



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

CEDEAO : Adhésion politique à la plus ancienne organisations régionales africaine¹

Ce document analyse la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et ses parties prenantes au niveau national et régional. Il s'intéresse plus particulièrement à l'adhésion politique dont bénéficie la CEDEAO dans deux domaines spécifiques de son programme régional, à savoir d'une part les conflits violents et les transferts non constitutionnels de pouvoir, et d'autre part la sécurité alimentaire et l'agriculture. Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel

La CEDEAO est la plus ancienne des huit communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine (UA). Durant ses quatre décennies d'existence elle a développé de multiples institutions, organes, dispositifs et politiques pour favoriser l'intégration régionale. La CEDEAO est une organisation régionale aux objectifs multiples et dont le programme ne cesse de s'étendre. Plusieurs révisions de son traité fondateur, de même que la transformation du *Secrétariat* en une *Commission* de la CEDEAO dotée visiblement d'une plus grande autorité, avaient pour but de combler l'écart constaté entre ce programme en expansion constante et sa mise en œuvre dans la pratique.

Jusqu'ici, la CEDEAO est aussi la seule communauté économique régionale assortie d'un dispositif de contributions communautaires qui fonctionne bien et qui lui assure un flux continu de ressources propres pour financer ses coûts

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers. La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Le présent document poursuit l'analyse entamée par un rapport précédent dans le cadre du projet **PERIA**. Auteur : Jan Vanheukelom (jvh@ecdpm.org). Chef d'équipe d projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, quatre autres rapports relatifs à la CEDEAO portent sur la gouvernance, le commerce et la facilitation des échanges, l'énergie, et l'industrialisation et l'emploi des jeunes.

opérationnels et ses programmes. Elle reste néanmoins dépendante de financements par des bailleurs de fonds et le degré de mise en œuvre de ses programmes et de ses politiques est très variable.

La région CEDEAO regroupe quinze pays très différents. Plusieurs d'entre eux sont des États fragiles et à risques en termes de conflits violents ou de troubles politiques. La taille, la géographie, la nature des économies et les ressources économiques des pays CEDEAO varient grandement, allant d'États enclavés et faisant partie des pays les moins avancés tels que le Mali, le Niger et le Burkina Faso, jusqu'au Nigéria qui est à la fois la plus grande économie du continent africain et le pays le plus peuplé. Le niveau de mise en œuvre des politiques de la CEDEAO est aussi très variable d'un secteur à l'autre. Le domaine de la paix et de la sécurité est celui bénéficiant de la meilleure adhésion politique, en particulier - mais pas seulement - au Nigéria, un des pays fondateurs de la CEDEAO. Le Nigéria a également joué un rôle important dans la formation de l'architecture régionale de paix et de sécurité. Il ne faut cependant pas exagérer l'influence régionale de ce puissant « état pivot », car le Nigéria est aussi confronté à ses propres difficultés politiques, économiques et d'ordre sécuritaire. Il partage aussi les préoccupations d'un certain nombre de pays de la région quant à la nécessité de réduire et mitiger les risques de répercussions transfrontalières liés à la fragilité persistante et aux conflits violents. Dans ce domaine, la CEDEAO est parvenue à développer une architecture régionale de paix pour faire face à l'instabilité et aux conflits violents qui en découlent.

Les réponses de la CEDEAO dans le domaine de la paix et de la sécurité se sont adaptées aux différents contextes des conflits violents. Trois exemples illustrent bien cette capacité d'adaptation : au Mali la guerre sécessionniste, le putsch militaire et le transfert non constitutionnel du pouvoir ; en Côte d'Ivoire la contestation des résultats des élections et la menace d'une reprise des violences ; et au Burkina Faso le transfert non constitutionnel du pouvoir, le putsch militaire et finalement le retour à l'ordre constitutionnel. Dans ces trois cas, la CEDEAO a montré sa détermination politique et sa capacité institutionnelle à répondre à chaque conflit. Avec différents degrés d'efficacité, elle est parvenue à adapter ses approches au contexte spécifique de chaque crise, malgré la complexité de gérer une grande diversité de causes profondes des conflits, les intérêts en jeu au niveau national et régional, l'imprévisibilité des conflits violents, mais aussi la complexe diversité des parties prenantes impliquées. Ces dernières incluent les nombreux acteurs impliqués dans le conflit en question mais aussi les acteurs continentaux et internationaux tels que l'Union africaine, l'ONU, l'Union européenne et les anciennes puissances coloniales. Diverses organisations africaines sont dotées de mandats qui se chevauchent pour ce qui est du maintien de la paix. Elles se retrouvent ainsi en concurrence entre elles, mais aussi avec la CEDEAO, pour les financements extérieurs, car la majeure partie des ressources financières des opérations de maintien de la paix sont toujours issues des bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds peuvent également - et le font régulièrement - imposer leurs priorités en termes de crises à résoudre et des stratégies ou moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Dans le conflit violent et en mutation constante au Mali, la CEDEAO souhaitait prendre la tête des réponses à la crise mais s'est heurtée à des contraintes en termes de finances et de capacités. Il y a également eu des tensions entre la CEDEAO et l'UA quant à leurs rôles respectifs, ou encore lors des crises en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso. Dans les deux cas, la CEDEAO a réagi en conformité avec ses principes fondamentaux en termes de démocratie, de gouvernance et de transfert constitutionnel du pouvoir. La manière dont ces principes ont été appliqués a varié cependant en fonction des intérêts des principaux leaders dans cette région, des motivations et des rôles des pays, ainsi que des mandats et des capacités d'autres acteurs continentaux ou mondiaux. Si dans un premier temps sa réaction à la crise politico-militaire au Burkina Faso a été plutôt lente, la CEDEAO est néanmoins parvenue à jouer un rôle central et distinctif dans la médiation en vue d'une solution politique. Compte tenu du large éventail d'intérêts en jeu dans la crise politique en Côte d'Ivoire, la CEDEAO a adapté son approche à une multitude d'acteurs mais a réussi aussi à naviguer à travers les jeux géopolitiques qui se mettaient en place au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et au sein de l'UA.

Dans des secteurs autres que la paix et la sécurité, l'adhésion politique des États membres à l'action de la CEDEAO est nettement plus faible et ceux-ci sont moins disposés à s'engager dans une coopération régionale mise en œuvre sur le

terrain. Les exemples des politiques de sécurité alimentaire et des politiques agricoles régionales au sein de la CEDEAO illustrent parfaitement ces différences. Dans un certain nombre d'États membres de la CEDEAO, la crise des prix des denrées alimentaires en 2007-2008 a alarmé les élites au pouvoir inquiètes des risques d'instabilité liés aux « émeutes de la faim ». Les engagements régionaux d'apporter une contribution au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) mis en place au niveau continental et visant à stimuler le développement agricole et la sécurité alimentaire n'ont cependant toujours pas été mis en pratique par les États membres de la CEDEAO. L'adhésion politique dont bénéficient les politiques régionales agricoles et de sécurité alimentaire varie selon les caractéristiques politiques et transfrontalières des produits en question. Une comparaison entre les chaînes de valeur du riz et du bétail au Nigéria et au Burkina Faso illustre bien ces variations. Le riz étant une importante denrée de base, les politiques qui y sont liées et portent sur l'accès au marché et la production ont surtout un impact et un écho au niveau national, en raison des préoccupations protectionnistes et de sécurité des élites au pouvoir. L'élevage, au contraire, est un secteur impliquant des dynamiques et des processus transfrontaliers et les politiques qui y sont liées ont de plus grandes implications au niveau régional. Ces deux chaînes de valeur et sous-secteurs se caractérisent par un ensemble complexe mêlant acteurs étatiques et non étatiques. Si le sous-secteur de l'élevage présente des caractéristiques transnationales et régionales, les relations entre l'État et le secteur privé dans les pays concernés sont telles qu'il n'existe qu'une faible pression organisée en faveur d'une coopération régionale.

Ces deux exemples témoignent du fait que la diversité et la faible coordination des actions des acteurs publics et des acteurs privés peuvent se traduire par des dynamiques de court terme au niveau national plutôt que par une action collective au niveau régional. Cet état de fait affecte à son tour la capacité de la CEDEAO à influencer sur les incitations en faveur d'une réelle mise en œuvre des accords agricoles régionaux ou à faciliter la coopération régionale dans le développement de chaînes de valeur.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Malgré la capacité de la CEDEAO à mobiliser des ressources et à mettre en œuvre certaines de ses politiques régionales, l'aide financière et technique des bailleurs de fonds reste importante.

- La CEDEAO a montré son efficacité dans un certain nombre de secteurs ou de domaines de politiques, en particulier celui de la paix et de la sécurité. Elle jouit d'une bonne légitimité politique parmi les États membres et au-delà de ceux-ci, en tant qu'acteur régional de premier plan, dans les relations avec l'Union africaine et sur la scène internationale dans certains domaines de politiques.³
- La CEDEAO reste cependant dépendante d'un appui technique et financier extérieur qui implique que les bailleurs de fonds doivent faire preuve de prudence et veiller à ne pas perturber les priorités et les incitations régionales.

2. L'appui apporté devrait avoir pour but le renforcement des capacités institutionnelles dans les fonctions clés qui contribuent à une meilleure reddition de comptes et à terme, à une plus forte appropriation.

- Les bailleurs de fonds doivent éviter un appui massif à des projets régionaux apparemment attrayants, qui ne bénéficient pas d'un soutien politique suffisant de la part des parties prenantes ou de coalitions d'États membres.
- Une approche plus continue est nécessaire dans l'exploration des opportunités sectorielles ou spécifiques à certaines questions, afin de permettre à la CEDEAO d'accroître sa pertinence. La CEDEAO peut le faire en démontrant sa valeur ajoutée fonctionnelle pour les États membres et autres parties prenantes clés.

³ Pour de plus amples implications dans un certain nombre d'autres secteurs ou domaines de politiques, voir les autres rapports PEDRO relatifs à la CEDEAO.

- Dans la conception de leurs stratégies d'appui, les bailleurs de fonds devraient être guidés par le contexte existant en termes d'incitations, et en particulier les incitations et les intérêts des « États pivots » de la région (le Nigéria, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal).

3. Le bon fonctionnement de l'architecture régionale de paix et de sécurité plaide en faveur d'un appui renouvelé, afin d'aider à faire face aux défis de paix et de sécurité dans la région.

- En raison des différentes dynamiques d'économie politique des conflits dans la région, les bailleurs de fonds doivent calibrer leur appui et leur action collective afin de renforcer la capacité de la CEDEAO à adapter ses instruments régionaux aux contextes spécifiques de certaines crises.
- Par leur accès à d'autres acteurs régionaux, continentaux ou mondiaux qui sont souvent eux aussi actifs dans la prévention et résolution des conflits, les bailleurs de fonds peuvent faciliter l'émergence d'une coopération multi-acteur basée sur les forces de la CEDEAO.
- La CEDEAO a développé un solide cadre normatif concernant les normes et valeurs démocratiques. Elle a mis en place des mécanismes de dialogue avec les acteurs non étatiques et a su répondre à la demande en matière de gouvernance. Tout ceci plaide pour l'apport par les bailleurs de fonds d'un appui à la demande (en apportant un appui aux organisations non étatiques), et d'un appui à l'offre (en renforçant les capacités de la CEDEAO).

4. Pour améliorer leur efficacité, les bailleurs de fonds doivent analyser constamment le contexte en termes d'incitations, de relations de pouvoir et de jeu entre structures formelles et éléments informels comme la culture, les usages, les croyances et l'ethnicité.

- Les exemples du riz et de l'élevage illustrent la nécessité d'une évaluation et d'une analyse plus fines des dynamiques d'économie politique au niveau des sous-secteurs.
- Les rôles potentiels de la CEDEAO ne doivent pas être « présumés », mais au contraire être explorés et définis en commun avec les principales parties prenantes.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

PEDRO (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.