



## ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

### L'Agence du NEPAD : Comment concrétiser une vision ?<sup>1</sup>

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de l'Agence du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Il s'intéresse plus particulièrement au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et à l'exemple de l'appui du NEPAD au secteur de la pêche en Guinée. Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.

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

La décision prise en 2001 par 54 leaders africains de créer le NEPAD reflétait et projetait un sentiment d'optimisme quant aux possibilités de « mettre fin à la marginalisation de l'Afrique ». L'espoir était que le NEPAD contribuerait à mettre en place un nouveau partenariat entre pays au sein du continent africain, et entre le continent africain et la communauté internationale. La « nouveauté » était un vaste effort visant à promouvoir une renaissance africaine, initiée et appropriée par les États membres africains, centrée sur la promotion du développement durable, la bonne gouvernance et la démocratisation.

L'initiative du NEPAD appelait la communauté internationale à renouveler ses efforts en termes d'annulation de la dette, d'investissements et de régimes commerciaux pour faciliter la transformation économique de l'Afrique. Le lancement du NEPAD coïncidait avec une profonde refonte institutionnelle de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), modernisée et transformée pour devenir l'Union africaine.

Deux importants « États pivots » africains - l'Afrique du Sud et le Nigéria - ont donné leur orientation à ces deux processus avec le soutien d'autres États membres. Trois autres États membres – le Sénégal, l'Algérie et l'Égypte - étaient aussi au cœur du système de gouvernance du NEPAD, avec le soutien de l'OUA. Ces pays, « moteurs » du processus, s'accordaient sur les grands objectifs malgré des divergences sur les priorités et les stratégies. De profondes différences politiques, économiques et socioculturelles persistaient également entre États africains, souvent liées à des facteurs historiques ou structurels, entravant la coopération régionale. Ces différences se

---

<sup>1</sup> D'après le document contextuel publié par l'ECDDPM en mars 2017, disponible sur : [www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers](http://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). Auteur : Jan Vanheukelom ([jvh@ecdpm.org](mailto:jvh@ecdpm.org)). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers ([bby@ecdpm.org](mailto:bby@ecdpm.org)).

traduisirent par une faible appropriation du programme du NEPAD au fil de son expansion, un phénomène manifeste notamment dans les faibles niveaux de mise en œuvre au niveau national.

À l'origine, le NEPAD ne faisait pas partie des structures de l'UA, et son siège était à Midrand, en Afrique du Sud. Face à la perte de vitesse de l'initiative - en partie en raison de différends internes et de l'arrivée à échéance des mandats de « champions » du NEPAD tels que le président Mbeki d'Afrique du Sud et le président Obasanjo du Nigéria -, le NEPAD a été confronté à des pressions l'incitant à devenir une agence spécialisée de l'Union africaine. L'adhésion politique dont il bénéficiait a été encore plus érodée par l'absence d'avancées majeures dans les partenariats avec la communauté internationale, que ce soit en termes d'accroissement des volumes d'aide, d'amélioration de la qualité des partenariats, d'accords commerciaux favorisant le développement ou d'accroissement des investissements extérieurs dans les infrastructures.

Les résultats de l'action des bailleurs de fonds dans tous ces domaines sont restés mitigés. Si certains aspects se sont sans conteste améliorés, de manière générale leurs interventions n'ont pas suffisamment modifié les incitations en faveur des objectifs de développement et de gouvernance du NEPAD. Dans l'ensemble, les bailleurs de fonds sont restés - et restent encore à l'heure actuelle - prudents face aux promesses du NEPAD en termes de contribution à la démocratie, à la bonne gouvernance et au développement.

L'intégration du *Secrétariat du NEPAD* au sein des structures de l'UA en 2010 n'a pas modifié de manière substantielle le niveau de dépendance vis-à-vis de ses bailleurs de fonds extérieurs de l'Agence de planification et de coordination du NEPAD (Agence de planification and de coordination du NEPAD) nouvellement créée. L'UA verse une contribution annuelle au NEPAD mais il n'y a pas de mobilisation substantielle de ressources financières africaines pour l'Agence du NEPAD. Par conséquent, les bailleurs de fonds continuent à jouer un rôle fondamental dans le financement des programmes, de l'assistance technique et du personnel contractuel. En continuant à assumer ce rôle, les bailleurs de fonds sont ainsi toujours aussi ceux qui déterminent - et en partie surchargent - le programme du NEPAD, au risque d'entraver toute appropriation plus forte de ces processus au sein des États membres africains.

Au fil des ans, le rôle et le programme du Secrétariat du NEPAD et de l'Agence du NEPAD ont gagné en importance et en champ d'action. Dans son rapport de 2017 sur les réformes institutionnelles de l'UA, le président Kagame du Rwanda recommande que le « NEPAD soit entièrement intégré à la Commission [de l'Union africaine] ». Ce rapport souligne que la planification et la mobilisation des ressources sont effectuées de manière indépendante l'une de l'autre, et sont dotées de lignes distinctes de reddition de comptes aux organes de l'UA et aux représentants permanents à Addis-Abeba. Il y a donc une pression politique accrue en faveur d'une plus forte intégration du NEPAD dans l'UA.

Le premier programme du NEPAD – le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) - a bénéficié du fort leadership de ses promoteurs initiaux, en particulier le président Mbeki. Ce mécanisme novateur de promotion, partout sur le continent, de la bonne gouvernance et de la démocratisation a été accueilli avec enthousiasme par les partenaires extérieurs et a, dans une certaine mesure, bénéficié d'un soutien interne. Un certain nombre de pays souscrivent aux principes et se sont engagés dans ce processus d'évaluation par les pairs, créant ainsi dans de nombreux cas des opportunités inédites de dialogue et de consultations entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques, sur la base d'évaluations ou d'études concernant des défis de gouvernance parmi les États membres. Les ambitions et les attentes initiales de profonds changements politiques à la suite de ces évaluations africaines par les pairs étaient basées sur une vision trop optimiste du potentiel et de la force de ce type de « diplomatie douce ». L'exemple du Kenya illustre à la fois les limites de ces processus, en termes de modification des systèmes de gouvernance politique, mais aussi leur potentiel de création d'opportunités multi-acteurs de dialogue et de diagnostic sur la gouvernance.

À l'inverse, l'appui apporté par l'Agence NEPAD aux réformes de la gouvernance dans le secteur de la pêche en Guinée est un bel exemple d'une forte adhésion politique au plus haut niveau dans un des États membres de l'UA. L'Agence du NEPAD est parvenue à adapter ses divers rôles, à formuler une bonne interprétation de son mandat et à moduler l'appui qu'elle apporte en fonction des incitations et des intérêts des multiples parties prenantes. Par le biais de toute une série d'actions, elle a aidé à piloter et à lancer un processus qui a généré au niveau national une adhésion

suffisante en faveur de réformes de la gouvernance dans le secteur de la pêche, qui ont permis de surmonter de manière efficace certaines des contraintes les plus pressantes et d'obtenir à nouveau accès au marché de l'Union européenne – le plus important marché d'exportation de produits de la pêche pour la Guinée. L'Agence NEPAD a aussi permis à la Guinée de jouer un rôle au nom de tout le continent sur la scène internationale dans le cadre de la lutte contre la pêche illégale, tout en montrant la valeur ajoutée d'une approche qui peut être réutilisée ailleurs.

Ces deux exemples témoignent de ce que certains aspects du très diversifié programme du NEPAD bénéficient d'une plus forte adhésion politique lorsque leurs ambitions sont en phase avec les incitations pour le pays en question et lorsque les orientations du NEPAD vont dans le sens des intérêts des élites au pouvoir. Ces deux exemples soulèvent cependant aussi la question de savoir sur quels domaines de politiques une agence continentale peut et devrait centrer son attention compte tenu de sa mission et de sa valeur ajoutée.

## Implications pour les partenaires institutionnels

### 1. Les relations futures avec l'Agence du NEPAD doivent prendre en compte les défis constatés :

- Renforcer les capacités institutionnelles de l'agence afin de lui permettre de remédier à la faible appropriation et à l'absence d'adhésion politique de la part des acteurs nationaux, régionaux et continentaux ;
- Eviter de surcharger le programme de l'Agence et se centrer surtout sur les programmes bénéficiant d'une forte adhésion politique au niveau national ou présentant un fort intérêt pour ses principales parties prenantes ;
- Contribuer aux efforts de l'Agence en termes de priorisation - éventuellement en tant qu'agence de développement de l'UA - tout en restant conscient des risques de compétition pour les ressources avec d'autres organisations régionales et continentales, comme le souligne le rapport Kagame.

### 2. Il convient de ne pas confondre le discours panafricain et les grandes ambitions de développement avec ce qui est faisable en pratique, du point de vue technique et politique. L'appui à l'Agence du NEPAD sera d'autant plus efficace que ses ambitions et ses approches seront adaptées aux intérêts des parties prenantes.

- Si le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) n'est jusqu'ici pas parvenu à modifier les intérêts et les incitations au niveau national pour transformer les systèmes de gouvernance politique et économique, il a néanmoins permis aux parties prenantes étatiques et non étatiques de collaborer sur des problèmes spécifiques de gouvernance, et pourrait offrir à terme d'autres opportunités de ce type.
- L'appui efficace de l'Agence du NEPAD à la gouvernance dans le secteur de la pêche en Guinée souligne l'importance de l'alignement des programmes sur les intérêts et les incitations d'un contexte spécifique, ainsi que l'effet potentiel d'émulation et de reproduction dans un cadre continental plus large si ces programmes sont couronnés de succès.
- Cet exemple met également en évidence l'importance de combiner un appui financier bien dosé et un appui technique lorsque les programmes bénéficient d'une forte adhésion politique.

### 3. Compte tenu du degré élevé de dépendance de l'Agence du NEPAD envers des financements issus de multiples bailleurs de fonds, ces derniers doivent renforcer leur action collective et :

- Harmoniser leurs efforts sur la base d'une analyse commune de la manière de renforcer les capacités institutionnelles de l'Agence du NEPAD ;
- Prioriser et moduler leur appui aux efforts et aux programmes de l'Agence qui renforcent la reddition de comptes envers les principales parties prenantes africaines et qui améliorent l'ancrage national de la coopération transnationale, régionale et continentale.
- Convenir d'une répartition adéquate des tâches.

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.