

RAPPORT DE SYNTHÈSE

## Démêler l'écheveau politique des organisations régionales africaines

POLITICAL ECONOMY DYNAMICS OF REGIONAL ORGANISATIONS IN AFRICA

PEDRO

Par Bruce Byiers, Sean Woolfrey, Alfonso Medinilla et Jan Vanheukelom

Janvier 2020

Ce rapport présente les principales constatations du projet de recherche biennal 'Dynamiques d'économie politique des organisations régionales africaines' (PEDRO par son sigle en anglais). Il cherche à expliquer les raisons pour lesquelles les pays africains adhèrent à de multiples organisations régionales, qui souvent se chevauchent, et ce malgré les complications créées par cet « écheveau » d'accords. Il vise aussi à décrire ce qui pousse et ralentit les agendas et processus régionaux de ces organisations, en vue d'aider les décideurs politiques nationaux et régionaux dans leurs relations avec les parties prenantes africaines et avec les partenaires externes, et pour faciliter le passage des stratégies et engagements pris à une mise en œuvre efficace.

Les constatations reprises dans ce rapport expliquent pourquoi les organisations régionales ont souvent du mal à promouvoir l'intégration fonctionnelle voulue en Afrique. Les ambitions et la portée des engagements et du soutien aux processus régionaux vont souvent au-delà de la marge de manœuvre politique dont disposent les acteurs nationaux et régionaux. Il importe donc de reconnaître que les obstacles à l'intégration et à la coopération régionale résultent souvent d'un flux continu de négociations politiques entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, et pas seulement d'un manque de financement ou de capacités. La nature de la « problématique » traitée par telle ou telle organisation importe et soulève des questions quant au niveau et à la forme de coopération régionale les plus appropriés et quant au rôle assigné aux organisations régionales dans des domaines politiques spécifiques. Cela permet d'identifier et de se concentrer sur des problématiques définies localement là où l'action régionale apporte manifestement une valeur ajoutée.

L'actuelle dépendance vis-à-vis du financement extérieur détermine par ailleurs les motivations pour s'investir dans les organisations régionales. Le financement externe permet aux pays d'avancer les agendas régionaux à moindre coût, mais souvent au prix d'une moindre appropriation en aval qui nuit à leur mise en œuvre. Les organisations régionales ne sont toutefois qu'un aspect parmi d'autres de l'intégration et de la coopération régionales : il importe donc d'appréhender et de tenir compte des autres dynamiques et acteurs régionaux et transfrontaliers qui jouent un rôle dans l'intégration régionale.



## Table of Contents

Sigles et acronymes.....	iii
1. Présentation du projet « PEDRO » .....	1
2. Pourquoi tant d'organisations régionales ?.....	2
Les régions comme éléments de base de l'intégration ? .....	2
Au-delà du commerce.....	3
Au-delà des CER .....	4
Poids de l'histoire et prolifération d'instances régionales.....	4
Multiples adhésions pour de multiples raisons.....	6
Organisations complémentaires ou concurrentes ? .....	7
3. Que font les organisations régionales africaines ? .....	9
Adaptation pragmatique ou inflation de leur agenda ? .....	9
Action collective, ou accumulation d'actions ? .....	10
Plate-forme de dialogue ou diplomatie de salon ? .....	11
Minimiser les dommages ou maximiser les avantages ? .....	12
4. Quels facteurs déterminent l'attractivité politique des organisations régionales ? .....	15
Fonctions et formes institutionnelles .....	15
Financement et redevabilité.....	16
À qui profite la mise en oeuvre effective des agendas régionaux ? .....	18
5. Conclusions – que faire et ne pas faire ?.....	18
Passer à l'échelon sous-régional .....	19
Penser et agir politiquement au plan régional.....	20
Références.....	22

## List of Figures

Figure 1: Un continent de continents .....	2
Figure 2: La RDC et ses nombreuses affiliations .....	6
Figure 3: Les différentes approches de l'UE face au régionalisme africain.....	9

## Sigles et acronymes

ABN	Autorité du bassin du Niger
ALT	Autorité du lac Tanganyika
AU	Union africaine
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CBLT	Commission du bassin du lac Tchad
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Commission économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CER	Communauté économique régionale
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CGG	Commission du Golfe de Guinée
CICOS	Commission internationale du bassin Congo–Oubangui–Sangha
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
EAPP	Pool énergétique d'Afrique de l'Est ( <i>Eastern Africa Power Pool</i> )
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
IBN	Initiative du bassin du Nil
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement ( <i>Intergovernmental Authority on Development</i> )
MNJTF	Force multinationale mixte ( <i>Multinational Joint Task Force</i> )
NELSAP	Programme d'action subsidiaire des lacs équatoriaux du Nil ( <i>Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program</i> )
PEAC	Pool énergétique de l'Afrique centrale
PEDRO	Dynamiques d'économie politique des organisations régionales africaines
OBV	Organisation de bassin versant
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
SACU	Union douanière de l'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAPP	Pool énergétique d'Afrique australe ( <i>Southern Africa Power Pool</i> )
UE	Union européenne
UMA	Union du Maghreb arabe
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZLE	Zone de libre-échange
ZLECAf	Zone de libre-échange continentale africaine

## 1. Présentation du projet « PEDRO »

Les nouveautés que constituent la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et la conclusion d'un accord sur un programme de réformes exhaustif pour l'Union africaine (UA) suggère que le moment se prête à une analyse des dynamiques d'économie politique des processus internationaux en Afrique. Mais par-delà ces évolutions continentales qui font la une des journaux, les décideurs politiques nationaux et régionaux travaillent à bien d'autres initiatives de coopération et d'intégration régionales. On décrit souvent l'Afrique comme un « écheveau » de dispositifs régionaux, en raison de la multiplicité et du chevauchement des organisations régionales chargées de traiter une multiplicité de problématiques transfrontalières dont l'emmêlement engendre de nombreux défis pour les organisations régionales, leurs membres et leurs partenaires extérieurs.

Démêler les divers intérêts, incitations et rapports de force qui déterminent le poids politique des organisations régionales et les intérêts de leurs États membres n'est pas une mince affaire. Mais cela peut aider les décideurs politiques aux niveaux régional et national, ainsi que leurs partenaires extérieurs, à s'engager dans la coopération régionale en ayant une vision plus claire de ce qui est en jeu. Une compréhension plus politique du dessous des processus régionaux peut aussi renouveler le dialogue entre acteurs concernés par les politiques régionales et par leur mise en œuvre. Elle peut en outre contribuer à se forger une idée plus réaliste des objectifs régionaux souhaitables et réalisables.

De précédents travaux consacrés à l'économie politique de l'intégration régionale en Afrique ont mis en évidence les facteurs qui influencent la prise d'engagements régionaux et leur mise en œuvre. Il s'agit notamment de facteurs structurels qui constituent la raison d'être originale des organisations régionales et qui déterminent la façon dont celles-ci ont été imaginées sur le papier et fonctionnent dans la pratique ; du rôle joué par les États décisifs (pivots ou *hegemon*s régionaux) capables de lancer ou de bloquer les processus régionaux – et les intérêts des élites politiques de ces pays – ; ainsi que des modalités et de l'intensité du soutien apporté par les partenaires extérieurs. Ces travaux ont montré que la mise en œuvre de ces engagements régionaux a plus de chance d'aboutir lorsque les élites des États membres sont incitées à se doter de la capacité bureaucratique nécessaire à la réalisation de leurs engagements.<sup>1</sup>

Ce rapport présente les principales conclusions du projet 'Dynamiques d'économie politique des organisations régionales africaines' (PEDRO par son sigle en anglais), un projet de recherche étalé sur deux ans, qui a permis de réaliser plus de 30 études portant sur 17 organisations régionales et un large éventail de secteurs. Cette recherche s'articule autour de trois questions clés :

1. Dans quelle mesure l'organisation ou le processus régional visé suscite-t-il l'adhésion politique ?
2. Quels sont les intérêts des États membres dans l'organisation ou le processus régional ?
3. Quels domaines sectoriels spécifiques offrent le plus grand potentiel d'adhésion ?

Au travers de ces questions, le projet PEDRO s'est employé à mieux appréhender les freins et les éléments moteurs des différentes organisations régionales et des processus de réforme africains, afin d'aider les praticiens et les décideurs politiques nationaux, régionaux et extérieurs à matérialiser leurs engagements et déclarations par une mise en œuvre plus efficace, grâce à une compréhension plus fine du dessous des politiques poursuivies par ce large éventail d'organisations régionales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ces constatations sont résumées dans le document de synthèse du projet PERIA : <http://www.ecdpm.org/peria>.

<sup>2</sup> Toutes les études PEDRO, y compris les résumés, sont disponibles sur le site web de l'ECDPM <http://www.ecdpm.org/pedro> de même qu'une cartographie interactive des organisations régionales réalisées dans le cadre de ce projet : <http://www.ecdpm.org/regionalmap>. Ces études ont été effectuées à partir d'un travail documentaire et d'entretiens sur le terrain, et ont résulté en i) un ensemble d'études régionales portant sur des secteurs spécifiques, ii) des documents de réflexion thématiques regroupant toutes les régions – sur la paix et la

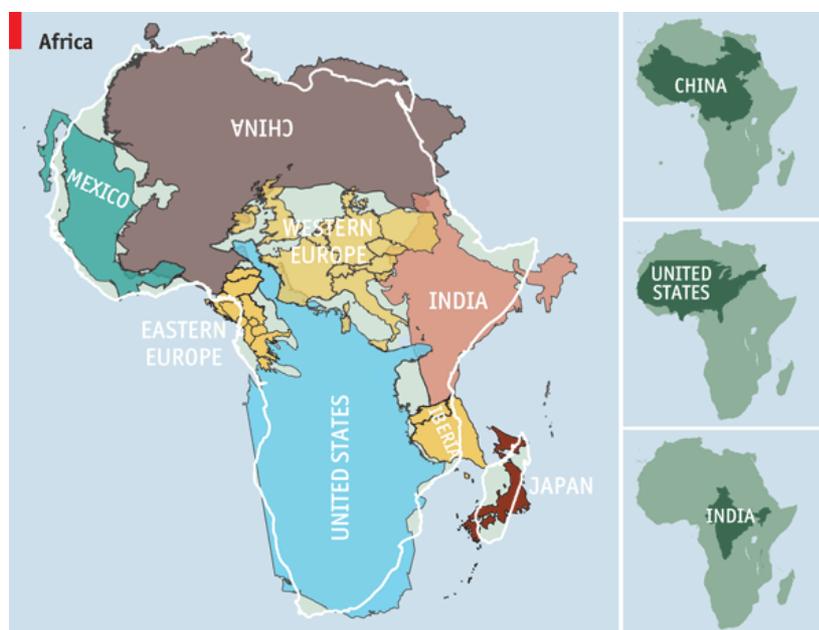
Le présent rapport n'est pas un résumé de l'ensemble des études réalisées dans le cadre du projet PEDRO. Il recense plutôt les thèmes clés, les points communs, les compromis et les défis transversaux qui apparaissent dans les différents domaines de politiques publiques et organisations régionales. La section 2 commence par une réflexion sur les raisons qui expliquent l'apparition de ces organisations régionales, ce que l'on pourrait résumer par : *pourquoi sont-elles là*. La section 3 analyse la façon dont ces raisons et d'autres facteurs conditionnent ce que les organisations régionales tentent de faire et sont parfois censées faire - *ce qu'elles font (leurs objectifs)*. La section 4 expose ensuite certaines tensions pour expliquer où et comment elles suscitent ou non l'adhésion. En conclusion, la section 5 propose aux décideurs politiques qui travaillent sur l'intégration et la coopération régionales quelques éléments de réflexion sur *les choses à faire et à ne pas faire* dans ce domaine.

## 2. Pourquoi tant d'organisations régionales ?

### Les régions comme éléments de base de l'intégration ?

Le continent africain couvre à peu près la même superficie que celle cumulée de l'Union européenne et cinq pays : la Chine, l'Inde, le Mexique, le Japon et les États-Unis (cf. figure 1 ci-dessous). Le fait que 54 pays africains, dont 16 enclavés, couvrent la même surface que ces six zones économiques, implique qu'un grand nombre de frontières doivent être enjambées pour créer de plus vaste marchés synonymes d'économies d'échelle. Telle est la logique qui sous-tend les Communautés économiques régionales africaines (CER) et leur rôle en tant « qu'éléments constitutifs de l'intégration économique africaine » dans le cadre de l'Union africaine.

Figure 1: Un continent de continents



Source : *The Economist* 2010<sup>3</sup>

sécurité, les stratégies régionales d'industrialisation et les organisations de bassin versant, notamment, et iii) des études approfondies sur l'économie politique du Nigeria et de l'Afrique du Sud par rapport à la ZLECAf, sur les finances et la réforme de l'UA, sur la filière de l'élevage en Afrique de l'Ouest et sur la façon dont le Mali transpose son agenda en matière de gestion de l'eau et de l'énergie au plan régional. Toutes ces études sont disponibles à cette adresse : <http://www.ecdpm.org/pedro>

<sup>3</sup> The Economist, 2010: The true size of Africa. Africa is bigger than it looks on most maps of the world, Nov 10th 2010. <https://www.economist.com/graphic-detail/2010/11/10/the-true-size-of-africa>

Envisager les organisations régionales comme des éléments de base suggère une certaine uniformité entre les CER, ou une répartition structurée des tâches, mais il n'en est rien. Les CER n'en sont pas toutes au même stade d'intégration économique et politique, et cette disparité est appelée à perdurer. La répartition des tâches en fonction du principe de subsidiarité – autrement dit, l'attribution des rôles en sorte que les problèmes soient traités au niveau le plus approprié, qu'il soit local, national, régional ou continental – paraît logique sur le papier, et explique les efforts de l'UA pour réexaminer ses modalités d'interaction avec les CER. Mais comme le montrent les exemples de ce rapport, le choix des missions et le mode de fonctionnement des organisations relève moins d'une répartition officielle des tâches que de l'issue de négociations, de marchandages et de jeux de pouvoir entre les États, au sein des États et dans les différentes organisations régionales.

Dans le même ordre d'idées, des groupements économiques régionaux qui se superposent, comme la Commission économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) par exemple, ou encore l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont amorcé des discussions sur la « rationalisation » de leurs activités afin d'éviter les chevauchements et les doublons. Les études relatives à ces organisations montrent toutefois que ces ambitions prennent peu en compte les différences entre ces organisations sur le plan de leurs origines, de leurs histoires, des relations entre leurs dirigeants, de leur influence et de leurs rapports de force au plan régional, du niveau d'intégration auquel elles sont parvenues et du sentiment général d'appartenance qu'elles ont su créer. Dans la pratique, ces éléments priment sur les considérations d'efficacité et de rationalisation et sur la volonté d'éliminer les structures et les mandats redondants, ce qui maintient un certain chaos apparent. Les études PEDRO soulignent la nécessité de comprendre chaque organisation régionale pour ce qu'elle est, avec sa propre histoire, son contexte et ses alliances entre États-membres, car c'est ce qui détermine à quoi peuvent ressembler des objectifs d'intégration et de coopération réalistes.

### Au-delà du commerce

L'intégration économique n'est pas la seule problématique, loin s'en faut, à requérir une approche régionale. Avec 63 bassins versants transfrontaliers couvrant 64% de la superficie du continent (PNUE 2010), de nombreuses forêts transfrontalières et des conflits aux retombées régionales, l'action collective apparaît également comme l'approche a priori la plus logique pour traiter ces dossiers par le biais de l'intégration et de la coopération régionales.<sup>4</sup>

Le désir *de partager et de préserver* des biens publics régionaux comme les fleuves et les rivières, les lacs et les forêts et *de créer et de maintenir* des biens publics régionaux tels que les marchés régionaux des biens et des services, l'énergie, les transports ou la sécurité alimentaire, ainsi que la nécessité de minimiser les « maux » publics que constituent les retombées transfrontalières des conflits et du changement climatique, sont autant de problématiques qui appellent à la coopération régionale. En témoigne l'intérêt grandissant porté par les CER à la paix et à la sécurité – la CEDEAO et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) se distinguent à cet égard – et à la gestion des ressources naturelles, comme le montre la stratégie régionale de l'eau de la SADC. Les organisations régionales sont par ailleurs souvent investies d'une mission normative : elles établissent pour leurs membres des normes relatives aux principes de gouvernance et de démocratie et aux politiques visant à promouvoir l'égalité des sexes et les opportunités pour les jeunes. Bien que le niveau d'adhésion politique au niveau régional varie d'une question normative

---

<sup>4</sup> Bien que les Nations Unies ne reconnaissent que 54 états, l'Union africaine compte également la République arabe sahraouie démocratique parmi ses membres.

à l'autre, tous recèlent apparemment une dimension transnationale qui nécessite à tout le moins une certaine coordination des actions menées au plan national.

### Au-delà des CER

À l'image des frontières de nombreux États africains, celles entre les groupements régionaux sont souvent définies de manière arbitraire. Or les défis et opportunités transfrontaliers s'arrêtent rarement aux frontières d'une CER. Face à des enjeux qui englobent plusieurs territoires, les CER n'ont d'autre choix que de se coordonner. Cette situation explique en partie la demande de création d'une zone de libre-échange formulée par la SADC, la CAE et le COMESA. Mais elle peut aussi se traduire par le besoin de mettre en place des organisations supplémentaires, chargées de traiter des dossiers inter-CER. On comprend mieux, dès lors, la cohabitation entre le cadre UA-CER et une kyrielle d'autres organismes régionaux.

Un exemple en est la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT). Bien que cette organisation de gestion de l'eau soit manifestement censée gérer un bien public régional important, la CBLT a été choisie comme structure intergouvernementale d'accueil de la Force multinationale mixte (MNJTF), qui regroupe des détachements militaires **du Bénin, du Cameroun, du Tchad, du Niger et du Nigeria** sous commandement nigérian et qui a vocation à combattre la menace de Boko Haram dans la région. Cette décision s'est avérée nécessaire dans la mesure où, parmi les principaux pays impliqués, figuraient à la fois des membres de la CEDEAO et de la CEEAC : on ne pouvait légitimement passer ni par l'une ni par l'autre de ces structures pour contrer la menace sur la sécurité transfrontalière. Autre exemple, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), a été créée à la suite de la crise militaire en RDC afin de pallier l'absence d'une structure incluant des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe, de la CAE et de la CEEAC.

La Commission internationale du bassin Congo–Oubangui–Sangha (CICOS) constitue un cas de figure intéressant. Cette organisation de bassin versant, en charge de l'ensemble du bassin du fleuve Congo, s'est essentiellement formée autour des pays de la CEMAC et de la RDC (qui est de loin la plus concernée par cet enjeu), rejoints un peu plus tard par l'Angola, autre pays du bassin. On peut se demander pourquoi la CEMAC est la CER-hôte de la CICOS, et non la CEEAC. Comme le montre notre étude, la demande de création de la CICOS n'émane pas de la RDC – qui, de tout temps, a considéré le fleuve Congo comme une voie navigable purement nationale – mais de ses voisins francophones de la CEMAC. La RCA et le Congo Brazzaville sont passés par la CEMAC pour faire pression sur la RDC afin qu'elle coopère en matière de navigation et de partage des eaux, plutôt que par la CEEAC, structure plus large où ils risquaient d'empiéter sur les intérêts d'autres pays.<sup>5</sup>

La pléthore d'organisations régionales africaines s'explique en partie par la nécessité de mettre en place des structures complémentaires afin de s'occuper des problèmes régionaux entre deux CER. Ces organisations régionales ne répondent toutefois pas toujours aux besoins régionaux actuels.

### Poids de l'histoire et prolifération d'instances régionales

Bien que les organisations régionales répondent à un besoin actuel de coordination, la plupart d'entre elles ne sont pas des nouveautés. Beaucoup s'inscrivent dans le prolongement, parfois remanié, de dispositifs coloniaux : c'est le cas de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) du côté anglophone ou de l'UEMOA et de la CEMAC du côté francophone en Afrique de l'Ouest et centrale respectivement. Le franc CFA est moins le fruit d'une intégration monétaire récente et réussie qu'un héritage du passé. De nombreuses organisations de gestion des bassins versants ont à l'origine été créées pour faciliter la navigation entre des

---

<sup>5</sup> La CEMAC contribue aussi au financement de la CICOS, dans la mesure où les contributions des membres de celle-ci proviennent de la taxe d'intégration communautaire de la CEMAC.

pays africains récemment devenus indépendants : la CICOS provient de la Commission tripartite de 1978 entre le Congo-Brazzaville, la République centrafricaine (RCA) et le Zaïre, d'abord chargée de coordonner la navigation sur le fleuve Congo, et plus tard sur les fleuves Oubangui et Sangha.

La plupart des organismes régionaux sont moins le reflet d'une action collective concertée que d'une histoire qui détermine motivations politiques et relations de pouvoir, au sein des États et entre eux. En soi, la géographie et l'histoire continuent de jouer un rôle dans la composition des organisations régionales et le mode de participation des pays membres.

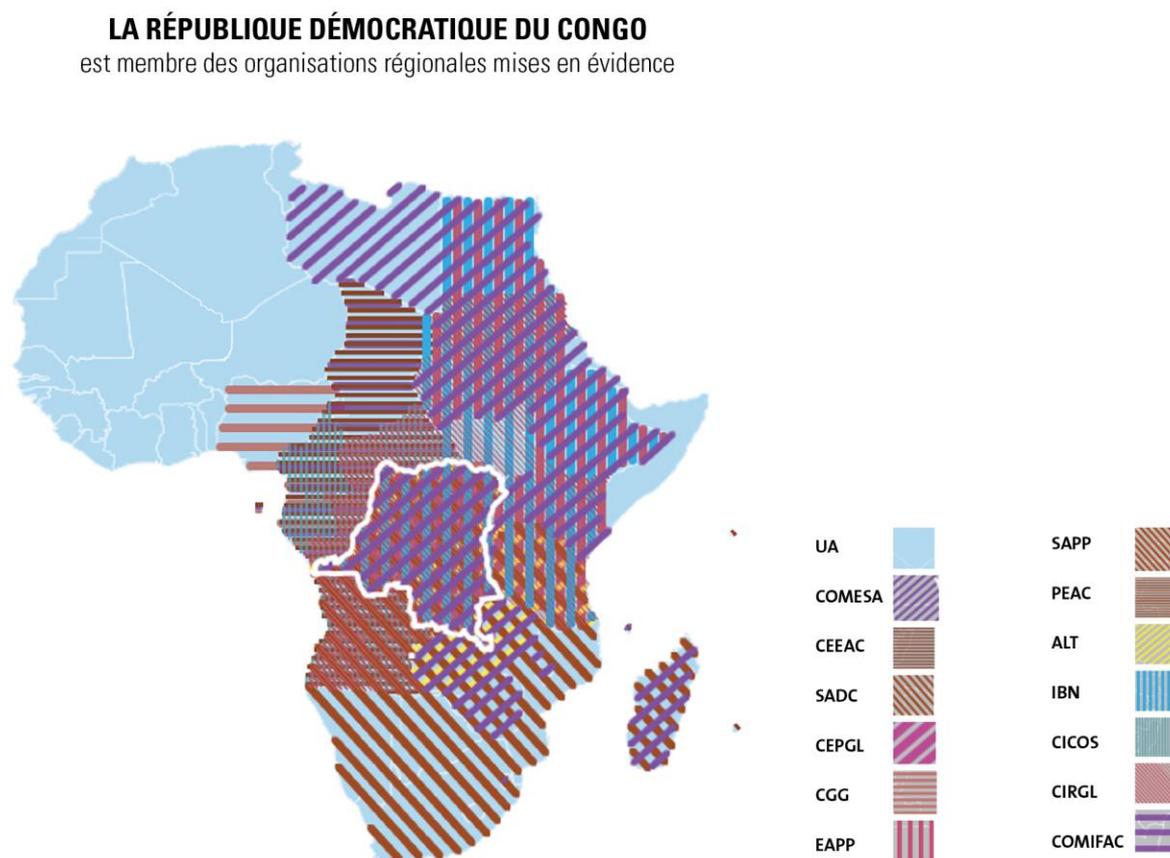
En moyenne, un pays africain est membre de huit organisations régionales. Parmi celles-ci figurent les huit CER reconnues par l'UA, des unions économiques, monétaires et douanières de longue date telles que l'Union des douanes de l'Afrique australe (UDAA), l'UEMOA et la CEMAC, ainsi que toute une série d'organisations régionales en charge de la gestion des bassins versants, de la paix et de la sécurité, de l'énergie, ou de la sylviculture.

C'est la République démocratique du Congo (RDC) qui détient actuellement la palme des affiliations: elle est membre de pas moins de 14 organisations régionales africaines.<sup>6</sup>

Bien que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme nous le verrons par la suite, la géographie et la taille du pays importent. Diverses parties de la RDC s'intègrent avec différents pays voisins et donc avec diverses régions, d'où les affiliations à de multiples organisations régionales. La RDC est membre de trois des huit CER reconnues par l'UA, à savoir le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). La RDC a par ailleurs renouvelé sa demande d'adhésion à la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) en 2019. Si, de manière anecdotique, certains responsables de l'Union européenne (UE) ont laissé entendre par le passé que « chaque pays ne devrait choisir qu'une région », il s'avère sans doute plus important de comprendre ce que les pays et leurs dirigeants attendent de chacun de ces blocs régionaux.

---

<sup>6</sup> Voyez à ce sujet les points de discussion d'ECDPM : <https://ecdpm.org/talking-points/regional-organisations-africa-mapping-multiple-memberships/> et <http://www.ecdpm.org/regionalmap>

Figure 2: La RDC et ses nombreuses affiliations <sup>7</sup>

Source : ECDPM 2018 <http://www.ecdpm.org/regionalmap>

### multiples adhésions pour de multiples raisons

Les attentes des pays africains varient en fonction de chaque organisation régionale. Bien que la CAE et l'IGAD partagent apparemment les mêmes objectifs au titre de l'architecture économique africaine, les études portant sur ces deux organisations montrent que le gouvernement kenyan insiste davantage sur l'intégration de marché au sein de la CAE, qui est plus avancée que l'IGAD dans ce domaine. L'IGAD répond davantage aux intérêts du Kenya et (éventuellement à ceux de l'Ouganda) dans le domaine de la promotion de la paix et de la sécurité au Sud-Soudan et en Somalie – deux foyers de risque importants pour les économies et les populations du Kenya et de l'Ouganda. Le Kenya semble donc poursuivre des objectifs différents au travers de ces deux CER, lesquels objectifs pourraient évoluer avec le temps. L'intérêt du Kenya pour l'intégration économique avec les pays de l'IGAD pourrait grandir si l'économie de l'Éthiopie continuait de croître et de s'ouvrir à la région, ouvrant ainsi d'alléchantes perspectives aux entreprises kenyanes. Le dynamisme de la CAE résulte en partie de la volonté des entreprises kenyanes d'exploiter son marché plus vaste que celui de l'IGAD.

<sup>7</sup> À savoir l'UA, la COMESA, la CEEAC, la SADC, la CEPGL, la CGG, l'EAPP, le SAPP, le PEAC, l'ALT, la CICOS, l'IBN, la CIRGL, et la COMIFAC.

Même sur le plan économique, les avantages offerts varient d'une CER à l'autre ; nos études relatives au COMESA et à la CAE montrent que le Kenya tire parti de son affiliation au COMESA pour protéger ses marchés, contre le dumping du sucre notamment, d'une façon qui lui serait impossible en vertu de la réglementation de la CAE. Bien que ce ne soit pas le seul motif de l'appartenance du Kenya au COMESA, cela montre que les divers organismes régionaux servent des intérêts différents, y compris dans la sphère politique.

L'adhésion à plusieurs organisations régionales peut aussi se justifier par la volonté d'accéder à d'autres grands marchés. Après l'avoir quittée en 2007 pour concentrer ses efforts sur l'intégration au sein de la CAE, le Rwanda a réintégré la CEEAC en 2016, au moment où cette adhésion n'apparaissait plus comme un choix entre l'une ou l'autre des deux communautés. L'appartenance aux deux entités élargit manifestement l'horizon des marchés. La Zambie se profile comme une porte d'accès aux marchés du COMESA et de la SADC, ce qui lui permet de jouer un rôle dans les échanges commerciaux avec les grandes économies égyptienne et sud-africaine. Les récentes demandes d'adhésion du Maroc et de la Tunisie, l'un à la CEDEAO, l'autre au COMESA, mettent en évidence la nature changeante des intérêts et de la demande, ainsi que le dynamisme croissant de ces pays (surtout le Maroc), pour s'intégrer à leurs voisins d'Afrique subsaharienne (même s'il est vrai que cela témoigne aussi de l'état moribond de l'Union du Maghreb arabe, autre CER reconnue par l'UA).

Le cumul des adhésions n'est toutefois pas qu'une affaire de marchés. Les études relatives à la CEDEAO mettent en évidence le rôle des huit pays de l'UEMOA en tant que contrepoids à l'hégémonie nigérienne dans l'élaboration du programme de la CEDEAO, qui regroupe 15 pays. Il en va de même pour les membres de la CEMAC, qui sont tous membres de la CEEAC. Bien que cela soit en partie dû à leur histoire (l'UEMOA et la CEMAC sont antérieures à la CEDEAO et à la CEEAC), ces « sous-CER » peuvent malgré tout jouer un rôle spécifique qui leur confère une raison d'être. Outre une histoire commune entre leurs membres, l'UEMOA et la CEMAC partagent des monnaies communes et une banque centrale régionale. Beaucoup pensent que l'UEMOA est plus opérationnelle que la CEDEAO et plus apte que cette dernière à évoluer vers une véritable mise en œuvre, bien que les deux organisations partagent les mêmes objectifs, ce qui rendrait théoriquement l'UEMOA obsolète. On ne peut donc que s'interroger face à l'ambition de la CEDEAO d'introduire sa propre monnaie commune, dont la mise en circulation est prévue pour 2020 : les pays de l'UEMOA préféreront-ils garder le franc CFA soutenu par la France et l'euro, ou unir leur destinée à celle des économies nigérienne et ghanéenne ?

Enfin, la participation à de multiples organisations reflète parfois des pays dont les visées dépassent le but initial ou la vocation première des organisations régionales auxquels ils appartiennent. Notre analyse de l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) montre que les pays membres de cet organisme régional s'en servent pour lever des fonds qui serviront à financer des projets hydro-électriques de longue durée au niveau national (Medinilla et Ronceray, 2019). Vu la disponibilité croissante de fonds liés au climat, cet effet d'aubaine, plus que des *problèmes directement liés à la gestion régionale de l'eau*, pourrait rendre plus attractives les organisations de bassin versant. Ceci nous renvoie non seulement aux intérêts que les pays peuvent avoir dans les organisations régionales, mais aussi à la nécessité d'envisager ces organisations régionales non plus en fonction de ce qu'elles sont « censées faire », mais bien en fonction du rôle qu'elles jouent effectivement et des objectifs qu'elles permettent à leurs États membres d'atteindre.

### **Organisations complémentaires ou concurrentes ?**

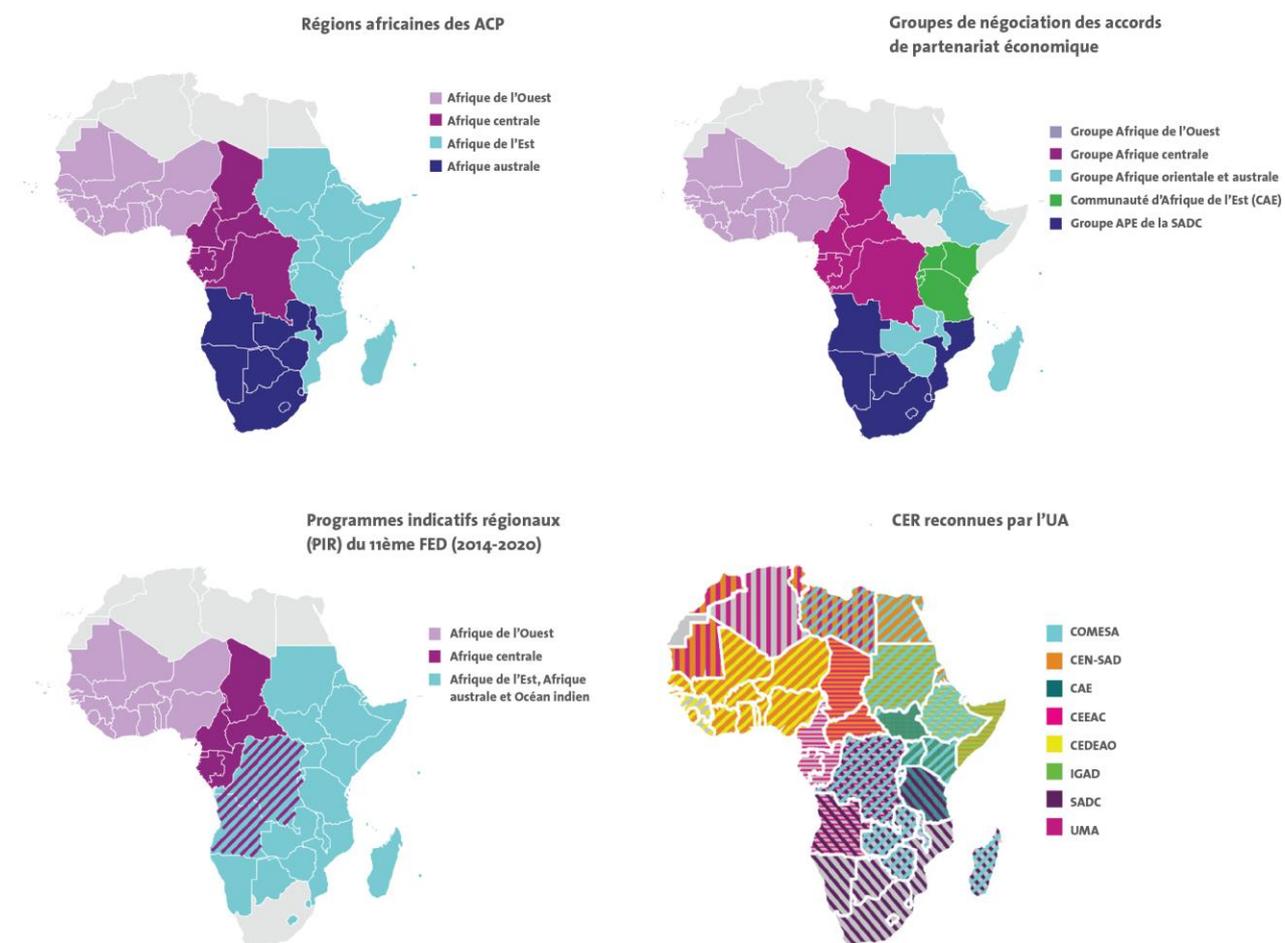
L'adhésion de certains pays à plusieurs organisations travaillant sur les mêmes sujets est-elle forcément une mauvaise chose ? Les organisations de bassin versant soulèvent d'intéressantes questions de subsidiarité et de complémentarité par rapport à des organisations régionales polyvalentes telles que les CER. Quel est le niveau le plus approprié pour aborder la question de l'eau ? Les organisations de bassin

versant permettent de se concentrer sur une seule ressource et de limiter leur composition aux seuls pays directement concernés par celle-ci. L'Initiative du bassin du Nil (IBN), par exemple, couvre l'ensemble de ce bassin. Mais dans le même temps, les principes qui structurent l'exploitation du Nil pourraient s'appliquer à d'autres fleuves de la Corne de l'Afrique ; il y a donc une certaine logique à ce que l'IGAD conçoive une politique régionale de l'eau qui applique les pratiques du bassin du Nil à d'autres fleuves à des fins d'harmonisation. Certains critiquent l'IGAD en disant qu'elle veut simplement se doter d'une politique régionale de l'eau pour imiter d'autres CER comme la SADC ou la CEDEAO, mais il s'agit plus fondamentalement de compléter les efforts déployés autour d'un fleuve sur un plan régional plus large, afin d'assurer la cohérence et surtout d'éviter la concurrence et les doublons. L'Éthiopie, qui se situe en amont de tous les pays voisins, ne s'associe généralement pas à des approches régionales de l'eau, leur préférant une approche bilatérale. Elle suit donc une approche fluviale au cas par cas, potentiellement au détriment de ses voisins. Une politique régionale de l'eau offrirait en principe une base pour éliminer cette incohérence.

S'il va de soi que différents organismes régionaux peuvent se compléter, certains vont jusqu'à dire que des chevauchements entre eux sont nécessaires. Selon de Waal et Ibreck (2016), des régions complexes comme la Corne de l'Afrique nécessitent « non seulement une approche multilatérale, mais aussi une approche de multilatéralismes multiples et en chevauchement ». En offrant différents lieux et canaux de discussion, ces organismes peuvent venir en aide à des régions « en proie constante aux turbulences » créées par de longs conflits, rivalités et alliances inter- et intra-étatiques entre des pays aux capacités de gouvernance aussi diverses que variées.

Les partenaires extérieurs, dont l'UE, s'efforcent depuis longtemps de démêler l'écheveau des organisations régionales africaines. Certains sont allés jusqu'à développer des cadres pour tenter de rationaliser les régions africaines d'un point de vue purement géographique (Medinilla & Bossuyt 2018: 10), créant ainsi une couche de coordination supplémentaire.

Figure 3: Les différentes approches de l'UE face au régionalisme africain



Source : *Medinilla & Bossuyt 2018 : 11*

Or, le principal problème réside moins dans l'entrelacs des compositions que dans la difficulté à cerner les fonctions régionales que ces organismes remplissent effectivement et à trouver les voies et moyens de renforcer leurs capacités de gouvernance et d'organisation afin qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs missions.

### 3. Que font les organisations régionales africaines ?

#### Adaptation pragmatique ou inflation de leur agenda ?

Quelle que soit leur origine, les organisations régionales ont pour objectif avoué de relever des défis régionaux communs ou de fournir des biens publics régionaux particuliers. Elles cherchent à promouvoir des marchés communs, des réponses communes aux conflits, des approches coordonnées vis-à-vis des ressources naturelles et une harmonisation des politiques facilitant les échanges et la coopération. Au fil du temps cependant, le périmètre de la plupart des organisations régionales s'est considérablement élargi au profit de nouveaux domaines, à telle enseigne qu'on constate aujourd'hui une « inflation des agendas ». Que ce soit pour obtenir un financement externe, pour faire preuve de leur utilité aux États membres ou suivre les tendances politiques mondiales, l'extension de ces agendas ne fait que compliquer la mise en œuvre.

Bien que CEDEAO ait été créé pour promouvoir l'intégration économique, notamment entre les pays francophones de l'UEMOA et leurs voisins anglophones (surtout le Nigéria), la sécurité est rapidement venue s'ajouter à ses missions, devenant même un domaine prioritaire pour lequel son mandat s'est considérablement élargi. L'IGAD a vu le jour à l'initiative des Nations Unies comme Agence intergouvernementale pour la sécheresse et le développement dans la Corne de l'Afrique, mais elle est aujourd'hui davantage connue et appréciée pour son action en matière de paix et de sécurité. La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) nous livre un autre exemple d'extension du périmètre d'activité. C'était à l'origine un forum destiné à promouvoir le dialogue entre les chefs d'État, mais elle s'est depuis fait connaître par son Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, un phénomène-clé qui sous-tend le conflit dans la région et qui rejait plus largement sur l'emploi et la transformation économique. Cette initiative doit son succès au fait que les États membres de la CIRGL, le Rwanda et la RDC en particulier, tiennent absolument à s'ouvrir le marché international des minerais. Aussi utile soit-elle, cette initiative a toutefois peu à voir avec le mandat initial de la CIRGL. L'agenda de la CICOS s'est lui aussi élargi, muant un organisme uniquement préoccupé par la navigation sur le bassin fluvial Congo-Oubangui-Sangha en une organisation de bassin versant à part entière, qui assure une gestion intégrée des ressources en eau. Même le COMESA a débuté en tant que zone de libre échange (ZLE) mais avec le statut de CER d'autres domaines ont été ajoutés à son mandat, notamment l'industrie, l'agriculture et les questions de genre.

Bien que « l'inflation de l'agenda » découle parfois du sentiment que les organisations régionales doivent s'intéresser à toutes les questions qui affectent le développement de leurs États membres – en particulier dans les huit CER reconnues par l'UA – elles doivent, pour être pertinentes, travailler sur des questions qui intéressent leurs membres et pour lesquelles ils sont prêts à délier les cordons de la bourse.

Ce qui frappe, lorsqu'on procède à un examen croisé des différentes organisations régionales – qu'elles soient à vocation unique (axées sur un fleuve ou la sécheresse, par exemple) ou à buts multiples (les CER, par exemple) – c'est la façon dont elles se laissent entraîner dans des agendas élargis et pluridisciplinaires. On peut logiquement arguer que la paix et la sécurité, le développement économique, l'agriculture, le commerce, l'accès à l'énergie, l'accès à l'eau et les problèmes sociaux sont finalement liés. Suivre une approche holistique englobant un éventail de sujets aussi varié nécessite toutefois un niveau d'institutionnalisation, d'engagement et de capacité à coordonner et à coopérer qui est rarement présent. Relever le défi que constituent ces problèmes interdépendants au niveau d'un pays est déjà difficile, mais plus encore lorsqu'il s'agit d'y parvenir à plusieurs pays.

### **Action collective, ou accumulation d'actions ?**

Dans la pratique, beaucoup d'activités figurant à l'ordre du jour des organisations régionales n'ont pas nécessairement de portée régionale. Autrement dit, tous les sujets abordés n'ont pas vocation à pallier une action collective défailante au niveau régional. Il apparaît au contraire que de nombreuses initiatives prises par des organisations régionales s'apparentent à des projets menés dans un ou plusieurs pays, dont il se fait qu'ils sont mis en œuvre par une organisation régionale. On peut donc s'interroger sur la valeur ajoutée de leur traitement au niveau régional, a fortiori lorsqu'on songe au problème d'inflation des agendas évoqué précédemment.

Comme le dit notre étude consacrée à l'IGAD, cette organisation prétend coordonner et concourir à la mise en œuvre de « la plupart des projets dans toutes les CER ». Aussi impressionnant que cela paraisse, il ne s'agit bien souvent que de projets isolés dans les États membres, ce qui soulève la question de savoir pourquoi l'IGAD est la mieux placée pour les mener à bien. Certains diront que cette approche de l'intégration régionale contribue à instaurer la confiance entre voisins, ce qui est certes pertinent pour l'IGAD, mais on peut aussi y voir le signe d'un manque d'adhésion à une véritable action collective régionale.

La gageure des organisations régionales consiste à trouver les dossiers pour lesquels la coopération régionale présente un réel avantage et pour lesquels il y a une demande d'action régionale, mais aussi le souhait et la capacité des États membres à coopérer et à dégager les fonds nécessaires. Bien que les États membres puissent être intéressés par la promotion de l'égalité des sexes ou de la sécurité alimentaire, la traduction de cet intérêt en une action collective régionale passe par un examen plus approfondi plutôt que par une simple stratégie.

La gageure est similaire pour les politiques industrielles régionales. Autant des approches régionales en matière d'industrialisation semblent se justifier à première vue – l'industrialisation et la transformation économique étant des priorités de l'agenda africain, qui peuvent tirer avantage de synergies et d'économies d'échelle transfrontalières – autant nos études montrent combien il s'avère compliqué de coordonner des réponses nationales au titre d'un agenda où les intérêts nationaux (ou d'une petite élite économique) priment souvent sur tout le reste. Le CAE, le CEDEAO, le COMESA et la SADC ont tous élaboré des stratégies d'industrialisation régionales, et sont tous confrontés au même défi : proposer des activités mutuellement avantageuses, alors que chaque membre essaie de tirer la couverture à lui dans des secteurs spécifiques, parfois aux dépens de ses voisins.

Certes, les gouvernements adoptent souvent une posture de soutien à la coordination et à la coopération régionales, mais leur intérêt politique se ressent plus directement au niveau national. Leurs stratégies industrielles visent généralement à accroître la valeur ajoutée à l'intérieur de leurs frontières, au travers d'outils tels que des interdictions d'importation et d'exportation qui hypothèquent ensuite les engagements régionaux. « L'autosuffisance collective », souvent citée comme objectif de la collaboration régionale, impliquerait, par exemple, que les pays accordent la priorité à la transformation de leurs produits bruts *au sein de la région* plutôt que de les exporter pour les transformer ailleurs. Or, dans la pratique, les producteurs se soucient davantage du prix qu'ils perçoivent pour leurs produits que du lieu où ils sont transformés, une fois vendus. Cette attitude contradictoire affecte aussi l'élevage en Afrique de l'Ouest, où l'ambition d'établir des filières régionales exprimée au travers de l'UEMOA se heurte à la récente interdiction d'élevage transfrontalier imposée par la Côte d'Ivoire afin de promouvoir son propre secteur de l'élevage et de la viande. Ces contradictions entre les objectifs régionaux et les intérêts nationaux, qu'elles soient étroitement façonnées par des élites nationales ou via des processus démocratiques, freinent les organisations régionales dans la mise en œuvre d'une stratégie, même lorsque celle-ci a été approuvée par les chefs d'État.

On peut dès lors se demander quels éléments possibles et nécessaires devraient figurer dans une stratégie industrielle régionale pour former un complément utile aux stratégies nationales. La stratégie industrielle du COMESA comporte des éléments axés sur le pilotage d'approches spécifiques dans les États membres, dans le secteur du cuir, notamment. Mais cela montre aussi que les secteurs se prêtent plus ou moins à la coordination, l'intégration, la coopération ou au partage des leçons à l'échelle régionale, autant qu'à des demandes d'action ou d'intervention d'intensité variable.

### **Plate-forme de dialogue ou diplomatie de salon ?**

Se demander en quels lieux et circonstances les organisations régionales apportent effectivement une valeur ajoutée revient à s'interroger sur leurs modalités de fonctionnement dans la pratique, leurs niveaux d'ambition et la pertinence de leurs critères de réussite. Côté pile, on parle souvent de « frustration face au manque d'avancées » en matière d'intégration, eu égard en particulier aux délais largement dépassés dans la mise en œuvre de certaines décisions régionales telles que la création d'une union douanière dans la SADC par exemple. Côté face, on dit souvent que les organisations régionales remplissent des fonctions importantes dans un environnement international complexe. Certains auteurs estiment que les organisations

régionales africaines apportent des réponses souples et évolutives à des problématiques transfrontalières complexes (Juma et Mangeni, 2018, par exemple).

On dit souvent des organisations régionales qu'elles jouent un rôle utile en tant que plates-formes de discussion de haut niveau entre chefs d'État dans des régions en situation de conflit. Dans la Corne de l'Afrique ou la région des Grands Lacs, l'IGAD et la CIRGL ont clairement joué un rôle important à cet égard. En effet, l'une des principales qualités attribuées à l'IGAD est d'offrir aux chefs d'État en guerre un lieu où ils peuvent discuter de questions-clés pratiquement à tout moment, afin d'éviter de nouveaux conflits. La CIRGL endosse le même rôle dans la région des Grands Lacs, où elle offre un forum de dialogue entre des parties anciennement belligérantes.

Ce rôle reste néanmoins en-deçà des ambitions avouées de nombreuses organisations régionales africaines. Bien que certains aient comparé ces dernières à une forme de diplomatie de salon et de haut niveau, servant principalement à renforcer les régimes au plan national, le travail effectué par les « plates-formes de dialogue » pour instaurer un climat de confiance est sans doute un passage obligé dans le cheminement vers une intégration judicieuse, le renforcement des capacités, la coopération et la résolution des problèmes régionaux, notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité. L'exemple de l'IBN montre bien que la collaboration technique, l'instauration de la confiance autour de la collecte de données et la création d'une meilleure compréhension régionale peuvent à leur tour déboucher sur une vision régionale plus consensuelle des défis rencontrés.

### **Minimiser les dommages ou maximiser les avantages ?**

Comme le laisse entrevoir l'analyse des organisations régionales qui précède, une partie de leur problème réside dans la différence de nature entre biens publics régionaux. La coopération et l'intégration autour du commerce, de la paix et de la sécurité ou de la gestion des bassins versants s'accompagnent d'impératifs et de potentialités politiques à chaque fois différents, qui conditionnent les raisons de s'y consacrer, les avantages de cette implication et le coût potentiel de l'inaction ou d'un échec dans la mise en œuvre. Nos études révèlent que la collaboration en matière de paix et de sécurité par le biais d'organismes tels que l'IGAD et la CBLT est manifestement mue par la volonté d'endiguer les retombées transfrontalières des conflits, mais aussi que la mise en œuvre d'agendas régionaux ambitieux autour du commerce et de l'industrialisation, par exemple, suscite moins l'adhésion des membres. L'idée d'apporter de futurs bienfaits à une région, alors que les bénéficiaires potentiels ne sont pas faciles à identifier et ne sont généralement pas organisés pour exiger ce type de changement, revêt un caractère moins urgent que les problèmes transfrontaliers du moment, liés à un conflit ou à une maladie.

Pour preuve, la décision prise par la CEDEAO de faire respecter les résultats des élections en Gambie en 2017. En poste depuis longtemps, le président sortant Yahya Jammeh avait refusé de quitter ses fonctions suite au résultat inattendu du scrutin ; il aura fallu que le Nigeria et le Sénégal, sous la houlette de la CEDEAO (soutenue par l'UA et l'ONU), agitent la menace d'un recours à la force collective pour faire respecter le verdict des urnes. La CEDEAO a apporté une légitimité à cette menace, et l'a rendue plus crédible et plus acceptable aux yeux de la communauté internationale qu'une décision d'intervention simplement prise par deux États.

Dans d'autres domaines, la nature d'un bien public régional fait que son inexploitation se traduit par la diminution de ses avantages potentiels. Les effets de la non-participation varient toutefois d'un secteur à l'autre. Dans les échanges régionaux, la taille du marché régional et donc les économies d'échelle qui peuvent être réalisées au niveau de la production constituent un élément-clé de la logique commerciale. Reste à savoir qui est effectivement disposé à mettre l'accord en œuvre pour en mesurer les avantages. Bien qu'une ZLE continentale sans le Nigeria surpasse tout autre accord existant, une part importante du

marché continuerait de lui échapper. Dans le même ordre d'idées, nos études sur l'énergie montrent qu'il existe beaucoup de connexions énergétiques bilatérales entre pays, mais qu'elles n'offrent que des avantages limités par rapport à des pools énergétiques pleinement opérationnels adossés à des marchés régionaux de l'énergie.

Comme le montrent ces questions et bien d'autres encore abordées sous ce point, beaucoup dépend de la politique intérieure et de la volonté des États de s'engager pleinement dans les organisations régionales et les agendas auxquels ils adhèrent sur papier.

# COORDONNER LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'ACTION COLLECTIVE AU NIVEAU RÉGIONAL

*ecdpm*

Le monde des possibles : créer, entretenir, partager et préserver des biens publics régionaux

Le monde des nécessités : minimiser des risques publics régionaux

Rôle normatif



## Facteurs qui influencent la mise en œuvre des politiques publiques régionales



### ALIGNER LES OBJECTIFS RÉGIONAUX SUR LES INTÉRÊTS NATIONAUX

Toute réforme fait des gagnants et des perdants. Des directions validées au niveau régional peuvent être sapées dans la pratique si les secteurs publics ou privés constatent que l'intégration régionale restreint leur pouvoir ou leurs opportunités économiques.



### MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE EFFICACES

Lorsque le suivi ou l'implémentation sont insuffisants, ou lorsque des blocages se font jour au niveau national, il n'y a aucune sanction pour les contrer.



### RENFORCER LA CONFIANCE ENTRE ÉTATS

La méfiance nuit à l'action collective : personne ne veut faire le premier pas si cela peut gêner certains alors que les avantages mettent du temps à venir, et s'il est peu probable que d'autres suivent.



### HIÉRARCHISER LES PRIORITÉS DES AGENDAS RÉGIONAUX

Une approche holistique au niveau régional pour couvrir un large éventail de politiques publiques en l'absence de fortes capacités mène souvent à la dispersion et nuit à l'efficacité.



### ACCOMPAGNER PLUTÔT QUE DIRIGER LA COOPÉRATION

Il faut comprendre les intérêts et les facteurs incitatifs au sein des États et entre ceux-ci pour arriver à des politiques et à une action collective régionales.



## 4. Quels facteurs déterminent l'attractivité politique des organisations régionales ?

### Fonctions et formes institutionnelles

Les analyses qui précèdent – sur le nombre d'organisations régionales, leurs chevauchements, leurs origines, leur logique et leurs agendas chargés et en expansion – révèlent l'un des principaux défis mis en évidence par le projet PEDRO, à savoir le contraste qui existe entre les formes institutionnelles et les fonctions que remplissent effectivement les organisations régionales.

De nombreuses CER et autres organisations régionales calquent leur forme institutionnelle sur des modèles externes. Les documents portant création de l'Union africaine et de nombreuses CER, organisations de bassin versant et autres pools énergétiques régionaux s'inspirent de modèles importés d'Europe. Les analyses relatives à la CEMAC et à la CEDEAO relèvent plus particulièrement cette influence. Cette forme d'émulation consiste notamment à imiter des modèles politiques importés ou à copier des formes organisationnelles qui ne tiennent pas suffisamment compte des capacités, des normes et des véritables « règles du jeu » existantes.

Il ressort par ailleurs de la majorité de nos études que les chefs d'État restent aux commandes et à la manœuvre. Bien que les commissions régionales aient juridiquement la possibilité de proposer des règles et de favoriser leur application, et que la plupart des structures régionales disposent d'organes consultatifs pour dialoguer avec les citoyens, le pouvoir et l'initiative restent entre les mains des chefs d'État. C'est sans doute cette caractéristique qui explique le nombre de discours de haut niveau en faveur de l'intégration régionale – à l'occasion de réunions au sommet en particulier ; en revanche, dès qu'il s'agit d'appliquer les décisions prises lors des sommets, les intérêts nationaux, les pressions et les groupes d'intérêt ont tôt fait de briser l'élan apporté par les discours.

Notre analyse de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) nous en livre un parfait exemple : malgré les négociations conduites par le Nigéria et le feu vert donné par les instances nationales en charge de la politique commerciale, les groupements d'intérêt du secteur privé sont parvenus in extremis à persuader le président Buhari de ne pas de signer l'accord portant création de cette zone. Alors que les canaux officiels de négociation et d'approbation étaient apparemment arrivés à un consensus en faveur de la signature de l'accord, des canaux d'influence officieux ont finalement fait pencher la balance en sens inverse. Cela montre que des canaux informels sont en mesure de saper le travail effectué par les structures formelles des organisations et accords régionaux. Autre exemple révélateur, celui du grand barrage de la Renaissance, que le gouvernement éthiopien a décidé unilatéralement de construire selon son propre cahier des charges, malgré les accords conclus dans le cadre de l'Initiative du bassin du Nil en vue de partager les eaux du fleuve et d'éviter tout préjudice aux pays en aval.

Dans le cadre de cette analyse, il convient par ailleurs de souligner le rôle des dirigeants nationaux et de certaines personnalités. L'exemple typique est celui du processus de réforme entrepris par l'UA. Notre étude examine notamment si la dynamique enclenchée sous la direction du Président Kagame va se maintenir maintenant qu'il n'est plus président de l'UA. Il n'est pas certain que la présidence égyptienne affiche la même motivation, la même capacité et le même intérêt à militer pour une UA plus efficace qui puisse compter sur un financement africain et échapper ainsi au spectre de la dépendance vis-à-vis des donateurs. Le nouveau président et certains dirigeants pourraient freiner les réformes de l'UA de peur de s'aliéner d'autres dirigeants africains. Les succès engrangés en matière d'intégration ou de collaboration régionales ont plus souvent été liés à des dirigeants nationaux et à leur motivation ou à leur intérêt pour la coopération qu'à l'existence de structures formelles.

Dès lors que les États membres ne passent pas par les institutions régionales officielles pour prendre des décisions et les mettre en œuvre, les organisations régionales peuvent difficilement s'acquitter de leurs missions. Par une sorte de cercle vicieux, les États membres, frustrés du manque de progrès dans les programmes régionaux, blâment les secrétariats régionaux alors que le problème vient essentiellement de leurs politiques intérieures et de l'absence de mise en œuvre.

Mais il est vrai qu'entrent aussi en ligne de compte les domaines spécifiques de la coopération régionale et les niveaux d'appropriation ou de redevabilité par rapport aux programmes régionaux.

### **Financement et redevabilité**

L'argent est l'une des principales explications à ce hiatus entre les discours et les faits (la mise en œuvre). Bien que la coopération régionale et l'intégration des marchés répondent à une logique forte, et même si l'on peut trouver une certaine logique dans le chevauchement des groupements et des mandats régionaux, la participation à toutes ces organisations a un coût. Le coût d'opportunité pour le personnel gouvernemental chargé de suivre, d'assister et de contribuer à différents forums régionaux au travers d'un groupe clairsemé de fonctionnaires, tout d'abord : les interlocuteurs se plaignent du fait que les responsables commerciaux sud-africains sont toujours ailleurs, en train de négocier des questions d'intégration régionale relatives à la SADC, à la SACU, à la ZLE tripartite ou encore à la ZLECAf. Un coût financier ensuite, au titre des frais d'adhésion à chacune des différentes organisations régionales et du financement de projets concrets au niveau régional.

En tant que membre de l'UA, de la CAE et de la CEEAC, le Rwanda s'engage à appliquer chacun de leurs régimes de prélèvements communautaires, ce qui implique des prélèvements cumulatifs sur ses importations. En rejoignant la CEEAC, le Rwanda a dû renégocier la manière dont il appliquait la taxe communautaire. Cela était dû à la réticence à ajouter des prélèvements supplémentaires sur les importations en plus des engagements existants de la CEEAC et du nouveau prélèvement de 0,2% lié au financement de l'UA sur les importations de provenance non-africaine. D'autres pays désireux de payer leurs factures seront confrontés à ce type de problèmes.

Force est de constater cependant que les États membres ne financent qu'une petite partie du budget des organisations régionales. Aujourd'hui, la plupart d'entre elles ont affaire à des membres qui paient leurs contributions en retard, voire pas du tout, et qui n'acquittent donc pas la facture de leurs adhésions régionales. On voit d'ailleurs mal ce qui les dissuaderait d'adhérer à plusieurs organisations régionales puisque cela ne leur coûte pratiquement rien, qu'ils subissent peu de pression de la part de leurs pairs (les États membres se contentent d'entériner les stratégies et les déclarations sans réellement les mettre en œuvre) et que rester en dehors d'une organisation les excluait des débats. Le faible coût d'adhésion à une organisation régionale n'est possible que grâce à la disponibilité de financements extérieurs et du manque de mise en œuvre des engagements régionaux évoqués précédemment.

Cette dépendance à l'égard des financements étrangers explique en partie l'enclenchement des réformes proposées par le président Kagame. Bien que la réforme de l'Union africaine (UA) soit dans l'air depuis un certain temps, notre étude constate qu'une réorientation du financement des donateurs a provoqué une crise financière au sein de l'UA, qui a elle-même suscité l'adhésion politique autour d'un programme de réforme ambitieux, prévoyant notamment l'autofinancement de l'Union. La plus haute instance de l'UA a par la suite accepté d'introduire un prélèvement de 0,2% sur toutes les importations éligibles, de manière à instaurer un mécanisme permettant aux États membres de financer l'UA en temps et heure, et de manière fiable (Apiko et Aggad, 2018).

Bien que la mise en œuvre du nouveau prélèvement et du plus vaste programme de réformes de l'UA soit toujours en cours (et, soit dit en passant, sujette à la résistance de certains États membres), l'implémentation effective reste tributaire des intérêts et des motivations des uns et des autres, y compris le facteur dissuasif et les effets pervers que peuvent générer les financements étrangers.

Le processus de réforme de l'UA part du postulat que l'autofinancement de l'Union incitera les États membres à demander des comptes à leur instance continentale, à définir plus clairement la place qu'ils veulent la voir occuper, et à augmenter la probabilité de mise en œuvre des décisions prises au niveau de l'UA. Seul le temps nous dira si ce postulat se vérifie. Mais si le raisonnement qui sous-tend ce postulat est exact – à savoir que les États membres ne demandent pas de comptes à leurs organisations régionales parce qu'ils ne déboursent pratiquement rien pour elles – on tient sans doute une explication au manque de redevabilité dans les rapports entre les États membres et leurs organisations régionales.

Bien que de nombreuses organisations régionales discutent actuellement des voies et moyens d'inciter les États membres à verser leurs contributions, la plupart d'entre elles restent largement tributaires des financements extérieurs pour rester à flot.<sup>8</sup> Cela dissocie les décisions prises lors des sommets des chefs d'État de leurs implications budgétaires ou politiques, ce qui rejaillit sur la performance globale et la gouvernance des organisations régionales et participe à l'expansion rapide de leurs agendas.

L'influence des acteurs externes sur les organisations régionales va bien au-delà de l'argent et contribue souvent à l'expansion de l'agenda et au mimétisme institutionnel. Le cas des organisations de bassin versant et de la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) témoigne de la pression exercée par les donateurs pour calquer des politiques publiques et des modèles institutionnels considérés comme « idéaux ». De nos jours, le modèle international de bonnes pratiques du GIRE exerce une influence considérable sur le modus operandi des organisations de bassin versant (OBV), la définition de leurs agendas et, surtout, leur mode de financement. Des donateurs influents ont promu ce modèle et conditionné leur aide à son utilisation. Comme le montre toutefois notre étude relative à l'eau dans la SADC, certains reprochent à la GIRE de se concentrer sur une approche normative de la « conservation » de l'eau, qui ne répond pas pleinement aux intérêts de nombreux États africains désireux de mettre leurs ressources hydriques au service de la production d'énergie ou de l'irrigation à grande échelle. Comme les donateurs conditionnent leur aide aux organisations régionales à l'application de la GIRE, la plupart d'entre elles ont adopté des programmes axés sur cette approche. Sans surprise, ces programmes ne suscitent généralement pas l'adhésion politique des États membres. Dans le cas de l'ABN et de la CBLT par exemple, cela se traduit par deux approches en parallèle : d'un côté des projets appliquant la GIRE, de l'autre, des négociations entre les États membres sur les grandes infrastructures (le cœur de métier de l'organisation), même si ces négociations ne sont pas toujours conformes à l'approche de principe officiellement défendue par les États membres au travers de leurs organismes régionaux. L'IGAD, présenté comme un organisme régional qui agit localement pour instaurer une confiance transfrontalière, gère, comme nous l'avons vu, un large éventail de projets techniques qui s'explique sans doute aussi par les ambitions et le financement fragmentés des donateurs.

Par ailleurs, les partenaires externes attendent souvent trop et trop vite, ce qui conduit à surcharger l'agenda des organisations prématurément (Andrews et al, 2017). Les organisations s'en trouvent affaiblies plutôt que renforcées et ne parviennent pas à développer des fonctions aussi basiques que la redevabilité et la reddition de compte pour susciter l'appropriation et apporter une plus-value régionale.

---

<sup>8</sup> La CEDEAO fait figure d'exception car son tarif communautaire lui permet d'autofinancer ses frais de fonctionnement à environ 80% bien que d'autres projets et investissements bénéficient de financements extérieurs et que son budget total ne soit pas connu.

## À qui profite la mise en oeuvre effective des agendas régionaux ?

Officiellement, les agendas sont négociés et approuvés par les États membres. Officieusement, nous avons vu que la dynamique des donateurs s'y ajoute et altère les liens de redevabilité envers les États membres, ce qui peut aller jusqu'à miner la confiance et décourager l'appropriation et l'action collective. Ceci explique en partie la faible mise en œuvre des agendas régionaux ; à quoi s'ajoutent les faibles implications financières qu'entraîne l'affiliation aux organisations régionales. Et pour couronner le tout, les mécanismes coercitifs sont généralement inefficaces.

L'histoire de l'intégration régionale du commerce africain nous apprend que l'on ne peut tenir pour acquis que les États membres implémenteront leurs engagements au niveau régional. Dans bien des cas, les décisions et les engagements pris par les dirigeants africains dans les forums régionaux ne sont compatibles ni avec la dynamique de leur politique intérieure ni avec les intérêts de puissants acteurs nationaux. Le manque de mécanismes coercitifs permet aux dirigeants de tirer leur épingle du jeu en prenant des engagements régionaux qu'ils n'appliquent plus dès que des obstacles nationaux s'y opposent. Dans le cas du Nigéria, ces obstacles sont apparus avant même la signature de la ZLECAf.

L'absence de mécanismes coercitifs régionaux obligeant les États membres à appliquer les décisions prises, qu'il s'agisse de réduire les tarifs sur le commerce régional ou de transférer des fonds, réduit le coût de la non-implémentation pour ces États. Si l'on y ajoute le faible coût de la participation comme membre d'organisations grâce aux financements extérieurs, on comprend mieux pourquoi les agendas régionaux peinent souvent à cristalliser l'adhésion politique.

On note malgré tout diverses tentatives visant à favoriser la l'implémentation au sein de dispositifs régionaux. Notre étude relative au COMESA examine son mécanisme d'appui à l'intégration régionale. Bien qu'il bénéficie aussi de financements extérieurs, ce mécanisme est parvenu à s'aligner sur les mesures d'incitation nationales, en octroyant des financements en fonction des progrès accomplis dans la mise en œuvre des accords régionaux. La CAE, la SADC et le COMESA ont mis en place un mécanisme de suivi des barrières non tarifaires, qui s'appuie sur l'expérience des utilisateurs et qui établit des rapports pour obliger les gouvernements à rendre compte de l'élimination de ces barrières. Le CAE dispose en outre d'un tableau de bord qui affiche la performance des États membres dans la mise en œuvre des engagements régionaux.

Bien que ces mécanismes semblent jeter les bases d'un renforcement des liens de redevabilité entre les organisations régionales et leurs États membres, le manque de cadres juridiques et d'institutions solides en charge de faire respecter la mise en application des décisions régionales semble davantage relever d'un choix délibéré des États membres que d'un accroc de l'histoire ou d'un manque de capacités. La dissolution du Tribunal de la SADC en 2012 en est un exemple. Dans l'ensemble, la coopération régionale semble fortement teintée de solidarité entre les membres, d'une pression entre pairs pour ne pas passer à côté des occasions, sans oublier la fourniture réelle de biens publics régionaux.

## 5. Conclusions – que faire et ne pas faire ?

Quand le magazine *The Economist* évoquait le « manque de personnel », un « manque de capacité à faire appliquer les décisions » et un « processus décisionnel terriblement lent » qui faisait que le traité régional « n'était pas appliqué », il ne parlait pas de l'Afrique mais du processus d'intégration européenne. (*The Economist*, 1982). Plus récemment, quand il laissait entendre que « [cette organisation régionale] est passée maître dans l'art de faire passer la forme avant le fond, et de faire croire que la prolifération des réunions et

des acronymes est synonyme d'approfondissement des liens », il décrivait l'ANASE (The Economist, 3 septembre, 2016). L'intégration régionale n'est jamais simple ; il ne faudrait pas croire que l'Afrique détient le monopole des défis liés à l'intégration régionale.

Les apparences aussi sont parfois trompeuses. Dans *Seeing Like a State*, James C. Scott (1998) analyse plusieurs grands projets de développement à travers les âges, leurs échecs et conséquences imprévus. Il explique qu'avoir « l'apparence d'un État » ne signifie pas forcément être un État. Il en va évidemment de même pour une région. Avoir des signes extérieurs d'une communauté économique régionale ou un accord d'intégration ne signifie pas nécessairement parvenir à une intégration ou à une coopération régionales dont les ambitions et les engagements communs mènent à prendre en charge le coût de la promotion des biens publics régionaux. Les multiples études mentionnées dans cet article le démontrent clairement.

Comme nous l'avons vu en première section, la plupart, sinon toutes les organisations régionales africaines répondent à une certaine logique, qui peut être géographique (jeter des ponts entre diverses régions de ce vaste continent) sectorielle (fournir une plate-forme de coordination ou de coopération autour d'un programme régional spécifique) ou encore historique (s'appuyer sur d'anciennes structures administratives transnationales). Dans tous les cas de figure, cette logique marque les efforts d'intégration actuels de son empreinte et peut déterminer l'attitude des pays et de leurs dirigeants face aux opportunités régionales et aux menaces éventuelles pour leurs intérêts nationaux ou leur survie politique.

Malgré ces logiques, les gouvernements africains estiment que les organes intergouvernementaux ne servent leurs intérêts qu'à la marge. Ils adoptent donc un comportement opportuniste, à court terme, sans accorder suffisamment d'attention au renforcement à plus long terme des fonctions régionales nécessaires à la fourniture des biens publics régionaux. L'appartenance à plusieurs organisations régionales n'est qu'une des manifestations de leur manque d'adhésion à la fourniture de biens publics régionaux. La pléthore d'organisations et de formes institutionnelles régionales incapables de proposer les fonctions et les capacités requises pour apporter une plus-value régionale en est une autre, tout comme le manque d'engagement financier de nombreux États membres envers leurs organisations régionales.

En comblant en partie le déficit financier auquel la plupart des organisations régionales doivent faire face, le financement fragmentaire des donateurs incite ces organisations et leurs États membres à se concentrer sur la mise en place de formes institutionnelles – c.-à-d. de structures organisationnelles et de cadres politiques – plutôt que sur le renforcement des capacités, autrement dit des fonctions nécessaires à la coordination régionale et à la résolution de problèmes spécifiques. Une dépendance excessive à l'égard du financement des donateurs risque par ailleurs de perturber les liens de redevabilité entre les organisations régionales et leurs membres, voire hypothéquer ou modifier les ambitions qu'ils se sont fixés ensemble.

L'histoire nous enseigne qu'à certains moments, des organisations régionales ont franchi un cap en commençant à se montrer performantes, à fonctionner différemment ou à engranger des résultats au plan régional. Cela s'est vu en particulier dans le domaine de la paix et de la sécurité, ainsi que, dans une moindre mesure, lorsque l'Union africaine a réagi à une crise financière en commençant à introduire des mesures institutionnelles globales pour renforcer la planification budgétaire, l'exécution budgétaire et la transparence au sein de la Commission de l'UA.

### **Passer à l'échelon sous-régional**

Il est très difficile d'aligner au sein de groupements régionaux les intérêts pour des secteurs de politiques publiques entre des pays différents dont les objectifs et les besoins sont aussi divers que variés. D'où l'idée de se rabattre sur une coopération sous-régionale, qui offre le moyen de surmonter les blocages, voire d'accroître l'appropriation des processus « régionaux ». Certaines CER, comme la SADC et la CAE, ont

entrepris depuis plusieurs années d'établir des « couloirs » qui relient leurs pays membres via les principaux axes de transport, en cherchant à promouvoir des filières spécifiques dans les différents pays concernés en fonction de leur stratégie d'industrialisation. Ce type de démarche est susceptible de fédérer des pays qui sont liés par des infrastructures de transport physiques ou par des intérêts sectoriels similaires. Il réduit aussi le nombre de pays et d'acteurs impliqués, ce qui augmente d'autant les chances de parvenir à un alignement des intérêts. L'Initiative du bassin du Nil couvre l'ensemble du fleuve, mais au travers d'un sous-groupe pour chacun des deux sous-bassins – le Nil Bleu et le Nil Blanc. Cela permet d'établir des programmes subsidiaires qui peuvent se concentrer sur les dossiers qui bénéficient d'une convergence d'intérêts : le Programme d'action subsidiaire des lacs équatoriaux du Nil (NELSAP), par exemple, dépend de l'IBN mais promeut de manière autonome les lignes de transport d'énergie transfrontalières.

Les organisations régionales qui veulent agir au niveau sous-régional se heurtent à un défi supplémentaire : apporter une plus-value par rapport à des mécanismes bilatéraux souvent bien plus faciles à mettre en place. Dans la plupart des organisations de bassin versant, par exemple, les dossiers prioritaires ou les problèmes transfrontaliers sont géographiquement concentrés. Dans le bassin du Congo, c'est le cas notamment du fleuve Oubangui (RDC et RCA) et du Pool Malebo (RDC et Congo Brazzaville). Dans le bassin du lac Tchad, l'un des principaux enjeux consiste à entretenir les affluents méridionaux du lac, qui se situent principalement au Cameroun, en RCA et au Tchad. Pour sa part, la proposition d'un transfert entre bassins entre le fleuve Oubangui et le lac Tchad concernerait principalement la RDC, la RCA et le Tchad. Ces divers schémas de relations bilatérales et trilatérales ne sont pas sans effet sur le reste de la région et du bassin fluvial. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre une approche à géométrie variable et le maintien d'un certain niveau de cohérence régionale.

### **Penser et agir politiquement au plan régional**

De manière générale, il ressort de ces analyses que les décideurs politiques des structures nationales et régionales ainsi que leurs partenaires extérieurs devraient envisager d'autres schémas de pensée et de travail en matière d'intégration et de coopération régionales. Ils doivent pour cela revoir les ambitions des processus et du soutien à l'intégration régionale, sur la base d'une meilleure prise en compte des raisons d'être profondes des organisations régionales, des freins et des éléments moteurs de leur action, et de ce que les pays membres attendent effectivement d'elles. Voyons à présent les implications de ce changement.

Première implication : faut reconnaître que les obstacles au progrès ne sont pas qu'une question de renforcement des capacités, de financement ou de volonté politique, mais aussi la conséquence d'intérêts et de processus de négociation en évolution constante, entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. La politique des États membres peut aller à l'encontre des engagements régionaux – ceux relatifs à l'usage des rivières ou aux échanges commerciaux, par exemple – même lorsque ces accords ont été signés par les chefs d'État. Certes, les processus d'intégration et de coopération régionales améliorent le bien-être au sein d'une région sur un plan général, mais il y aura toujours des gagnants et des perdants. Si les perdants probables en ont les moyens, ils s'emploieront sans doute à entraver les processus régionaux. Promouvoir l'intégration et la coopération régionales nécessite de comprendre et de travailler en fonction des dynamiques, intérêts et motivations qui existent dans les pays et entre ceux-ci. Cela nécessite aussi de faire un choix entre adapter les processus régionaux aux rapports de force sous-jacents – c.-à-d. respecter la donne – ou au contraire chercher à changer la donne en travaillant, par exemple, avec de nouveaux acteurs, en dehors des organisations régionales, et de manière à modifier les rapports de force sous-jacents.

Deuxième implication : il s'agit de se concentrer sur les « problèmes » locaux ou définis par les États membres pour lesquels un certain degré de coopération régionale ou de résolution des problèmes apparaît nécessaire. Vu le faible coût de la participation régionale, les déclarations d'intention ou les engagements régionaux doivent être compris comme une aspiration et comme la première des nombreuses étapes

conduisant à la mise en œuvre. Dans le même ordre d'idées, définir le moment et la façon de travailler au niveau régional n'est pas une question de forme institutionnelle relevant des « bonnes pratiques » mais plutôt un exercice de compréhension des pratiques dans le cadre de l'exercice d'une fonction. Adopter la forme organisationnelle d'une commission plutôt que d'un secrétariat, par exemple, n'altère en rien les fonctions liées aux budgets, agendas, redevabilité et conformité régionaux, eux-mêmes porteurs d'une plus-value régionale. Soutenir le renforcement des organisations régionales doit être un moyen de produire ou de partager des biens publics régionaux.

Troisième implication : importe de repenser la question de la subsidiarité et des sous-groupes régionaux en charge de sujets spécifiques : où un travail régional apporte-t-il une réelle valeur ajoutée ? Cela nous ramène à la question de savoir qui définit les problèmes transfrontaliers ou régionaux. Les problèmes identifiés par des intervenants extérieurs sont moins susceptibles d'emporter l'adhésion, même avec des financements à la clé. Cela nous ramène aussi à la question de la nature du bien (public) régional. Si une initiative régionale se résume à fournir un mécanisme de financement pour de l'assistance technique au niveau des pays sans engendrer d'autre avantage régional (des retombées fonctionnelles par exemple), quel intérêt y a-t-il à ce qu'elle soit prise en charge par une organisation régionale ? Il ressort des études PEDRO que les initiatives visant à développer des infrastructures reliant des sous-groupes d'États emportent davantage l'adhésion parmi / au sein des États participants que les efforts déployés à l'échelle régionale en vue de libéraliser le commerce, du fait notamment qu'on ne sait pas trop qui seront les gagnants et les perdants de cette libéralisation.

Compte tenu de ces remarques, comment les organisations régionales et leurs membres pourraient-ils mieux hiérarchiser les priorités afin d'éviter l'inflation de leurs agendas ? Une partie de la réponse consisterait, d'après certains, à travailler avec des groupes sous-régionaux sur des « problématiques » régionales ou sous-régionales clairement identifiées et définies par les États membres. Il y a une implication supplémentaire : la nécessité probable de travailler d'une manière plus ascendante, en construisant les agendas régionaux autour de sujets régionaux et sous-régionaux qui affectent la politique nationale et que les gouvernements nationaux sont politiquement déterminés à soutenir. Cela vaut également pour les partenaires externes qui doivent redimensionner et repenser leurs stratégies d'appui de manière à réduire la surcharge de travail sur les organisations et à accentuer les synergies potentielles entre l'appui aux organisations régionales et le soutien au niveau national. Les partenaires du développement ont trop souvent tendance à agir par le biais d'organisations régionales sans tenir compte des programmes nationaux. Ils ont également tendance à projeter leurs propres priorités sur les agendas régionaux, et à légitimer leur action en se référant aux aspirations formulées au travers des organisations régionales. Nos études montrent que ces aspirations – même lorsqu'elles s'incarnent dans des décisions prises lors de sommets – sont souvent superficielles, parfois calquées sur des priorités externes, et ne recueillent guère l'adhésion des parties prenantes locales.

Enfin, les organisations régionales ne sont pas la seule base d'intégration et de coopération régionales. Une grande partie de l'analyse résumée dans le présent rapport laisse entendre que des politiques, stratégies et dispositifs institutionnels régionaux sont nécessaires, mais pas suffisants à l'avènement de la coopération régionale et transfrontalière. En effet, une grande partie de la coopération transfrontalière s'effectue en dehors des canaux officiels, que ce soit par le biais du commerce transfrontalier informel, de réunions ou de démarches de prise de décision conjointes ad hoc. La principale difficulté tient moins à un manque d'intégration régionale africaine qu'à son déploiement par des voies et moyens qui remettent en question les politiques publiques conventionnelles, ainsi que les manières conventionnelles de les mettre en œuvre et de les soutenir.

## Références

- Aggad, F. 2017. L'IGAD et l'agenda de gouvernance : la région ne peut pas toujours être un catalyseur. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Aggad, F., Apiko, P. 2017. Gouvernance de l'Union africaine en matière de migrations : l'Afrique partagée sur la question. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Aggad, F., Miyandazi, L. 2017. CEDEAO : Comprendre les efforts pour promouvoir un agenda de gouvernance. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Apiko, P. 2017. The East African Court of Justice: The hard road to independent institutions and human rights jurisdiction. ECDPM background paper, December 2017.
- Apiko, P., Aggad, F. 2017. Analysis of the implementation of the African Union's 0.2% levy: Progress and challenges. (Briefing Note 98). Maastricht: ECDPM.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2017. Building State Capability. Evidence, Analysis, Action. Oxford University Press: Oxford
- Bizzotto Molina, P. 2017. IGAD : Sécurité alimentaire et résilience. Quels intérêts communs régionaux dans un environnement défavorable? Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Byiers, B. 2017a. CEEAC et CEMAC : Intégration ardue dans une région aux structures complexes. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Byiers, B. 2017b. IGAD : Diplomatie de haut niveau et pragmatisme dans une région turbulente. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- De Waal, A., Ibreck, R., 2016. A Human Security Strategy for the European Union in the Horn of Africa. Paper commissioned by the Human Security Study Group, SiT/WP/07/16 [http://www.securityintransition.org/wpcontent/uploads/2016/02/WP07\\_HornOfAfrica\\_FinalEditedVersion\\_FINAL.pdf](http://www.securityintransition.org/wpcontent/uploads/2016/02/WP07_HornOfAfrica_FinalEditedVersion_FINAL.pdf).
- Desmidt, S. 2017a. The Eastern African Standby Force: A regional mechanism without a political home. ECDPM background paper, December 2017.
- Desmidt, S. 2017b. The Southern African Development Community: Peace and security - how to fight old and new demons? ECDPM background paper, December 2017.
- Galeazzi, G., Medinilla, A., Marclint Ebiede, T., Desmidt, S. 2017. La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) : l'eau et la sécurité au carrefour des régions. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Große-Puppenthal, S. 2017. EAC industrialisation and youth employment: Regional rhetoric, national drive. ECDPM background paper, December 2017.
- Hauck, V. 2017. La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) : davantage qu'une conférence ? Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Juma, Calestous and Mangeni, Francis, African Regional Economic Integration: The Emergence, Evolution, and Impact of Institutional Innovation (January 28, 2018). HKS Working Paper No. RWP18-003. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3130969> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3130969>
- Karaki, K. 2017a. CEDEAO et énergie : Intérêts nationaux, marchés régionaux et accès à l'énergie. Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Karaki, K. 2017b. CEDEAO : Industrialisation et emploi des jeunes. Une valeur ajoutée au niveau régional ? Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Karaki, K., Verhaeghe, E. 2017. CEDEAO : Commerce et facilitation des échanges. Faire avancer l'intégration économique pas à pas ? Note d'information de l'ECDDPM, Décembre 2017.
- Knaepen, H., Byiers, B. The Nile Basin Initiative: Balancing historical rights, national needs and regional interests. ECDPM background paper, December 2017.

- Knoll, A. 2017. Gouvernance de l'Union Africaine en matière de migrations : l'Afrique partagée sur la question. Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Medinilla, A. & Ronceray, M. 2019. Entre coopération et contestation: Les intérêts maliens dans la gestion des fleuves transfrontaliers du Sahel, Document de réflexion de l'ECDPM, mars 2019.
- Medinilla, A. & Bossuyt, J. 2018. Charting the course to 2020: Fundamental choices for the negotiation of a future ACP-EU partnership. ECDPM paper, January 2018.
- Medinilla, A. 2017a. La Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS) au fil de l'eau : de la navigation au financement climatique en moins de 20 ans ? Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Medinilla, A. 2017b. L'Autorité du bassin du Niger : concilier les intérêts en amont et en aval sur le fleuve Niger. Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Obi, C. 2013. Foreword. In: The Horn of Africa. Intra-State and Inter-State Conflicts and Security, R. Bereketeab. London: Pluto Press: xiii-xiv.
- PNUE, 2010, "Africa Water Atlas". Division of Early Warning and Assessment (DEWA). United Nations Environment Programme (UNEP). Nairobi, Kenya. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7717/817.pdf>
- Scott, J.C. 1998. Seeing like a state: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. Yale University Press.
- Sherriff, A., Laferrère, A. The Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre: the complexity of combining national ownership, a regional mandate and international support. ECDPM background paper, December 2017.
- Tondel, F. 2017. EAC food security: Private sector ambitions facing political headwinds. ECDPM background paper, December 2017.
- Vanheukelom, J. 2017a. CEDEAO : adhésion politique à la plus ancienne organisation régionale africaine. Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Vanheukelom, J. 2017b. L'Union africaine : comment se renforcer pour remplir sa mission ? Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Vanheukelom, J. 2017c. L'Agence du NEPAD : comment concrétiser une vision ? Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Vanheukelom, J. 2017d. SADC : comment cohabiter avec un puissant voisin Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Verhaeghe, E., Mathieson, C. 2017. The East African Community: Informal adaptation in regional trade and transport cooperation. ECDPM background paper, December 2017.
- Verhaeghe, E., Vanheukelom, J. 2017. The Commission of Central African Forests (COMIFAC): Global ambitions and hidden gains. ECDPM background paper, December 2017.
- Verhaeghe, E., Woolfrey, S. 2017. Le marché commun de l'Afrique de l'est et de l'Afrique australe (COMESA) : vers une réforme institutionnelle ? Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017
- Woolfrey, S., Muller, M. 2017. L'agenda de la SADC concernant l'eau : gérer ou exploiter les ressources hydrauliques régionales ? Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Woolfrey, S., Verhaeghe, E. 2017. COMESA et industrialisation : intégration régionale, coopération ou apprentissage ? Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.
- Woolfrey, S., Verhaeghe, E. 2017. Politiques de la CDAA dans les domaines du commerce et des transports : consolidation et couloirs de développement. Note d'information de l'ECDPM, Décembre 2017.



## À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion 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 :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Intégration régionale
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM, les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, la Suisse, le Danemark et l'Autriche, cette publication a bénéficié principalement du financement de le du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

ISSN1571-7577

**ecdpm**

Au service des politiques efficaces

**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](mailto:info@ecdpm.org)  
[www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)  
KvK 41077447