

LE RETRAIT DES PAYS DE L'AES DE LA CEDEAO ET LA CONSTRUCTION DE LA SÉCURITÉ RÉGIONALE

Dre. Sampala BALIMA

Avril 2024

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

RÉSUMÉ

→ **Le départ du Burkina, du Mali et du Niger de la CEDEAO constitue une rupture stratégique majeure pour cette décennie. La création de l'Alliance des États du Sahel imposait déjà, en effet, une nouvelle configuration de l'espace ouest africain après le déclin du G5 sahel. La surprise stratégique, quant à elle, réside dans l'application discutée de règles de procédures liées au retrait du cadre communautaire. Si les effets induits de cet exit stratégique restent encore difficilement mesurables pour l'un et l'autre des deux cadres communautaires, l'option d'un minimalisme régional est motivée par la nécessité pour les pays de l'AES d'assurer avec une plus grande autonomie de leur défense collective.**

INTRODUCTION

Le Traité de la CEDEAO, révisé en 1993, a consacré l'institutionnalisation d'une politique de sécurité et de bonne gouvernance. Cette nouvelle donne sera successivement précisée dans le Protocole de 1999 relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, puis dans le Protocole additionnel sur la bonne gouvernance et la démocratie de 2001.

Du principe initial de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, la révision du Traité de Lagos consacre l'extension du domaine d'application à celui de la promotion et de la consolidation d'un système démocratique de gouvernement dans chaque État membre. Le cadre communautaire s'autorise, dès lors, un regard sur le fonctionnement des institutions internes, la désignation des gouvernants et la promotion des droits de l'homme. Dans le champ historique, la CEDEAO s'inscrivait ainsi dans l'euphorie idéologique et institutionnelle en faveur de l'orthodoxie politique définie par le modèle historique occidental de la démocratie libérale à l'heure où s'opérait la 3^{ème} vague de démocratisation en Afrique. Au nom de ce principe, la CEDEAO peut intervenir dans ses pays membres pour faciliter un retour à l'ordre constitutionnel en cas de rupture.

Sur le fondement de ce cadre normatif évolué, interviennent les sanctions de la CEDEAO à l'encontre des régimes issus de coups d'état militaires du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Elles polarisent les opinions autour d'une controverse sur l'application différenciée des règles de la CEDEAO

face aux différents changements anti-constitutionnels de pouvoirs intervenus dans la sous-région.¹ Ces sanctions sont davantage controversées qu'elles interviennent dans un contexte où ces trois pays font face à une pression inédite de la menace terroriste contre laquelle l'outil de défense de la CEDEAO a montré ses limites. C'est dans ce contexte de tension institutionnelle entre le cadre communautaire et les États membres précités, qu'intervient, le 28 janvier 2024, la décision conjointe de leur retrait de l'organe communautaire, à la suite de la création préalable de l'Alliance des États du Sahel (AES) quelques mois plus tôt. Cette posture fait émerger une nouvelle configuration de la carte régionale qui, dans un contexte d'hybridation et de transnationalisation de la menace sécuritaire, questionne le processus de construction de la paix et de la stabilité de la région.

Cette note est ordonnée autour de l'analyse des principales raisons du retrait de ces trois pays de la CEDEAO, des enjeux et des implications pour la paix et la stabilité en Afrique de l'Ouest et des effets induits de cette rupture sur l'architecture de la sécurité régionale ouest-africaine.

1. LE RETRAIT DES PAYS DU SAHEL CENTRAL DE LA CEDEAO, UNE SURPRISE STRATÉGIQUE ?

Le Sahel central (Burkina Faso, Mali, Niger) est confronté à un faisceau de menaces croisées depuis plus d'une décennie. Le marqueur stratégique le plus important est l'expression de la violence illégitime sous la forme du terrorisme. L'analyse de la typologie de la menace terroriste par le prisme des acteurs fait apparaître des acteurs transnationaux hybrides (acteurs d'un djihad international, acteurs d'une criminalité transnationale organisée) ; des acteurs d'une conflictualité locale agissant sur plusieurs registres (violence insurrectionnelle, violence intra et intercommunautaire...). En dépit des efforts engagés par les États pour lutter contre le phénomène, la complexité de la crise a mis à jour les insuffisances capacitaires des États, notamment en matière d'adaptation des outils de défense

et de sécurité, pour répondre de manière efficace à cette menace de nature asymétrique. L'accroissement induit du niveau de vulnérabilité des populations (déplacement des populations, pression sur les économies locales et nationales) a cristallisé des tensions internes au sein des États. La menace terroriste se pose alors de manière évidente comme défi sécuritaire à l'ensemble de la région en raison de la continuité territoriale, de la proximité culturelle et religieuse, et de la similarité des fragilités.

La nature de la menace sécuritaire combinée aux faiblesses capacitaires des États, pris individuellement, réactualisait la pertinence de la doctrine de la sécurité collective de la CEDEAO institutionnalisée à travers le Protocole d'Abuja en 1999. En rappel, la sécurité collective est fondée sur les principes de définition commune de la menace et de solidarité de défense face aux agressions. L'article 25 du Protocole dispose des conditions d'emploi de la Force en attente de la CEDEAO (qui avait remplacé l'ECOMOG depuis 2004) à travers six scénarii possibles d'intervention². Les analyses s'accordent sur un caractère modèle du concept opérationnel à l'échelle régionale dans la mesure où elle apportait une meilleure organisation structurelle et fonctionnelle et assurait ainsi, en théorie, une disponibilité opérationnelle permanente des forces nécessaires au déploiement préventif et à la réaction rapide. Cependant, avec l'intervention de la crise malienne, la FAC a révélé une structure opérationnelle inadaptée et de sérieuses faiblesses logistiques. C'est tout le sens de l'analyse de Aimé Barthélemy Simporé quand il fait valoir que « dans le cas de la crise malienne, la Force en attente de la Cédéao, malgré ses insuffisances, a démontré toute sa pertinence. Elle a permis à la Cédéao de disposer d'une capacité de contrainte légitime et d'un outil de planification stratégique et opérationnelle. Pour autant, même si elle a le mérite d'exister, la FAC a, au révélateur de la crise malienne, montré des limites structurelles et fonctionnelles insoupçonnées »³. Cette inefficacité est paradoxale quand on sait que la CEDEAO venait d'actualiser ces cadres par l'adoption d'une stratégie antiterroriste et d'un plan de mise en œuvre en 2013. Les succès précédant en matière de maintien de la paix comme cela a pu être le cas avec le déploiement du mécanisme de l'ECOMOG en Côte d'Ivoire (ECOMICI 2003-2004), au Libéria (ECOMIL 2003), pour ne citer que ces exemples, n'ont pu être confirmés dans le cas de la crise malienne, même s'il convient de préciser que le terrorisme revêt une nature plus complexe que le conflit classique.

La remise en cause des capacités de la CEDEAO à assurer sa vision de sécurité collective va s'accroître avec l'extension

1 Rapport général du forum de la recherche stratégique « Rupture et anticipation stratégiques : Enjeux, défis et postures pour les États », 27 au 28 juillet 2023, CNES-BF.

2 Aimé Barthélemy SIMPORE « Les menaces dans la bande Sahélo-Saharienne : la crise malienne », Revue de Défense nationale, N°763, Octobre 2013.

3 IBID.

et l'installation du phénomène terroriste et de la criminalité transnationale organisée au Burkina Faso et au Niger. Sampson KWARKYE fait observer la faible adhésion des États de la communauté au Plan d'action 2020-2024 pour éradiquer le terrorisme. Si la démultiplication des initiatives de lutte contre le terrorisme, à l'exemple du G5 Sahel et de l'Initiative d'Accra, a participé à faiblir l'intérêt des États membres pour la CEDEAO, force est de constater le poids des lenteurs liées au déploiement. Ainsi qu'il le note, « le temps nécessaire à la CEDEAO pour organiser le sommet extraordinaire de Ouagadougou avait fait l'objet de plusieurs plaintes. En effet, prévu pour février 2017, ce sommet n'a finalement eu lieu qu'en septembre 2019 »⁴.

La crise humanitaire et les nombreuses pertes en vies humaines tant civiles que militaires consécutives aux attaques terroristes a réintroduit l'instabilité politique dans les trois pays à la faveur des tensions politiques et militaires générées. En réponse à la remilitarisation du pouvoir politique, la CEDEAO a adopté une posture de sanctions systématiques allant de l'exclusion des instances aux sanctions économiques. Malgré une application des sanctions avec une rigueur différenciée en fonction des pays, on a pu observer un faible usage des outils diplomatiques dans la résolution des crises internes aux États. De même, la contre-productivité des sanctions économiques ont progressivement transformé les opinions nationales en soutien des choix politiques des nouveaux dirigeants, fussent-ils militaires. En effet, soumis à des difficultés économiques majeures notamment liées au financement de la lutte contre le terrorisme, des sanctions économiques à l'encontre de pays à structures économiques déjà fragiles impactent davantage les populations déjà éprouvées par une inflation depuis plus d'une décennie.

Avec l'inefficacité de la réponse sécuritaire, la faible solidarité de la CEDEAO face au péril terroriste et la contre-productivité des sanctions économiques, la menace d'intervention militaire suite au coup d'État militaire au Niger déclenche une posture de solidarité préventive du Burkina Faso, du Mali et du Niger par la création de l'Alliance des États du Sahel (AES) laissant entrevoir une reconfiguration de la

carte régionale. Les motifs du retrait développés par les États sortants jettent un éclairage sur cette posture de minimalisme régional. Les conclusions des travaux de la réunion ministérielle du CSM font à ce titre référence « (i) la perception d'un éloignement de la CEDEAO des « idéaux panafricains de ses pères fondateurs » ; (ii) la perception de l'influence de puissances étrangères hostiles à la CEDEAO ; (iii) un sentiment d'abandon par la CEDEAO dans la lutte contre le terrorisme ; et (iv) l'imposition de sanctions « illégales, illégitimes, inhumaines et irresponsables » par la CEDEAO »⁵.

2. QUELLES IMPLICATIONS DU RETRAIT POUR LA PAIX ET LA STABILITÉ RÉGIONALE?

Le retrait « avec effet immédiat » des pays de l'Alliance des États du Sahel de la CEDEAO revêt un intérêt à la fois théorique et pratique. L'article 91 du Traité révisé fait obligation à l'État qui désire se retirer de « notifier, par écrit, dans un délai d'un an, sa décision au Secrétariat exécutif qui en informe les États membres. À l'expiration de ce délai, si sa notification n'est pas retirée, l'État cesse d'être membre de la communauté ». Toute la problématique de la poursuite des effets juridiques du Traité demeure au regard du caractère immédiat du retrait non prévu dans les procédures du Traité.

■ **A court terme**, le retrait de trois pays membres, unique dans l'histoire de la CEDEAO, pourrait avoir des implications profondes, non seulement pour ces derniers, mais aussi pour l'ensemble des autres pays de la région, en termes de mobilité des biens et des personnes, de commerce et de politiques sectorielles régionales. À l'expiration, en effet, du délai d'un an prévu par le Traité de 1993, le retrait produira tous les effets juridiques induits tels que le retrait des pays de l'AES des institutions spécifiques de la CEDEAO.

Le retrait pourrait aussi avoir des incidences sur le secteur de la sécurité, notamment en matière d'échange de renseignement et de participation aux initiatives de lutte contre le terrorisme, notamment l'initiative d'Accra et les activités de la force multinationale mixte. Cela pourrait aussi s'exprimer à travers un isolement diplomatique et politique de l'AES sur la scène internationale.

■ **Sur le moyen et le long terme**, ce retrait pourrait entraîner une redéfinition des relations économiques

⁴ Sampson KWARKYE « Le dernier plan d'action de lutte contre le terrorisme de la CEDEAO piétine », ISS Today, 17 février 2021.

⁵ Voir Commission de la CEDEAO, « Conclusions des travaux de la réunion » contenues dans le Rapport de la session extraordinaire du Conseil de médiation et de sécurité (CMS) au niveau ministériel sur le projet de retrait de trois États membres de la CEDEAO, Abuja, 8 février 2024, p. 5.

en Afrique de l'Ouest, nécessitant des ajustements significatifs tant au niveau national et régional, qu'extra régional. La mise en œuvre réussie d'une stratégie économique post-CEDEAO dépendra de la capacité à renforcer leur résilience économique. C'est dans ce cadre que se situe probablement le choix prudent des membres de l'AES de réaffirmer leur appartenance à l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), pour sans doute atténuer les chocs économiques liés au brusque retrait de la CEDEAO. Au regard du caractère extraverti des économies des pays membres de la CEDEAO, ce retrait pourrait également offrir des opportunités de réforme et de développement endogène. Ainsi, la nécessité de diversifier les économies nationales, de créer des pôles économiques complémentaires interpays basés sur l'offre et la demande ainsi que sur les avantages comparatifs et de rechercher de nouveaux partenaires commerciaux, pourrait conduire à des initiatives de développement innovantes, potentiellement créatrices d'emplois et favorisant une croissance inclusive.

3. L'EXIT STRATÉGIQUE AND SO WHAT?

Au-delà des implications sus-mentionnées, un enjeu politique majeur pourrait se révéler dans l'hypothèse d'une succession dans l'un des trois pays avec une vision politique contraire. Il faut alors craindre que des évolutions politiques éventuelles n'impactent les processus en cours.

Cette considération faite, l'expression du choix souverain et motivé de retrait de la CEDEAO offre une opportunité aux pays de l'AES de s'appuyer sur des leviers afin de démontrer, suivant leur volonté, leurs capacités autonomes à relever les défis :

- **Une autonomie décisionnelle** : il s'agira de définir soi-même ses priorités économiques, politiques, sécuritaires.
- **La possibilité de miser sur les partenariats alternatifs** : le retrait de la CEDEAO s'inscrit dans un contexte de remise en question des alliances traditionnelles notamment avec l'Occident et de recherche d'une plus grande autonomie régionale. A ce titre, les pays de l'AES pourront établir des relations avec des organisations ou des Etats qui

partagent des intérêts et défis communs au sein et en dehors de la région Ouest-Africaine, en fonction d'intérêts partagés et de rapports « gagnant – gagnant ». Cette posture n'exclut pas une coopération soutenue avec chacun des pays membres de la CEDEAO ou avec la CEDEAO dans sa configuration actuelle.

Cependant, les défis en matière de sécurité collective restent pertinents. En rappel, l'article 2 de la Charte du Liptakougourma fait de la défense collective et de l'assistance mutuelle l'objectif principal de la création de l'Alliance. Le concept de la solidarité de défense est précisé par l'article 6 selon lequel « toute atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'une des parties contractantes sera considérée comme une agression contre les autres et engagera un devoir d'assistance et de secours de toutes les parties, de manière individuelle ou collective, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité au sein de l'espace couvert par l'Alliance ». Il se dessine alors désormais de blocs de sécurité collective dans l'espace ouest africain. Le bloc AES avec près de 60% du territoire global de la CEDEAO et le bloc de la CEDEAO désormais composé des États du littoral, étendu sur environ 40% du territoire originel.

Cette nouvelle configuration laisse entrevoir un scénario prospectif avec un double versant: à court termes un effort de coopération bilatérale en matière de sécurité avec chaque pays voisin de l'AES. En effet, les pays côtiers, dans la perspective d'anticiper sur un débordement du phénomène terroriste vers le golfe de Guinée, devraient établir des relations de partage d'information et/ou d'engagement opérationnel commun avec le bloc de l'AES. A moyen terme, une coopération interrégionale AES-CEDEAO.

RECOMMANDATIONS POUR LA PROMOTION DE LA PAIX ET DE LA STABILITÉ

La préservation de la paix et de la stabilité en Afrique de l'Ouest est une priorité cruciale :

- **Pour la CEDEAO** : la remise en cause dont fait l'objet le cadre communautaire doit être saisie comme une opportunité de réajustement de son modèle d'intégration. La nécessité de mettre l'accent sur sa vision de créer une CEDEAO des peuples doit permettre l'accroissement d'un investissement intentionnel pour parachever l'intégration économique. Sa légitimité à intervenir dans le champ politique et à être catalyseur de paix et de sécurité sera construite sur les bases de son succès économique.
- **Pour les deux blocs** : les tendances lourdes liées au terrorisme mettent en évidence des exigences opérationnelles évidentes. Il apparaît nécessaire de bien articuler les concepts d'emploi des forces opérationnelles en fonction des capacités de coordination et logistiques de chaque bloc afin d'éviter d'autres expériences malheureuses.
- **Une nécessaire coopération sécuritaire entre les deux blocs** : la continuité territoriale entre les deux blocs et la nature de la menace oblige au dialogue et à une coopération spécifique sur le champ sécuritaire. La paix et la stabilité de la sous-région seront dans l'avenir tributaire de la capacité des deux blocs à interagir.

CONCLUSION

Le retrait du Mali, du Niger et du Burkina Faso de la CEDEAO est un développement significatif qui reflète les défis persistants auxquels l'Afrique de l'Ouest est confrontée sur les plans sécuritaires, économiques et politiques. Alors que ces pays cherchent à redéfinir leurs relations régionales et à relever leurs propres défis nationaux, la CEDEAO doit réfléchir à son rôle et à sa capacité à promouvoir l'intégration et la coopération régionales dans un environnement en mutation constante et rapide.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Dre. Sampala BALIMA

Enseignante chercheure en Science Politique à l'Université
Thomas Sankara, Experte Diplomatie-Défense et sécurité.

MENTIONS LÉGALES

Friedrich-Ebert-Stiftung, Paix et Sécurité
Centre de Compétence Afrique Subsaharienne

Point E | Rue de Fatick x Boulevard de l'Est
Résidence Bity Lokho | 6^{ème} étage
BP 15416 Dakar-Fann | Sénégal

Tél. : +221 33 859 20 02 | Fax : +221 33 864 49 31
Email : info@fes-pscc.org | pscc.fes.de

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2024

Conception graphique :
Green Eyez Design SARL, Dakar
www.greeneyezdesign.com

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES. Les idées et thèses développées dans la présente note d'analyse sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la Friedrich Ebert Stiftung.

