

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT

RETRAIT DE LA CEDEAO DU MALI, NIGER ET BURKINA FASO

NOTE AU PRESIDENT SUR LES IMPLICATIONS POTENTIELLES

Ameth Saloum Ndiaye, économiste pays pour le Mali

Kalidou Diallo, économiste pays pour le Niger

Ibrahim Sawadogo, économiste pays pour le Burkina Faso

Janvier 2024

I. Contexte

- Le Mali (7^{ème} économie sur 15 pays de la zone CEDEAO), le Burkina Faso (6^{ème} économie de la zone CEDEAO), et le Niger (8^{ème} économie de la zone CEDEAO), confrontés à une crise sécuritaire et gouvernés par des régimes militaires, ont conjointement annoncé, le 28 janvier 2024, leur retrait de la CEDEAO, après avoir créé, le 16 septembre 2023, l'Alliance des Etats du Sahel. Cette décision intervient dans un contexte où l'Alliance des Etats du Sahel a acté, le 2 décembre 2023, leur retrait de toutes les instances du G5 Sahel.
- Ce retrait de la CEDEAO est intervenu à la suite de tensions persistantes entre la CEDEAO et ces pays sur les sanctions économiques prises, le calendrier de la transition et le retour à un ordre constitutionnel, consécutives aux coups d'Etat qui y sont perpétrés. Ces Etats reprochent notamment à la CEDEAO de s'être éloignée des idéaux de ses pères fondateurs et du panafricanisme, ainsi que l'absence d'assistance dans leur lutte contre le terrorisme.
- Toutefois, le retrait n'est pas encore effectif, puisque, selon l'article 91 du traité de la CEDEAO, « *Tout Etat membre désireux de se retirer de la Communauté notifie par écrit, dans un délai, d'un (1) an, sa décision au Secrétaire Exécutif qui en informe les Etats membres. A l'expiration de ce délai, si sa notification n'est pas retirée, cet Etat cesse d'être membre de la Communauté* ». Le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont envoyé leur notification officielle de retrait sans délai de la CEDEAO le 29 janvier 2024. Il est important de préciser que le retrait de l'Alliance des Etats du Sahel de la CEDEAO n'implique pas un retrait de l'UEMOA avec laquelle les pays partagent une monnaie commune le FCFA et une Banque centrale commune.

II. Impacts potentiel du retrait**2.1. Implications politiques***Implications politiques sur la CEDEAO :*

- Ce retrait, s'il devenait effectif, entraînerait une baisse du poids et de la représentativité de la CEDEAO, en liaison avec **(i)** la réduction de la taille du marché intérieur régional et de l'économie régionale (les trois pays représentent 17% de la population et 7% du PIB régional en 2022) et **(ii)** la diminution de la superficie de cette région de 6,1 millions de km² à 3,35 millions de km².
- La baisse du poids et de la représentativité de la CEDEAO pourrait affaiblir son influence et son pouvoir de négociation au niveau continental et international.

Implications politiques sur le Mali, le Niger et le Burkina Faso :

- Le retrait de ces trois pays de la CEDEAO devrait permettre à ces trois pays d'avoir une autonomie politique renforcée, avec la possibilité de définir des politiques indépendantes couplées à la flexibilité de négocier des accords politiques et commerciaux bilatéraux. Mais cela augmentera aussi le risque de mauvaise gouvernance, puisque la CEDEAO ne jouera plus le rôle de censeur.
- Le retrait de la CEDEAO pourrait ouvrir la voie et accélérer le processus de création d'une Confédération, d'un Fonds de stabilisation, d'une Banque d'investissement et la formation d'un Comité de réflexion sur la question d'Union économique et monétaire entre les trois pays du Sahel.

2.2. Impact sur les mouvements des biens et des personnes

- Ce retrait, s'il devenait effectif, devrait se traduire par l'adoption de mesures diplomatiques de la CEDEAO, en relation avec l'institution de visa d'entrée des ressortissants maliens, burkinabé et nigériens dans la zone CEDEAO hors UEMOA.
- L'institution de visa d'entrée pourrait limiter la mobilité des personnes et des biens dans l'espace CEDEAO en provenance de ces trois pays, restreignant ainsi les opportunités d'emplois.
- Ces mesures diplomatiques pourraient réduire le nombre de touristes entre ces trois pays et les pays de la CEDEAO, de même que les recettes touristiques.
- En outre, les migrants maliens, burkinabé et nigériens vivant dans les pays de la CEDEAO hors UEMOA pourraient être contraints à régulariser leur statut au cas où les pays de la CEDEAO mettraient en place une nouvelle politique migratoire.

2.3. Impact sur le commerce extérieur

Impact sur le commerce régional :

- Le retrait devrait conduire à une perte d'accès des trois pays au marché commun de la CEDEAO, impliquant que le tarif extérieur commun devrait leur être appliqué, sauf dans le cas d'autres accords tels que ceux conclus dans le cadre de l'UEMOA.
- La perte d'accès au marché commun de la CEDEAO pourrait entraîner un repli du volume important des transactions commerciales de ces trois pays avec les pays de la CEDEAO. En effet, les exportations combinées de ces trois pays vers la CEDEAO représentaient 11,7% de leurs exportations totales en 2021, et leurs importations cumulées en provenance de la CEDEAO s'élevaient à 36,7% de leurs importations totales en 2021, en grande partie de la Côte d'Ivoire et du Sénégal.

Impact sur le commerce international du Mali, du Niger et du Burkina Faso :

- Ce retrait devrait impacter les corridors commerciaux, étant donné que ces trois pays n'ont pas de voie maritime, et que leurs exportations et importations passent par les pays côtiers de la CEDEAO. Cependant, ces trois pays peuvent invoquer des accords internationaux sur les droits des pays de l'Hinterland pour contraindre les pays côtiers de la CEDEAO à laisser passer leurs marchandises.

2.4. Impact sur le financement de l'économie

- La décision de retrait de la CEDEAO n'aurait pas a priori d'impact sur le système bancaire et financier du Mali, du Burkina Faso et du Niger dans la mesure où la réglementation, qui régit le système bancaire et financier de ces trois pays, est celle instituée par la BCEAO (zone UEMOA). Cependant le retrait pourrait affecter la mise en œuvre des projets régionaux financés ou mise en œuvre par la BOAD qui est une institution de l'UEMOA.

- Cette décision de retrait n'a pas aussi d'effet sur les émissions de titres publics de ces trois pays sur le marché financier de l'UEMOA. Il convient toutefois de noter que le Niger, depuis le coup d'état du 26 juillet 2023, n'a plus formellement accès au marché financier régional de l'UEMOA.
- Cependant, avec ce retrait, ces trois pays n'auront plus accès aux ressources financières en provenance de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC) qui est l'institution chargée du financement du développement des pays de la CEDEAO. Le volume du portefeuille de la BIDC en 2022 est de 38,9 milliards de FCFA au Mali, 49,6 milliards FCFA au Burkina Faso et 83,9 milliards FCFA au Niger.
- Avec ce retrait, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ne seront plus contraints de respecter les critères de convergence de la CEDEAO, dont celui relatif au financement du déficit budgétaire.
- Toutefois, des éventuelles sanctions économiques et financières de la CEDEAO à l'encontre de l'Alliance des Etats du Sahel pourraient avoir des effets socio-économiques plus importants. L'absence de visibilité sur les calendriers de transition jusque-là discutés avec la CEDEAO pourraient ralentir davantage la mobilisation de financements extérieurs.

2.5. Impact sur les institutions régionales de la CEDEAO

- Le retrait pourrait fragiliser la BIDC avec un capital détenu à 70% par les régionaux (les 15 Etats membres de la CEDEAO), dont 6,29% détenus par le Mali, le Burkina Faso et le Niger.
- Le retrait devrait aussi réduire la performance financière de la BIDC étant donné qu'elle n'accordera plus de prêts à ces trois pays, réduisant du coup ses perspectives de profit.
- Le personnel ressortissant de ces trois pays au sein des Institutions régionales (CEDEAO et Institutions spécialisées) pourrait perdre leurs emplois, si le retrait était acté. L'impact sera d'autant plus fort pour les institutions dont le Siège se trouve dans l'un des trois pays (Exemple de l'Organisation Ouest Africaine de la Santé basée à Bobo Dioulasso)

2.6. Impact sur la stratégie et le portefeuille du Groupe de la BAD au Mali, au Burkina Faso et au Niger

- Les relations entre la Banque et les 3 pays restent régies par les documents de stratégie pays (DSP) en cours.
- Le retrait devrait perturber l'instruction et la mise en œuvre des projets régionaux de la Banque, coordonnés par la CEDEAO. En effet, les projets régionaux, financés par la Banque et mis en œuvre par une institution spécialisée de la CEDEAO, pourraient connaître un blocage ou être rétrocédés à une autre institution pour leur mise en œuvre. De même, ce retrait devrait perturber la mise en œuvre des projets de la Banque cofinancés avec la CEDEAO, impliquant les 3 pays.
- Plus généralement, le retrait ne devrait pas affecter les projets dans ces trois pays bénéficiant de ressources du FAD et mis en œuvre par une unité de gestion de projet nationale ou une institution spécialisée autre que la CEDEAO.
- Toutefois, d'éventuelles sanctions économiques et financières de la CEDEAO à l'encontre de l'Alliance des Etats du Sahel pourraient avoir des effets plus importants sur les opérations de la Banque au niveau des pays.

III.Recommandations et Perspectives

- *Questions monétaires et financières.* Le retrait de ces trois pays de l'UEMOA ne devrait pas se poser en 2024. En réalité, dans leurs lois de finances respectives pour 2024, le Mali et le Burkina Faso ont prévu de mobiliser des ressources (1 444 et 1 220 milliards de FCFA, respectivement) sur le marché financier de l'UEMOA pour financer leur déficit budgétaire.

- La baisse du niveau de coordination des activités de sécurité pourrait entraîner une détérioration de la sécurité non seulement dans les trois pays, mais dans toute la région, Avec des conséquences encore plus élevées.
- En tout état de cause, il est important que la Banque se prépare à réaliser une étude approfondie des répercussions de cette sortie, y compris les implications juridiques, dès que toutes les conditions et ramifications de cette sortie seront bien établies.
- Le retrait actuel de la CEDEAO pourrait présager un retrait futur de l'UEMOA. La Banque pourrait anticiper cette sortie de l'UEMOA et lancer des études pour en mesurer les impacts et mettre en place des mesures pour atténuer les chocs.
- En ce qui concerne les relations de la Banque avec ces trois pays, il convient de noter que la coopération est pleine et entière avec le Burkina-Faso et le Mali, mais suspendue pour le Niger depuis le 11 août 2023 suite au coup d'État du 26 juillet 2023. Le Burkina a un arriéré de paiement de 5,023.11 USD échu le 15 janvier 2024, en cours de règlement. Aucun de ces trois pays n'a d'arriérés dans le service de sa dette envers le Groupe de la Banque, malgré les difficultés éprouvées par le Mali pour honorer le service de sa dette envers la Banque au cours de l'année 2023.