



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

CEDEAO : Industrialisation et emploi des jeunes. Une valeur ajoutée au niveau régional ?¹

Ce document analyse le positionnement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de ses parties prenantes au niveau national, dans les domaines spécifiques de l'industrialisation et de l'emploi des jeunes, ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement

L'adoption d'une politique industrielle est une évolution récente dans l'histoire de la plus ancienne organisation régionale africaine. Malgré la mention de l'industrialisation dans le traité fondateur de la CEDEAO en 1975, celle-ci ne s'est dotée d'une véritable politique de développement industriel qu'en 2010, lorsqu'elle a convenu de la Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAO). Cette évolution faisait suite à la création en 2007, au sein de la CEDEAO, d'un Département du secteur privé, en réponse aux demandes des États membres en faveur d'une approche plus active visant à favoriser les investissements transfrontaliers et à créer un climat propice aux investissements domestiques et aux investissements directs étrangers. La PICAO adoptée en 2010 définissait de vastes objectifs à atteindre à l'horizon 2030, mais n'identifiait pas de secteurs prioritaires au niveau régional et n'avait pas de plan opérationnel clair. La CEDEAO a par conséquent procédé en 2015 à une révision de sa politique industrielle et ce faisant, a défini quatre secteurs prioritaires : alimentation et agro-industrie, industrie pharmaceutique, matériaux de construction, et industrie automobile et assemblage de machines. Ce nouveau document de politique n'a cependant pas été rendu public.

Sur les dix programmes initiaux de la PICAO, seul le programme de Normalisation, Qualité, Accréditation et Métrologie (NQAM ou Infrastructure de la qualité - IQ) a permis d'enregistrer des avancées notables. Se basant sur les efforts antérieurs et répondant aux besoins et aux demandes des acteurs du secteur privé confrontés à des rejets de leurs

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecddpm.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 : Karim Karaki (kka@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, quatre autres rapports relatifs à la CEDEAO portent sur les conflits et la sécurité alimentaire, la gouvernance, l'énergie, et la facilitation des échanges.

exportations et ce faisant, à d'importantes pertes économiques, ce programme a permis l'harmonisation des normes régionales en vigueur pour plus de 320 produits et la certification d'entités locales pour 40 biens industriels.

Le programme NQAM mis à part, la mise en œuvre de la PICAQ a été plutôt faible. L'un des facteurs souvent cités est l'absence de financements, mais la faiblesse de la demande est sans doute une explication plus plausible. Cet état de fait est lié à l'absence apparente de clairs avantages que les parties prenantes du secteur privé et les autorités publiques pourraient tirer d'une coopération régionale dans le vaste cadre des programmes d'industrialisation, ce qui n'incite pas à tenter de surmonter les obstacles rencontrés dans la mise en place d'une action collective. Il est également lié à l'absence d'implication du secteur privé dans la version initiale de la PICAQ et par là même, à son faible engagement dans sa mise en œuvre. Selon les informations disponibles, la nouvelle PICAQ ne comporterait pas de processus formel de consultation des acteurs du secteur privé, des organisations de la société civile, ni même des États membres, et ce, en raison - entre autres facteurs - des financements limités.

A ceci s'ajoute le fait qu'en l'absence de mécanismes de suivi, d'évaluation ou d'appui n'incite pas et n'oblige pas les États membres à se conformer et mettre en œuvre cette politique d'industrialisation convenue au niveau régional. Cela signifie donc que les politiques nationales continuent à être formulées indépendamment des politiques régionales, et que la coordination entre ces deux niveaux est faible ou inexistante. Bien que la CEDEAO propose une assistance technique aux représentants nationaux pour la formulation de leur politique industrielle au niveau national, les États membres n'en font pas usage. Ce constat soulève un certain nombre de questions quant à la valeur ajoutée d'une approche régionale dans un domaine de politiques que les États membres considèrent en grande partie comme étant une question avant tout nationale.

A la fois au niveau régional et au niveau national, la mise en œuvre de la PICAQ est entravée par l'absence de cohérence des diverses politiques sectorielles. Par exemple, alors que la PICAQ a pour objectif de renforcer le tissu manufacturier de base au niveau local et de promouvoir les petites et moyennes entreprises dans la région, l'une des critiques adressées à la politique de concurrence de la CEDEAO (2008) est qu'elle favorise les investissements directs étrangers (IDE), aux dépens des intérêts et des besoins d'une industrie locale plutôt faible. De manière similaire, certains craignent que l'accès réciproque aux marchés prévu par les APE n'ait pour effet d'ancrer plus profondément l'Afrique de l'Ouest dans son rôle de fournisseur de l'Union européenne en matières premières, car si le marché européen offre des opportunités additionnelles d'exportations de matières premières, les opportunités d'exportations de produits manufacturés en provenance de la CEDEAO sont nettement plus réduites.

En parallèle à sa PICAQ, la CEDEAO promeut l'industrialisation régionale par le biais de directives et de politiques sur le secteur minier, les investissements et le développement des micro-, petites et moyennes entreprises (MPME). Un de ses autres objectifs est de garantir l'accès aux financements, ce qu'elle fait par le biais de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC), le Fonds de garantie des investissements (GARI) et le système intégré de paiement de la CEDEAO (ECOLink).

Un certain nombre d'acteurs extérieurs ont eu une influence sur le processus d'industrialisation au sein de la CEDEAO, principalement par le biais de relations commerciales, comme c'est le cas pour les Accords de partenariat économique (APE) évoqués plus haut. Il semble par exemple que la Loi américaine sur le développement et les opportunités africaines (AGOA - African Growth Opportunity Act) ait eu pour effet un accroissement des flux commerciaux de l'Afrique vers les États-Unis, surtout de matières premières (pétrole) et dans une moindre mesure de textiles et de produits manufacturés. Si ces évolutions n'ont pas d'impact sur la PICAQ en tant que telle, elles créent cependant des incitations additionnelles en faveur de l'exportation de matières premières et peuvent ainsi modifier l'intérêt des États membres à rechercher une plus forte valeur ajoutée par le biais de la coopération régionale. La Chine exerce une influence plus directe au niveau national en finançant des infrastructures en échange d'un accès aux matières premières. Elle renforce ainsi les incitations à l'exportation des matières premières au détriment d'un développement local d'activités de traitement et de transformation. Le secteur privé international influe lui aussi sur l'industrialisation. Dans le secteur du ciment par exemple, les grandes entreprises européennes, parfois avec le soutien de leur gouvernement respectif, ont exercé un fort lobbying auprès des gouvernements d'Afrique de l'Ouest afin de contrer les investissements du conglomérat ouest-africain Dangote.

Liée à l'industrialisation, la question de l'emploi des jeunes a été abordée pour la première fois de manière spécifique au niveau régional en 2003, avec la publication du Communiqué d'Abuja sur la Stratégie d'autonomisation et de développement des jeunes. Cette question est restée ensuite à l'ordre du jour de la coopération régionale et s'est traduite par le lancement du Plan d'action 2013-2018 de la CEDEAO pour l'emploi des jeunes, du Fonds de développement et d'autonomisation des jeunes, du Programme d'emploi des jeunes et du Centre de développement de la jeunesse de la CEDEAO.

Plusieurs États membres, le Nigéria par exemple, ont adopté des politiques et des stratégies visant à soutenir l'emploi des jeunes, qui se placent dans le prolongement de la politique de la jeunesse de la CEDEAO. Ces politiques doivent cependant encore être traduites en des actions concrètes. Cet état de fait est lié à un certain nombre de facteurs institutionnels. La question de l'emploi des jeunes est par exemple du ressort du Département des Affaires Sociales et du Genre, mais celui-ci n'a que peu d'autorité ou de possibilités de coordination face aux autres départements de la CEDEAO, tel que le Département de l'Industrie et de la Promotion du secteur privé. La mise en œuvre au niveau national de la politique de la jeunesse de la CEDEAO se heurte de plus à des pratiques contradictoires dans les domaines concernés, tels que l'industrialisation, le commerce ou la migration. La politique de développement de la jeunesse de la CEDEAO considère par exemple que la libre circulation des citoyens est d'une importance cruciale pour améliorer l'emploi des jeunes. On constate cependant que la mise en œuvre par les États membres des politiques de migration reste d'un niveau assez faible.

La politique de la jeunesse de la CEDEAO bénéficie de la part des acteurs du secteur privé d'un intérêt encore moindre que celui que ce secteur porte aux politiques régionales de commerce et de transports. Ces acteurs ne semblent pas se sentir concernés par les questions liées à l'emploi des jeunes. Ou pour le formuler autrement, ils ne semblent pas être directement sensibles aux impacts négatifs du chômage des jeunes. La faible connaissance parmi les jeunes de la CEDEAO et de ses politiques - par exemple au sujet de la libre-circulation des personnes - ne favorise pas l'émergence de demandes ascendantes, ni de mobilisation potentielle.

En somme, les politiques régionales d'industrialisation et d'emploi des jeunes de la CEDEAO sont surtout le reflet d'aspirations, plutôt que des engagements à transposer ces politiques en dispositions claires de mise en œuvre. Cet état de fait est lié de manière manifeste à l'intérêt limité que portent à la fois les gouvernements nationaux et les acteurs du secteur privé à une approche régionale favorisant l'industrialisation et l'emploi des jeunes. Le succès relatif des politiques régionales sur l'harmonisation des normes semble confirmer l'importance de l'adhésion des acteurs du secteur privé à ces processus. Lorsque les intérêts du secteur privé correspondent à l'action de la CEDEAO, comme c'est le cas pour les questions liées à l'accès aux marchés d'exportation, la CEDEAO a montré son engagement et sa capacité à transposer les politiques régionales dans la pratique.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'appui à la politique industrielle de la CEDEAO doit prendre en compte le fort centrage national des processus d'industrialisation.

- Il semble qu'une approche régionale de l'industrialisation ne bénéficie que d'une adhésion limitée de la part des États membres de la CEDEAO, qui sont plus enclins à considérer que la politique industrielle est une question devant être traitée au niveau national.
- La CEDEAO pourrait se mettre davantage en phase avec les intérêts de ses États membres, en adoptant des ambitions régionales plus modestes dans ce domaine. Ce processus pourrait inclure une mise en commun des enseignements tirés et un appui aux processus nationaux dans les pays qui le souhaitent, en association avec le secteur privé.
- L'industrialisation dans la région est aussi influencée par les politiques liées au commerce, à la facilitation des échanges, aux infrastructures et à l'accès à l'énergie, entre autres domaines. L'appui à la CEDEAO en termes d'industrialisation doit par conséquent être centré sur les moyens de renforcer et de compléter ces

programmes, et sur les moyens d'influer sur les incitations à investir au niveau national, ou de s'adapter à ces incitations.

2. L'appui à l'action de la CEDEAO en termes d'emploi des jeunes doit soigneusement évaluer la valeur ajoutée potentielle et le niveau d'adhésion politique d'un traitement au niveau régional de ces défis de développement, qui sont en premier lieu surtout des challenges nationaux.

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 (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *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.