règles d'origine de l'UEMOA (Cissé 2018). Les personnes interrogées ont également fait référence à une étude financée par l'UE sur la "libre pratique" de l'UEMOA en 2018, qui est maintenant également demandée par la CEDEAO.

Principales conclusions

Les principales conclusions sont les suivantes :

1. Bien que les *commissions* régionales devraient, sur le papier, avoir une plus grande autorité juridique sur les États membres que les secrétariats régionaux, dans la pratique, les deux organes régionaux ont un pouvoir limité pour contrôler ou appliquer les politiques régionales convenues. Les intérêts et les incitations des États membres déterminent en fin de compte la manière dont les agendas régionaux sont mis en œuvre, plus que les questions d'harmonisation.
2. La dépendance de sentier signifie qu'il existe des raisons structurelles et institutionnelles pour les deux organismes régionaux qui continueront à entraver les efforts de coordination. Bien que la CEDEAO compte plus de membres, qu'elle soit l'une des huit CER reconnues par l'UA, qu'elle soit plus ancienne (selon certains critères) et qu'elle dispose d'un mandat formel dans son traité pour devenir la communauté économique unique de la région, l'UEMOA est considérée par beaucoup comme ayant plus de cohérence historique et de légitimité parmi ses États membres et a réalisé une plus grande intégration économique, notamment en raison du franc CFA hérité, de la similitude des principes administratifs et bureaucratiques, des systèmes juridiques et fiscaux nationaux et du fait que le français est parlé dans sept des huit États membres. Les pays de l'UEMOA ont formellement accepté de définir des positions avant de discuter avec d'autres forums, dont la CEDEAO, ce qui permet de soustraire une partie des discussions au forum de la CEDEAO (Rolland et Alpha 2010). Cela faisait même partie de l'accord initial de ces États pour rejoindre la CEDEAO en 1975 (Bach 1983). Cela n'exclut pas des positions divergentes entre les pays de l'UEMOA en fonction des questions et des intérêts, mais renforce généralement l'alignement entre les États de l'UEMOA.
3. Bien qu'il existe une collaboration et une appréciation mutuelle entre les deux organisations dans le discours officiel et au niveau technique, et que des dispositions existent pour la coopération entre l'UEMOA et la CEDEAO sous la forme du Secrétariat Technique Conjoint (STC), l'accent politique et la volonté de convergence des deux organisations ont varié au fil du temps et le STC ne semble que faiblement lié à la coopération et à la coordination fonctionnelles. L'accent mis sur le travail conjoint de l'UEMOA et de la CEDEAO est discuté dans le contexte de projets financés par des sources extérieures.
4. Il n'est pas évident que les États membres ou d'autres acteurs recherchent activement une plus grande harmonisation entre les deux organisations régionales. Les États membres de l'UEMOA (les seuls membres des deux organisations) font davantage référence à l'UEMOA dans leurs stratégies de développement que la CEDEAO, ce qui suggère son rôle plus important dans les politiques, tandis que les politiques macroéconomiques et monétaires sont coordonnées au niveau régional par l'UEMOA. La manière dont les Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO interagissent et coopèrent dépend également de leurs États membres. Il existe également des exemples de pays qui utilisent un organe lorsqu'ils ne sont pas en accord avec les politiques de l'autre - l'étude cite le cas des taxes sur le tabac.
5. Il y a des domaines où les deux organisations ont harmonisé leurs efforts, mais plus dans la forme que dans la fonction. La CEDEAO a souvent repris les initiatives de l'UEMOA et les a adoptées plus largement, même si dans certains cas des ajustements ont été nécessaires pour tenir compte des réalités et des spécificités économiques, politiques et institutionnelles de la CEDEAO - le TEC de la CEDEAO en est un exemple notable. Mais une mauvaise application des règles de la CEDEAO se traduit dans la pratique par deux régimes commerciaux différents. Si certains acteurs du secteur privé peuvent réussir et même prospérer grâce à ces incohérences, le commerce formel dans la région subit des coûts administratifs accrus pour ceux qui cherchent à se conformer à l'application distincte des règles pour ceux qui cherchent à commercer avec les partenaires de l'UEMOA ou de la CEDEAO. Dans le même temps, l'application incorrecte des règles de la CEDEAO peut contribuer à protéger le marché de l'UEMOA des exportations non UEMOA au sein de la

CEDEAO, ce qui explique en partie pourquoi les parts du commerce intra-UEMOA sont plus élevées que le commerce avec le reste de la CEDEAO. Même si le secteur privé et la société civile expriment leur frustration, et que la CEDEAO représente le marché le plus important, la pression de la société civile pour assurer une plus grande harmonisation et une meilleure mise en œuvre des accords au sein de la CEDEAO a jusqu'à présent eu peu de résultats.

Réexaminer les hypothèses

En revenant aux hypothèses citées au début de ce document, il semblerait que si " l'augmentation des financements et le renforcement des capacités de la CEDEAO et de l'UEMOA peuvent aider à tirer parti des synergies et de la coopération dans la mise en œuvre des programmes, la discussion ici suggère que cela peut être limité aux domaines où les incitations s'alignent. Le TEC semble illustrer les domaines où les intérêts extérieurs peuvent promouvoir la coopération régionale.

Il semblerait également qu'une " meilleure coopération entre la CEDEAO et l'UEMOA améliorera la mise en œuvre des mesures de commerce et de facilitation des échanges dans la région ", mais le véritable défi est de savoir comment y parvenir. Malgré la présence de mécanismes formels, de financements pour les soutenir et de chevauchement d'agendas et de mandats, l'harmonisation est restée un défi dans la pratique, avec des exemples qui suggèrent que l'option de choisir entre deux régimes régionaux peut parfois être considérée comme un avantage, pour les gouvernements mais potentiellement aussi pour les entreprises.

Dans le même temps, de nombreuses difficultés et contraintes au commerce régional sont moins liées à la coopération UEMOA-CEDEAO qu'à la faible mise en œuvre des mesures convenues telles que le SLE et le TEC de la CEDEAO, aux barrières non tarifaires, aux informations sur le marché et aux coûts de transport. Cela suggère que des approches plus ciblées et pragmatiques de l'harmonisation des procédures offriraient *certain*s avantages aux entreprises. Les preuves suggèrent que même lorsque les régimes de l'UEMOA et de la CEDEAO *devraient* être acceptés, par exemple pour le commerce intra-CEDEAO avec un certificat d'origine CEDEAO, dans la pratique ce n'est parfois pas le cas. L'application effective des textes juridiques aux postes frontières est un problème qui dépasse la coordination, la corruption et les pratiques commerciales informelles résultant de l'interaction entre les commerçants et les fonctionnaires.

De manière peut-être plus pragmatique, la question est de savoir si la facilitation des échanges peut être améliorée sans une meilleure coopération UEMOA-CEDEAO, et/ou par une division différente du travail, et si les partenaires extérieurs peuvent réellement y contribuer dans la pratique.

Ce dernier point est alors lié à la troisième hypothèse, selon laquelle " les États membres et les acteurs économiques sont également engagés, ou du moins neutres, envers les deux organisations régionales et leurs processus ". Bien que ce document n'ait pas pu dresser la carte de tous les groupes d'acteurs possibles et de leurs intérêts spécifiques dans l'UEMOA et la CEDEAO, l'implication de l'analyse et des entretiens est que ce n'est pas le cas. Les différents gouvernements accordent une importance différente à l'UEMOA ou à la CEDEAO dans leurs stratégies nationales. En fonction de leurs marchés cibles, les entreprises se concentreront également sur l'un ou l'autre. Bien que tout ne puisse être attribué à la légitimité historique, la nature plus étroitement liée des économies de l'UEMOA à travers les différentes itérations de l'union monétaire et économique depuis l'indépendance semble favoriser l'UEMOA en termes de confiance et de solidarité.

L'avenir

Dans l'ensemble, cela pose des défis au personnel de l'UEMOA et de la CEDEAO. Si les États membres et leurs acteurs non étatiques s'engagent avec l'UEMOA ou la CEDEAO de différentes manières et à des fins différentes, cela devrait se refléter dans la politique régionale et la conception des programmes, tandis que le niveau et la forme de la coopération entre les deux organisations pourraient dépendre du domaine et des incitations à le faire.

Une évolution quelque peu radicale consisterait à ce que l'UEMOA cesse de promouvoir un programme commercial, tous les instruments et procédures commerciaux de l'UEMOA étant annulés au profit de ceux de la CEDEAO. Bien que cela rendrait certainement les choses plus claires pour le secteur privé et permettrait de libérer des ressources de l'UEMOA pour d'autres points de son agenda, la discussion ci-dessus montre que même pour certaines entreprises et certains gouvernements, cela ne serait pas vu d'un bon œil, étant donné que l'UEMOA offre une "option de secours" en cas de besoin.

Une possibilité plus pragmatique pourrait être que l'UEMOA prenne la tête de la mise en œuvre de certains programmes de la CEDEAO au sein du groupe de pays de l'UEMOA. En d'autres termes, dans certains domaines où les programmes de la CEDEAO et de l'UEMOA se chevauchent, tous les projets et documents seraient établis au nom des deux organisations, tandis que l'UEMOA contribuerait à la réalisation d'un programme de la CEDEAO dans ses pays membres. Cela se fait déjà, semble-t-il, à travers certains projets, et ne nuirait pas au rôle plus important de l'UEMOA dans la gestion macroéconomique de ses économies, et contribuerait à rapprocher les agendas commerciaux des deux organisations.

Alors que des programmes tels que le programme multi-donneurs FEAO cherchent à encourager la collaboration par le biais d'approches conjointes, d'une appropriation partagée du processus et d'une coprésidence des groupes techniques, ce modèle est également confronté à des défis. La nécessité de contacts et de discussions fréquents et réguliers, l'instauration d'un climat de confiance et la possibilité pour l'un ou l'autre de prendre la direction des opérations rendent ce modèle coûteux et long. Cela peut également entraîner des frustrations étant donné que, sur le papier, une organisation devrait finalement devenir la seule organisation régionale dans la région. Néanmoins, adopter cette approche et travailler de bas en haut, peut-être de manière plus informelle, avec différents départements et parties prenantes, peut être le meilleur moyen d'identifier les points d'attraction, notamment parmi les États membres et leurs parties prenantes. Cela ne tient évidemment pas compte du fait que différents partenaires de développement soutiennent la CEDEAO et l'UEMOA, sans doute aussi pour des raisons différentes, et que la coordination des stratégies de soutien d'un donateur à deux organisations est en soi un défi organisationnel. Comme nous l'avons vu, lorsqu'un financement externe ou même une pression (le cas de l'APE) est impliqué, cela peut contribuer à une certaine collaboration entre les deux organisations.

Enfin, alors que les processus d'intégration régionale continuent de s'attaquer aux obstacles au commerce intrarégional, le processus de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) prend également de l'ampleur. Si, en principe, cela ne modifie pas la manière dont le commerce se déroule au sein des groupements régionaux, ceux-ci étant considérés comme des "blocs de construction" pour l'accord continental, l'option alternative consistant à commercer en dehors de la région deviendra bientôt une réalité. Les possibilités de s'engager dans des chaînes de valeur continentales peuvent potentiellement offrir aux entreprises la possibilité de se développer et de commercer en *dehors de la région*. Bien que beaucoup de choses dépendent encore des offres tarifaires et des règles d'origine qui seront finalement convenues, cela fait peser une plus grande responsabilité sur les acteurs régionaux en Afrique de l'Ouest pour assurer un environnement commercial favorable en s'appuyant sur toutes les structures institutionnelles en place.

Bibliographie

- Union africaine. 2006. *Décision sur le moratoire sur la reconnaissance des communautés économiques régionales (CER)*, Addis Abeba : Référentiel commun de l'Union africaine.
- Union africaine. 2009. *Étude pour la quantification des scénarios de rationalisation des Communautés économiques régionales (CER), Structure du commerce inter-pays des pays leaders du commerce intra-africain*, Rapport provisoire.
- Union africaine. 2018. *Protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement*.
- ACET. 2021. *Rapport sur la transformation de l'Afrique 2021. Intégrer pour transformer*, Accra : Centre Africain pour la Transformation Economique.
- BAD. Non daté. *Intégration régionale au Sénégal*, Abidjan : Groupe de la Banque africaine de développement.
- Alper, C.E., Chen, W., Dridi, J., Joly, H. et Yang, F. 2016. *A work in progress : integrating markets for goods, labor and capital in the East African Community*, Washington, DC : Fonds monétaire international.
- Apiko, P., Bisong, A., Byiers, B. 2021. *Connecter les marchés et les personnes en Afrique : Streamlining regional trade and free movement protocols*, ECDPM Discussion Paper No.311.
- Bach, D. C. 1983. *The Politics of West African Cooperation : CEAO and ECOWAS*, The Journal of Modern African Studies, 21:4 pp605-623.
- Bach, D. C. 2016. *Le régionalisme en Afrique : Généalogies, institutions et réseaux transétatiques*, Abingdon, New York : Routledge.
- Bahgdar, F. 2021. *CEDEAO : Le bloc ouest-africain vise à lancer une monnaie unique en 2027*, DW, Top Stories, 19.06.2021. Bonn, Berlin : Deutsche Welle.
- Bakhoun, M. 2021. *Intégration régionale et politique de concurrence en Afrique de l'Ouest : Interfacer les politiques de concurrence régionales et continentales*, AfronomicsLAW, Analysis, Symposium Posts.
- BCEAO. 2020. *Rapport sur le commerce extérieur de l'UEMOA en 2019*, Dakar : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
- Byiers, B., Woolfrey, S., Medinilla, A. et Vanheukelom, J. 2019. *L'économie politique du " bol spaghetti " régional de l'Afrique - Rapport de synthèse*, rapport ECDPM. Maastricht : ECDPM.
- Chahed, N. 2019. *Conseil de l'Entente : Vers une coalition régionale de lutte contre le terrorisme*, Ankara : Anadolu Agency.
- Cissé, A. 2018. *Dématérialisation du certificat d'origine dans l'espace UEMOA. Rapport régional*, Genève, Dakar : Centre du commerce international et Union économique et monétaire ouest africaine.
- De Roquefeuil, Q., Plunkett, D. et Ofei, F. 2014. *L'impact d'une intégration économique régionale plus étroite sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Focus sur le tarif extérieur commun de la CEDEAO*, Discussion Paper ; no. 154. Maastricht : ECDPM.
- CE. 2018. *Évaluation externe de la coopération de l'Union européenne avec la région de l'Afrique de l'Ouest (2008-2016)*, Bruxelles : Commission européenne.
- CEDEAO. 2004. *Accord de Coopération et de Partenariat entre l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de L'ouest*.
- CEDEAO. 2016. *Rapport annuel*, Abuja : Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
- CEDEAO. 2014. *Protocole d'accord entre la CEDEAO et l'UEMOA pour la mise en cohérence des normes communautaires*.

-
- CEDEAO. 2018. *Début de la deuxième réunion du comité conjoint CEDEAO-UEMOA sur l'union douanière de la CEDEAO*, Abuja : Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
- CEDEAO. 2017. *La CEDEAO et l'UEMOA harmonisent leurs positions sur le RIP 10e et 11e FED*, Abuja : Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
- CEDEAO. 2019. *La CEDEAO et l'UEMOA s'apprêtent à renforcer le réseau commercial régional*, Abuja : Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
- CEDEAO/CEWAS. 2014. *Réunion du Comité Régional de l'Intégration à Abuja*, Abuja : Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest / Economic Community of West African States Commission.
- CEDEAO/CEDEAO-UEMOA. 2019. *18ème rencontre interinstitutionnelle CEDEAO-UEMOA. Relevé de conclusions de la réunion des Chefs d'Institution*, Abidjan.
- Commission de la CEDEAO. 1993. *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) - Traité révisé*, Abuja : Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
- Commission de la CEDEAO. 2021. *Base de données des ministres des Affaires étrangères, des ministres en charge des affaires de la CEDEAO et des chefs des bureaux nationaux de la CEDEAO (20 janvier 2021)*, Abuja : Commission de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
- Engel, J. et Jouanjean, M.A. 2015. *Contraintes politiques et économiques du processus d'intégration économique régionale de la CEDEAO et possibilités d'engagement des donateurs*, EPS Peaks. Londres : Overseas Development Institute.
- IDRC-CRDI. 2016. *Augmentation des taxes sur les produits du tabac préconisée en Afrique de l'Ouest*, Ottawa : Centre de recherches pour le développement international - International Development Research Centre.
- FMI. 2019. *Le Conseil d'administration du FMI conclut une consultation régionale avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, Communiqué de presse ; n° 19/81. Washington DC : Fonds monétaire international.
- France24. 2015. *Entretien exclusif avec le président nigérian Muhammadu Buhari*, Vidéo. 16 septembre. Paris : France24.
- Gammadigbe, V. 2021. *L'intégration commerciale régionale est-elle un moteur de croissance et de convergence en Afrique ?* Document de travail du FMI, 21/19. Washington DC : Fonds monétaire international.
- JICA. 2018. *Le projet de développement du corridor de l'anneau de croissance de l'Afrique de l'Ouest Plan directeur. Rapport final*, Vol. 2, Plans de développement des corridors. Tokyo : Agence japonaise de coopération internationale.
- Karkare, P., Byiers, B., Apiko, P. et Kane, M. 2021. *Un système, pas une erreur : Le commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest*, Discussion Paper ; no. 300. Maastricht : ECDPM & Dakar : Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement.
- Kassa, W. et Sawadogo, P.N. 2021. *Trade Creation and Trade Diversion in African RECs. Drawing Lessons for AfCFTA*, Policy Research Working Paper ; no. 9761. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Mara, M. 2020. *G5 Sahel, Cedeao, Uemoa... En finir avec la balkanisation institutionnelle de l'Afrique*, Jeune Afrique, *Diplomatie*, 10 janvier 2020. Paris : Jeune Afrique.
- Naara Koutouan, A. J. 2019. *Contribution à l'étude des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest : cas de l'union économique et monétaire Ouest-Africaine et de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, Bordeaux : Université de Bordeaux.
- Olayiwola, W. 2020. *Governing the Interface between the African Continental Free Trade Area and Regional Economic Communities Free Trade Areas : Issues, Opportunities and Challenges*, New York, NY : Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique.

-
- Piccolino, G. 2019. *Looking like a regional organization ? Le modèle européen d'intégration régionale et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)*, Cambridge Review of International Affairs, Volume 33, 2020 - Issue 2.
- Rapport du COPS. 2015. *La scission entre les pays anglophones et francophones au sein de l'UA pourrait refaire surface lors des élections de l'année prochaine pour une nouvelle Commission*, PSC Insights - It's Shakespeare vs Molière in the African Union. Addis-Abeba : Institut d'études de sécurité, Afrique.
- République du Bénin. 2018. *Plan National de Développement 2018-2025*.
- République du Sénégal. 2018. *Plan Sénégal Émergent. Plan d'Actions Prioritaires 2019-2023*.
- République Togolaise. 2018. *Plan National de Développement 2018-2022*.
- Rolland, J.P., Alpha, A. 2010. *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final. Nogent-sur-Marne : Groupe de Recherche et d'échanges technologiques & Paris : Agence Française de Développement.
- Stuart, J. 2021. Utilisation des zones commerciales préférentielles en Afrique, UNECA Dans le cadre du projet : "Renforcement des capacités pour des accords commerciaux africains inclusifs et équitables" (FED/2019/405-346).
- Takafo-Kenfack, D. 2016. *Libres commentaires sur l'indépendance du commissaire aux comptes des sociétés anonymes de l'OHADA*, Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires, Pratique Professionnelle o. 6, Janvier 2016. Porto-Novo : École régionale supérieure de la magistrature.
- Tesche, J. 2021. *Les gouvernements des pays ouest-africains doivent augmenter les taxes sur le tabac pour améliorer la santé et les finances publiques*, Brighton : International Centre for Tax and Development EC(ICTD).
- Tralac. 2019. *Ghana : commerce intra-africain et profil tarifaire - 2018*, Trade Data Update ; n° 15, 2019. Stellenbosch : Trade Law Centre.
- UEMOA. 2003. *Traité modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)*, Abuja : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- UEMOA. 2017. *Communiqué final de la 16ème réunion du Secrétariat Technique Conjoint*, Ouagadougou : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- UEMOA. 2019. *Elaboration d'un statut régional pour les Opérateurs Économiques Agréés et accélération des travaux sur la libre pratique : telles sont les recommandations principales formulées par les douaniers de l'espace UEMOA à l'issue de leur 8ème forum à Dakar*, Ouagadougou : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- UEMOA. 2020. *Rapport annuel sur les fonctionnement et l'évolution de l'Union 2020*, Ouagadougou : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- UEMOA. 2021. *30 mai 2011-30 mai 2021 : 10 ans pour le chantier Paix et Sécurité de l'UEMOA*, Communiqué de presse. Ouagadougou : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- UEMOA. 2021a. *Coopération et Convergence entre l'Uemoa et la CEDEAO*, Ouagadougou : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- CNUCED. 2018. *Intégration régionale et mesures non tarifaires dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*, New York, NY : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.
- UNECA. 2016. *La CEDEAO à 40 ans : une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en Afrique de l'ouest*, New York, NY : Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.
- Vanheukelom, J., Byiers, B., Bilal, S., Woolfrey, S. 2016. *L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique - Rapport de synthèse*, Maastricht : ECDPM.

Vidzraku, S. 2018. *Conseil de l'Entente : les cinq pays membres adoptent un nouveau plan stratégique*, Lomé : La Tribune Afrique.

Viz Hub. 2021. *Atlas de la complexité économique*, Harvard : Harvard University Growth Lab.

OMC. 2017. *Examen des politiques commerciales : Membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)*, Genève : L'Organisation mondiale du commerce.

À propos de l'ECDPM

L'ECDPM est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Politique étrangère et de développement de l'UE
- Migration et mobilité
- Economie et gouvernance numériques
- Relations UA-UE
- Paix, sécurité et résilience
- Gouvernance démocratique
- Relance et transformation économiques
- Changement climatique et transition verte
- Intégration économique africaine
- Systèmes alimentaires durables

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication a été commandé et financé par le gouvernement néerlandais pour soutenir le programme de facilitation des échanges en Afrique de l'Ouest avec la CEDEAO et l'UEMOA, ainsi que ses partenariats plus larges en Afrique de l'Ouest. Cette publication bénéficie du soutien structurel de la part des partenaires institutionnels de l'ECDPM: les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, le Danemark et l'Autriche.

ISSN1571-7577

ecdpm

Making policies work

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands Pays Bas
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels Bruxelles
Belgium Belgique
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447