



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

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 ?¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de la CICOS (Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha) et des parties prenantes nationales à l'égard des intérêts liés à la gestion de l'eau et au changement climatique, 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

Le bassin Congo-Oubangui-Sangha, par comparaison avec ceux du Niger et du lac Tchad situés plus au nord, se distingue comme une zone d'abondance hydrologique tandis que les deux autres sont frappés par la sécheresse et le changement climatique. La taille même de ce bassin largement inexploité a longtemps stimulé l'imagination des ingénieurs et de politiciens qui auraient voulu exploiter la puissance du fleuve Congo et de ses affluents pour nourrir des ambitions souvent d'envergure continentale.

Le bassin couvre toutefois une zone au passé tourmenté en termes de coopération et d'intégration régionale. Le bilan de la coopération transfrontalière dans le bassin du Congo témoigne des difficultés inhérentes au chevauchement des diverses formes de régionalisme de l'Afrique centrale. Créée en 2000, la Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS) est une institution spécialisée de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). La République Démocratique du Congo (RDC) est en position géographique de force puisqu'elle contrôle pas moins de 62% du bassin. Elle est membre de la CICOS, mais pas de la CEMAC. Le « mariage forcé » entre la RDC et ses voisins de la CEMAC a longtemps défini la position de la RDC concernant les eaux partagées du bassin du Congo en général, et du fleuve Congo en particulier. La RDC abrite le secrétariat de la CICOS et devrait jouer un rôle de premier plan dans son fonctionnement. Elle est

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 l'Autorité du bassin du Niger et de la politique régionale de l'eau de la SADC.

pourtant restée longtemps réticente à s'engager, tant du point de vue de la ratification et de la mise en œuvre de la législation que du respect de ses promesses de financement.

Initialement créée pour répondre à l'ambiguïté juridique et au déclin général du transport fluvial international dans le bassin, la CICOS a été conçue comme une organisation régionale dont la seule mission consistait à faciliter et à réguler la navigation à une époque où les organismes de bassins versants (OBV) envisageaient une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Au début des années 2000, les OBV ont gagné en visibilité comme possibles champions du développement durable, de la protection et de la conservation de l'environnement. La courte histoire de la CICOS se résume donc à une expansion de son agenda.

En 2017, la CICOS avait approuvé un addendum lui conférant un mandat de GIRE (2007) et s'était engagée dans un processus de planification participative en vue de développer une vision commune et un programme intégré des « mesures » finançables (le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, SDAGE).

Le contexte du financement extérieur a fortement impacté le développement des OBV en Afrique, et la CICOS n'échappe pas à la règle. En moins de 20 ans, la CICOS s'est métamorphosée : d'organisation purement technique, elle s'est vue investie d'un double mandat. Elle a adopté le modèle standard d'un OBV transfrontalier moderne, ce qui lui permet d'élargir son éventail de financements extérieurs. La CICOS a été identifiée, aux côtés de la Commission des forêts d'Afrique centrale, comme un organisme pilote essentiel à l'adaptation du bassin au changement climatique ; elle a élaboré sa vision commune et son « programme de mesures » en conséquence. Bien que la CICOS ait accès à des financements, l'incertitude demeure quant à l'ampleur des capacités et de l'adhésion politique dont elle dispose pour occuper une place significative dans la facilitation du financement climatique dans le bassin, compte tenu également des nombreux autres acteurs et agences présents.

Le bassin du Congo est au cœur des préoccupations planétaires relatives au changement climatique, à la biodiversité et à la conservation. C'est le deuxième plus grand bassin hydrographique du monde, mais son potentiel économique et hydro-électrique n'est que très partiellement exploité. Plusieurs pays du bassin du Congo sont en train de concevoir ou de développer de grandes infrastructures hydrauliques, dont quelques-unes pourraient avoir de larges répercussions au plan régional voire continental (le barrage de Grand Inga, celui de Palambo et l'éventuel transfert des eaux interbassins, par exemple). Certains projets sont plus concrets que d'autres, et quelques-uns, très controversés et sources de conflits, requièrent une coordination régionale voire une médiation interbassine.

Il ressort des dynamiques interétatiques et des intérêts politiques en jeu dans ce bassin que le modèle linéaire et progressif de la gestion des bassins hydrographiques peut parfois aller à l'encontre des intérêts politiques nationaux de certains États membres de la CICOS. A ce stade, les États membres ne voient guère l'intérêt de déléguer davantage de pouvoir au niveau régional ou au niveau du bassin qu'il n'est strictement nécessaire pour préserver l'organisation. Les États membres refusent catégoriquement toute forme d'autorité transnationale qui étendrait le rôle de la CICOS au-delà de la coordination et de la facilitation.

On note certaines avancées depuis 1999, notamment dans la normalisation de la position de la RDC. Dans le domaine de la navigation, d'importantes mesures ont été prises pour réformer le secteur, lever les obstacles à la navigation et promouvoir la coopération transfrontalière, au travers d'accords bilatéraux et trilatéraux entre la RDC, le Congo et la République centrafricaine. Faute d'éléments probants, le véritable poids politique de la CICOS dans la mise en œuvre de la GIRE reste difficile à évaluer.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'expansion rapide de la CICOS vers la gestion intégrée des ressources en eau risque d'entraîner une « inflation de son agenda » et des problèmes de mise en œuvre, d'autant plus que les États membres hésitent à renforcer l'organisation ou à lui permettre de développer ses capacités institutionnelles au-delà du strict minimum.

- L'adoption de la GIRE et, plus récemment, la définition d'un schéma directeur régional et d'un programme de mesures pour le développement du bassin ont été des processus largement pilotés de l'extérieur avec une part importante de collecte de fonds.
- Les objectifs stratégiques de la CICOS exigent une coordination régionale beaucoup plus forte, y compris en matière de gouvernance des ressources hydrauliques. Cette forme d'autorité supranationale n'est pas du goût de certains États membres qui ne souhaitent voir personne s'ingérer dans leurs priorités nationales et l'allocation des ressources.
- Il s'ensuit que le niveau régional n'est pas pleinement représentatif des divers priorités et intérêts nationaux, alors qu'une étroite coordination entre les programmes et les investissements nationaux, dans le cadre d'une vision régionale plus large, s'avère cruciale pour gérer des ressources partagées.

2. Un appui constant, mais ciblé, permettrait de renforcer le rôle de facilitateur de la CICOS dans le contexte politiquement chargé et très instable du bassin du Congo.

- La principale valeur ajoutée attribuée au CICOS réside dans son action de facilitation et d'appui aux accords bilatéraux ou entre sous-bassins, notamment pour soutenir la gestion des eaux navigables partagées.
- Plus les États membres avancent dans leurs projets de développement d'infrastructures pour le bassin, plus il devient urgent d'avoir un facilitateur régional et un médiateur informé pour concilier les intérêts et les revendications sur les ressources du bassin. La CICOS pourrait assumer ces fonctions.
- La médiation régionale de l'eau dépend de la capacité de la CICOS à produire des données et des analyses fiables. Le renforcement des capacités techniques et de courtage de la CICOS est donc une condition sine qua non pour que l'organisation régionale puisse s'acquitter de son mandat.

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.