



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

L'Autorité du bassin du Niger : concilier les intérêts en amont et en aval sur le fleuve Niger¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de l'Autorité du bassin du Niger (ABN/NBA) et de ses acteurs à l'échelle nationale à l'égard des intérêts liés à la gestion de l'eau, ainsi que les implications qui en résultent pour les bailleurs de fonds désireux de soutenir cette organisation.²

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

L'Autorité du bassin du Niger (ABN) s'appuie sur une longue tradition de coopération, qui remonte à la Commission du fleuve Niger, créée peu après l'indépendance en 1963. Sous sa forme actuelle, l'ABN cherche à harmoniser et à coordonner les initiatives nationales de développement des ressources hydrauliques autour d'un plan de développement intégré pour l'ensemble du bassin, et à faciliter et à négocier le développement d'infrastructures hydrauliques et énergétiques dans le cadre d'un scénario régional.

Au fil des ans, l'ABN a connu diverses phases de déclin et de redynamisation. Pendant l'une des périodes les plus critiques pour les pays du Sahel (des années 1970 au début des années 1990), elle n'est pas parvenue à concrétiser ses ambitions en tant qu'autorité de bassin fluvial, ce qui a entraîné une perte de crédibilité et de confiance de ses États membres et des bailleurs de fonds. Cela s'explique en partie par l'éternelle opposition du Nigeria à toute construction d'un barrage en amont de son territoire. À la fois État pivot et puissance hégémonique de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria ne participait à l'ABN que pour y défendre ses intérêts et n'était guère disposé à investir dans des solutions régionales qui auraient pu affecter son apport hydrique à la frontière avec le Niger. La Guinée, le Mali et le Niger ont longtemps eu davantage intérêt à maîtriser le débit du fleuve Niger pour la production d'électricité, l'irrigation ou le contrôle du flux tout au long de l'année. Des décennies durant, la résistance nigériane a paralysé les projets de construction de barrages dans ces trois pays.

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). Auteur : Alfonso Medinilla (ame@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² D'autres documents PEDRO traitent des enjeux hydrologiques régionaux au sein de la Commission du bassin du lac Tchad, de l'initiative du bassin du Nil, de la Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha et de la politique régionale de l'eau de la SADC.

Depuis les années 2000, on assiste à une redynamisation : à mesure qu'ils dépoussièrent leurs projets de grands barrages polyvalents, les États membres perçoivent à nouveau la nécessité d'en coordonner les répercussions en aval. Grâce à des appuis extérieurs et à un environnement global plus propice à la coopération à l'échelle du bassin, l'ABN et ses États membres ont réussi à briser le séculaire antagonisme amont-aval qui avait conduit la partie amont du bassin à rester sous-développée et sous-régulée. Le processus d'élaboration d'une vision commune pour le bassin du Niger et d'un scénario adapté pour le développement de barrages en amont démontre combien la dynamique des sous-bassins et la facilitation régionale sont essentielles pour trouver un compromis entre des intérêts conflictuels entre les parties amont et aval. L'ABN est au cœur même de ce processus : en tant que médiateur informé, elle a su amener les discussions à un niveau concret, avec des projections détaillées sur le débit garanti des périodes de basses eaux, sur la rentabilité et sur l'impact environnemental.

La concrétisation de ce compromis et de cette vision négociée reste toutefois un défi de taille. Les premiers grands barrages de la partie amont sont en cours de construction au Mali et au Niger. D'autres (Guinée) en sont encore au stade des évaluations d'impact préparatoires. Bien que leurs principaux financements soient assurés, tous ces projets nationaux ont souffert de retards importants dans leur mise en œuvre ainsi que de la détérioration de la situation sécuritaire au Sahel au cours de ces dernières années.

Sous sa forme actuelle, l'ABN se conçoit comme une autorité de bassin fluvial qui s'inspire en partie de l'expérience de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS) entre le Sénégal, la Guinée et la Mauritanie. Cette dernière gère des infrastructures communes sur le fleuve Sénégal et ses affluents, sur la base d'un accord de partage des coûts et des bénéfices. Avec l'appui technique et financier des bailleurs de fonds, les pays de l'ABN ont adopté une approche visant à faire endosser progressivement ce rôle à l'organisation régionale, et ont en principe convenu de la possibilité de déléguer ultérieurement la gestion des infrastructures partagées au niveau régional.

Sur papier donc, des dispositions sont en train de se développer pour transformer l'ABN en une autorité régionale. En pratique, cependant, les États membres restent réticents dès qu'il s'agit de renforcer, voire même d'outiller l'organisation pour tout ce qui ne dessert pas directement leurs intérêts nationaux. Il en résulte une forme de blocage car les États membres n'ont guère confiance dans les capacités de l'institution, et dans le même temps l'imprévisibilité du financement et du soutien politique accordés à l'ABN sont tels qu'ils entravent le développement institutionnel et l'établissement d'un climat de confiance.

La communauté internationale suit de près l'évolution de la situation dans le Sahel, où le stress hydrique persiste, et des pays du bassin du Niger. Au cours des dernières années, l'ABN a joué un rôle crucial en tant que mécanisme régional de collecte de fonds pour le financement climatique. Ceci démontre une fois encore combien la conjoncture du financement extérieur constitue un facteur d'attraction important pour une coopération sous la bannière de l'ABN. Le financement climatique pourrait donner à l'ABN l'occasion de se profiler davantage sur la scène régionale. Une scène toutefois déjà bondée et où beaucoup dépendra, en fin de compte, de la place que les États membres sont prêts à accorder à l'ABN.

L'ABN n'est pas qu'un cadre de référence régional destiné à faciliter la collecte de fonds en faveur d'initiatives nationales : elle a progressivement acquis la stature d'un centre de connaissances. Les États membres reconnaissent de plus en plus sa valeur ajoutée, s'agissant en particulier des outils analytiques (modélisation, observatoire), du partage de l'information, de la coordination des mesures correctives envisageables et des évaluations d'impact critiques. Grâce à l'expérience qu'elle a acquise depuis les années 2000, l'ABN a conforté son statut de forum sous-régional de coordination des États membres, et ainsi créé une certaine dynamique politique.

L'ABN s'appuyant sur un modèle d'intégration progressive, la route qui mène au statut d'une autorité de plein exercice est encore longue. Faute d'un véritable terrain d'expérimentation, de nombreuses dispositions plus ambitieuses (le partage des coûts et bénéfices, par ex.) risquent de rester lettre morte dans les années à venir. Compte tenu de l'étendue géographique et des divergences d'intérêts entre les pays du bassin, le renforcement de la coordination régionale pourrait profiter d'opportunités plus fortes au niveau bilatéral et / ou de sous-bassins.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Maintenir l'appui institutionnel à l'ABN pour préserver la dynamique de la Vision partagée.

- La survie de l'ABN et de la plupart, sinon de la totalité de ses programmes, reste largement liée à l'appui des bailleurs de fonds. Cet appui est indispensable pour maintenir la dynamique là où elle existe pour l'instant.
- Un financement institutionnel peut aider l'ABN à faire la transition entre une démarche ad hoc et une approche plus proactive, axée sur des objectifs, et à devenir un facilitateur régional des grands investissements. Avec la reprise de la construction de barrages dans la région, l'ABN pourrait être appelée à occuper une place plus centrale dans l'assemblage des positions et des intérêts des États membres.
- Vu les capacités organisationnelle et administrative limitées du Secrétariat exécutif de l'ABN, la multitude de partenaires institutionnels et le grand nombre d'opérations de financement externes, y compris le financement climatique dans le bassin du Niger, il y a particulièrement besoin de coordination, d'harmonisation et d'une vision partagée.

2. Reconnaître et comprendre les intérêts nationaux prépondérants qui sous-tendent les grands investissements en infrastructures.

- Bien que l'ABN se positionne de plus en plus comme un pôle de connaissances et une plate-forme de coordination, les États membres demeurent réticents à transférer des compétences au niveau régional ; nombre de dispositions plus ambitieuses risquent de rester lettre morte dans les années à venir.
- Si les États membres souscrivent officiellement à la coordination régionale, ils continuent de servir leurs propres intérêts unilatéralement ou bilatéralement avec leurs pays voisins.
- L'appui et le financement régionaux devraient être accompagné par une action plus coordonnée aux niveaux national et sous-régional, en tenant compte des intérêts particuliers de chaque État membre, en particulier du Nigeria, du Niger, du Mali et de la Guinée.

3. Donner la priorité aux sous-domaines et à la résolution de problèmes, avec l'adhésion des principaux États membres et sous-groupes de pays.

- À ce jour, le projet Fomi en Guinée, près de la frontière du Mali, est le seul que l'on puisse réellement qualifier de transfrontalier car il profite et s'adresse à tous les pays tant de l'amont que de l'aval. Une meilleure compréhension des facteurs et des contraintes de cet exemple précis pourrait apporter des éclairages quant à l'intérêt suscité par certaines formes de résolution de problèmes et de coopération au niveau régional.
- Mettre l'accent sur le partage des coûts et des bénéfices dans le développement d'infrastructures bilatérales et / ou de sous-bassin permettrait à l'ABN de passer d'une intégration sur le papier à une véritable coopération transfrontalière autour de projets spécifiques, et pourrait inciter d'autres parties prenantes à rejoindre le mouvement.
- L'ABN a participé, aux côtés de plusieurs États membres, à des conférences mondiales sur le changement climatique (COP 21 et 22 de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques). Des organismes de bassin telles que l'ABN apparaissent comme des vecteurs essentiels de l'adaptation au changement climatique, et deviennent progressivement des canaux d'acheminement du financement climatique.

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.