



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) : l'eau et la sécurité au carrefour des régions¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de la CBLT (Commission du bassin du lac Tchad) et de ses acteurs à l'échelle nationale à l'égard des intérêts liés à la gestion de l'eau et à la, 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 du lac Tchad est un système hydrologique très changeant, situé dans une zone sahélienne essentiellement aride ou semi-aride. La réduction de la superficie du lac au cours des dernières décennies a accentué le stress hydrique dans la région. Alors que les tendances à long terme et les défis liés au changement climatique font encore débat dans le bassin, l'assèchement du lac Tchad est devenu un élément clé des discussions sur le changement climatique au niveau mondial. La montée en puissance de Boko Haram dans les années 2000 a mis la région du lac Tchad sous pression et sous les feux de l'actualité mondiale.

En tant que sous-région, les pays du bassin du lac Tchad se situent à un carrefour régional à plus d'un titre. Historiquement objets d'une intense mobilité transfrontalière, les principaux pays riverains que sont le Tchad, le Niger, la République centrafricaine (RCA), le Nigeria et le Cameroun se répartissent en deux blocs politiques et économiques. Le Nigeria et le Niger font partie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), tandis que le Tchad, le Cameroun et la République centrafricaine sont membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). La CBLT a été créée en 1964 en vue de favoriser la gestion et l'exploitation communes et durables du lac Tchad, ainsi que pour promouvoir la sécurité transfrontalière dans un contexte où le dessin fluctuant des rives du lac engendre des migrations intérieures et transfrontalière ainsi que du

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). Auteurs : Greta Galeazzi (alumna@ecdpm.org), Alfonso Medinilla (ame@ecdpm.org), Tarila Marclint Ebiede (alumnus) et Sophie Desmidt (sd@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 internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha, 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.

banditisme. Ces dernières années, face à l'insécurité croissante et à l'absence d'un bloc régional spécifique, le mandat de la CBLT pour la coopération régionale en matière de sécurité s'est doublé d'un mandat officiel pour assurer le leadership civil de la Force multinationale mixte, une opération militaire transfrontalière entérinée par l'UA dans la région du lac Tchad.

Du point de vue de la gestion partagée des eaux, la CBLT et ses États membres affichent un bilan mitigé, notamment parce que les mécanismes et les outils de surveillance et de contrôle de l'utilisation des ressources hydrauliques ne sont pas pleinement opérationnels. Ceci s'explique en partie par un manque de clarté dans l'attribution des rôles et des compétences, mais aussi par un manque d'intérêt politique et d'investissements de la part des États membres. Les protagonistes dont le Nigeria, puissance hégémonique régionale, ont mis quelques billes politiques dans l'organisation, mais ils ont tendance à favoriser les interventions offrant le plus de visibilité politique. Les investissements transnationaux massifs proposés pour transférer l'eau du bassin du Congo vers le lac Tchad, par exemple, ont davantage leurs faveurs que des interventions structurelles visant à contrer le déclin environnemental, ou la transformation agricole dans la zone du bassin en particulier autour des affluents méridionaux du lac. Certes, le projet de méga-infrastructure tient techniquement la route, mais à un coût estimatif extrêmement élevé, sans parler des vives critiques dont il fait l'objet au motif des effets désastreux qu'il pourrait engendrer sur les écosystèmes des deux bassins ainsi que sur le débit du bassin du Congo.

La sécurité transfrontalière est une préoccupation historique des pays du bassin, mais ce n'est qu'au début des années 2010, après l'insurrection violente de Boko Haram en 2009, que la coopération militaire s'est davantage concrétisée sous la forme de la Force multinationale mixte (MNJTF). Celle-ci a été placée sous commandement nigérian, avec le soutien de l'Union africaine (UA). La MNJTF a été instaurée par le sommet de la CBLT, à l'initiative du Nigeria, mais ne comprend que quatre des six États membres de la CBLT – le Nigeria, le Niger, le Cameroun et le Tchad – plus le Bénin, qui n'en est pas membre. Les membres de la MNJTF venant à la fois de la CEDEAO (Nigeria, Niger et Bénin) et de la CEEAC (Cameroun et Tchad), il était difficile pour une CER reconnue par l'UA et pierre angulaire de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) d'en être le chef de file. Comme la majorité des pays concernés sont membres de la CBLT et que l'emprise de Boko Haram s'était étendue aux rives du bassin du lac Tchad, on a estimé que la CBLT offrait un cadre institutionnel adéquat pour cet effort commun, et une solution pragmatique à un dispositif inter-régional. Le quartier général de la Force multinationale mixte a pris ses quartiers à Baga (Nigeria) jusqu'à ce qu'il en soit délogé par les forces de Boko Haram en 2015. Il se trouve actuellement à N'Djamena (Tchad).

Le MNJTF opère sous la direction politique de l'UA, qui a investi la CBLT d'une mission de coordination politique de l'opération. En pratique, cela signifie que le niveau politique du CBLT sert de forum pour aborder les questions de sécurité et de coopération militaire avec ses États membres et que son secrétaire exécutif est l'interface officielle entre le Département de paix et sécurité de l'UA et le commandement militaire de la MNJTF. Cela dit, en tant qu'organisation régionale, la CBLT n'est pas directement impliquée dans les opérations de paix. Comme elle manque de capacités et qu'elle n'est pas une institution subsidiaire de l'APSA, c'est la Commission de l'Union africaine qui est le partenaire civil de fait de la MNJTF. La CBLT n'est pas non plus le seul cadre de coopération en matière de sécurité entre les États membres participants. Mais sa transformation en une plate-forme de haut niveau chargée de faciliter la coopération et les échanges militaires a toutefois obligé ses États membres à la préserver, même si leurs investissements restent limités. Les bailleurs de fonds maintiennent leur appui au fonctionnement de la CBLT et à son principal mandat de gestion intégrée du bassin transfrontalier, mais sans certitude sur le long terme. La CBLT pourrait se saisir d'opportunités futures pour être à la fois un organisme de bassin et une plate-forme de coordination sur les questions de paix, à condition toutefois que ses États membres y aient un intérêt.

La lutte contre Boko Haram a renforcé la coopération politique et militaire entre le Nigeria, le Tchad, le Cameroun et le Niger. Il est à espérer qu'elle sera préservée et même renforcée. En tant qu'organisation, la CBLT n'a joué qu'un rôle marginal dans la coordination des opérations conjointes. Sur le plan bilatéral, toutefois, la coopération militaire a réduit les barrières entre les États membres et engendré une situation où ils peuvent déployer assez

rapidement des mouvements de troupes importants dans les États voisins. Reste à voir si cela peut être institutionnalisée via la CBLT.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. Un appui continu à la CBLT permettrait à ses pays membres de disposer du forum politique transrégional dont ils ont tant besoin, et comblerait un vide critique en matière de coopération sécuritaire dans l'une des régions les plus instables de l'Afrique.

- La lutte contre Boko Haram s'est traduite par un rapprochement entre les pays du bassin. La coopération autour de la Force multinationale mixte n'est toutefois pas une rose sans épines. Les expériences de coopération militaire, bien qu'essentiellement bilatérales, ont apporté un certain élan à une action coordonnée et permis un déploiement plus rapide des troupes par-delà les frontières.
- En tant qu'organisation transrégionale établie par un traité, la CBLT a comblé une lacune en se voyant confier par l'Union africaine une mission de coordination civile dans le cadre d'une coopération militaire. Sur un plan prospectif, l'appui fourni à la CBLT pourrait l'aider à devenir un trait d'union entre les opérations militaires et les initiatives civiles et transfrontalières de reconstruction et de développement après un conflit.
- Avec le récent refoulement du groupe Boko Haram, le besoin de passer par la CBLT pour assurer une coopération transfrontalière en matière de sécurité pourrait s'amoinrir. Alors que la région reste malgré tout une poudrière en raison notamment des clivages religieux, du banditisme, des conflits engendrés par l'accès aux ressources, etc. Toutes ces menaces liées à la sécurité exigent une coordination étroite des renseignements militaires et civils.

2. Bien que la CBLT ne s'acquitte pas de son mandat principal, lié à l'eau, le stress hydrique et la vulnérabilité climatique justifient un engagement constant, mais aussi plus stratégique, autour de la gestion partagée de l'eau.

- Certains États membres, dont le Nigeria, principale puissance régionale, et le Tchad, principale partie prenante hydrologique, privilégient les solutions rapides et oublient les investissements structurels dans la gestion et la conservation des ressources. Les États membres promeuvent et recherchent activement des fonds pour financer des infrastructures régionales permettant un transfert entre bassins, mais restent à la traîne sur les niveaux plus fondamentaux de la coopération régionale.
- Les partenaires techniques et financiers peuvent investir de manière stratégique et assurer un niveau plus élevé de coordination et d'harmonisation entre les bailleurs de fonds au niveau régional et des bassins, en particulier à mesure que le financement climatique entre en lice.
- L'appui extérieur doit être sensible aux incitations domestiques et concevoir l'aide de manière à favoriser – si possible – la conservation et le développement à long terme des affluents méridionaux du lac.

3. Compte tenu des antécédents problématiques et de l'adhésion politique inégale des États membres de la CBLT, il va falloir gérer les attentes relatives à la réforme organisationnelle et à la gestion intégrée des ressources en eau, afin d'éviter une nouvelle inflation de l'agenda de la CBLT, compte tenu de ses capacités limitées.

- Il est peu probable que la CBLT, en tant qu'organisme de bassin, puisse rapidement s'acquitter de son ambitieux mandat. Mettre l'accent sur des objectifs atteignables, sur l'établissement de systèmes viables pour la collecte et l'échange d'informations et de données, par exemple, pourrait ouvrir la voie à une adhésion progressive et à un renforcement de la confiance.
- La fiabilité des données et la modélisation hydrologique constituent une préoccupation urgente, d'autant plus que les projets de grands travaux d'infrastructure, y compris ceux relatifs à un transfert entre bassins, restent à l'ordre du jour. Les exemples donnés par d'autres régions laissent à penser que la coopération

technique peut, à long terme, inciter les États membres à prendre la coopération hydrologique plus au sérieux.

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.