



Tendances actuelles de l'évolution de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest – Défis pour la conception future de la politique étrangère et de développement

Klaus Grütjen

Synthèse

Le 16 septembre 2023, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, trois États dirigés par des régimes militaires issus de coups d'État, ont décidé de former l'Alliance des États du Sahel (AES). Cette nouvelle organisation régionale a vu le jour dans le sillage de l'intensification de la crise interne au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2023, dont le point culminant a été atteint le 28 janvier 2024 avec l'annonce, par les trois États membres de l'AES, de leur retrait de cette organisation régionale fondée en 1975.

Dans un contexte sociopolitique où le rôle et les fonctions de l'État ainsi que la portée et les modalités d'exercice des pouvoirs publics se trouvent de plus en plus contestés, de nouvelles formes d'organisation politique et sociale se développent, également sous l'influence de l'évolution actuelle de la situation géopolitique dans un ordre mondial en mutation. Dans le même temps, les États et les sociétés, mais aussi les processus d'intégration régionale en cours, font face à de nouveaux enjeux majeurs. Au sein de la communauté des États de la CEDEAO, les notions traditionnelles d'État et de société, les valeurs et les structures se heurtent aux tendances croissantes en faveur d'une nouvelle conception de l'État et de la souveraineté. La région Afrique de l'Ouest/Sahel voit émerger de nouveaux processus d'édification de la nation et de l'État (*Nation Building* et *State Building*), portés par des efforts visant à renouveler la cohésion sociale et à intégrer le plus pleinement possible les « Forces Vives de la Nation » auxquelles les dirigeants de ces États se réfèrent de plus en plus.

Ces évolutions nécessitent un ajustement de la politique étrangère et de développement allemande et européenne. À l'heure actuelle, les conditions politiques

et sociales et les attentes des partenaires de l'espace Afrique de l'Ouest/Sahel connaissent de profonds bouleversements qu'il convient de concilier avec le contenu et les intérêts de la politique étrangère de l'Allemagne, fondée sur des valeurs, et dans le droit fil du principe d'un partenariat « d'égal à égal ».

L'appréciation des développements à venir et l'intégration des dynamiques qui les sous-tendent nécessitent de tenir compte des différents processus d'intégration qui se déploient de façon parallèle dans cette région et s'avèrent particulièrement diversifiés. Dans une perspective comparative, le présent article propose un aperçu des différentes organisations régionales de l'espace Afrique de l'Ouest/Sahel. Leur potentiel respectif est analysé en termes de perspectives de développement et de durabilité. Outre la relation critique entre la CEDEAO et l'AES, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), l'Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma (ALG) et le groupe des États du G5 Sahel en cours de dissolution sont considérés.

Pour poursuivre le partenariat entre l'Allemagne – et l'Europe – et les États d'Afrique de l'Ouest et du Sahel –, il est impératif de maintenir le dialogue politique avec l'ensemble des partenaires selon une approche pragmatique. Les pays de cette région sont très importants pour le développement futur de l'Europe. Et seule une coopération dans les domaines de l'économie et du développement, fondée sur une communication empreinte de respect mutuel, peut permettre de contenir l'influence croissante de puissances politiques telles que la Russie et l'Iran. Des puissances dont les idées, les intérêts et les valeurs s'écartent du modèle fondé sur la démocratie et sur l'État de droit d'inspiration occidentale-atlantique.

Afrique de l'Ouest/Sahel – une région en transition

Depuis plusieurs années, nombre d'États d'Afrique sont engagés dans des processus de transformation profonde. La poursuite de ces processus et leur issue influenceront de manière déterminante les futures relations de partenariat entre l'Europe et l'Afrique. L'Afrique connaît actuellement une période historique marquée par la fin de l'État moderne postcolonial. On voit ainsi émerger des processus d'édification de la nation et de l'État (*Nation Building* et *State Building*) ainsi qu'une redéfinition du concept de l'État. Une refonte est en marche en ce qui concerne la forme, l'exercice et l'équilibre des pouvoirs et des services publics. Face à une remise en question toujours plus importante du rôle et des fonctions de l'État ainsi que de la portée et des modalités d'exercice des pouvoirs publics, le développement de nouvelles formes d'organisation politique et sociale gagne du terrain.

L'expérience récente en Afrique de l'Ouest montre que les États et les sociétés ne sont pas toujours en mesure de relever ces nouveaux défis. Dans plusieurs cas, les conflits sociaux au niveau national ou régional et le manque d'efficacité des services publics ont conduit à une implosion des systèmes politiques qui a abouti à des coups d'État. Au cours des trois dernières années, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont connu une telle situation. La performance de ces systèmes ne répondait plus aux besoins et aux attentes des citoyens. C'est particulièrement le cas des élus politiques qui, souvent, ne parviennent pas à remplir leur mandat public et échouent à répondre aux besoins de la population par des mesures concrètes.

Il est apparu à diverses reprises que de larges pans de la population appuyaient des changements anticonstitutionnels de gouvernement, ce qui constitue un indicateur clair de l'absence d'un consensus social de base, dont l'expression matérielle est la constitution. En conséquence, les citoyens et les citoyennes s'identifient de moins en moins aux principes et aux valeurs qui régissent

l'État moderne, creusant ainsi l'écart entre deux principes censés se compléter, à savoir la légalité et la légitimité.

On constate de plus en plus que les pays de la région ont conscience de l'importance économique et politique grandissante de leur continent. On les voit ainsi apparaître sur la scène internationale en affichant une nouvelle conception de la souveraineté et une nouvelle conscience de soi plus affirmée. Deux événements peuvent servir d'exemple pour illustrer cette tendance : le discours du ministre des Affaires étrangères de la République togolaise, le professeur Robert Dussey, prononcé le 21 septembre 2023 dans le cadre de la 78^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York (Dussey, 2023a) et le projet de loi portant révision de la Constitution adopté par l'Assemblée législative de transition du Burkina Faso le 30 décembre 2023. Cette révision prévoit notamment de conférer aux langues nationales parlées au Burkina Faso le statut de langue officielle, en lieu et place du français relégué au rang de « langue de travail », aux côtés de l'anglais (art. 35, al. 3). Le Burkina Faso a ainsi suivi l'exemple de la nouvelle Constitution malienne entrée en vigueur le 22 juillet 2023.

Les développements précédemment évoqués sont particulièrement complexes. En effet, ils ne se limitent pas aux frontières nationales, mais se répercutent aussi sur l'organisation des relations et de la coopération entre États. Ils modifient en profondeur la structure des processus d'intégration continentale et régionale, qui remonte à l'époque où la plupart des États africains ont acquis leur indépendance politique. Cette évolution des ordres et des systèmes politiques et sociaux au cours des dernières années a également déclenché des dynamiques dans le domaine de l'intégration régionale, dont l'ampleur et les effets au regard de la poursuite de l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité allemande et européenne ne sauraient être sous-estimés.

Un nouvel acteur régional : l'Alliance des États du Sahel (AES)

Le 16 septembre 2023, les Présidents de la Transition du Burkina Faso, du Mali et du Niger ont signé la « Charte du Liptako-Gourma », instituant l'Alliance des États du Sahel (AES) (Burkina Faso, République du Mali & République du Niger, 2023). Cette décision s'inscrivait dans le contexte de l'aggravation de la crise au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), consécutivement au coup d'État survenu en République du Niger le 26 juillet 2023. Les trois dirigeants signataires de cette Charte sont respectivement arrivés au pouvoir par des coups d'État. Le fait que dans ces trois pays, le pouvoir de l'État est exercé par une junte militaire – malgré la mise en place de gouvernements dirigés par des civils et avec une participation importante de leur part – crée des liens particuliers entre eux. Depuis le coup d'État orchestré au Niger, les dirigeants militaires ont encore davantage pris conscience du potentiel offert par cette configuration et l'utilisent de manière ciblée pour affirmer leurs orientations et promouvoir leurs intérêts politiques communs.

Lors de ses sommets extraordinaires du 30 juillet et du 10 août 2023, la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO avait brandi la menace d'une intervention militaire pour rétablir l'ordre constitutionnel en République du Niger, si nécessaire. À ce jour, la décision de déployer une force d'intervention régionale de la CEDEAO n'a pas été mise en œuvre. Néanmoins, les trois États voisins du Sahel, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, désormais aussi liés par le fait d'être sous un régime militaire, en ont profité pour prendre à leur tour une initiative contre cette menace et ont ainsi décidé de créer l'AES le 16 septembre 2023, en tant que pacte de défense mutuelle. Les gouvernements du Burkina Faso et du Mali avaient déjà déclaré dans un communiqué conjoint daté du 31 juillet 2023 que toute intervention militaire avec l'objectif de rétablir le président nigérien Mohamed Bazoum, renversé

par le putsch, s'assimilerait à une déclaration de guerre à leur encontre.

La Charte de l'AES, adoptée six semaines plus tard, intègre cette approche dans son article 6. En conséquence, toute atteinte à la souveraineté et à l'intégrité du territoire d'une ou plusieurs Parties contractantes sera considérée comme une agression contre les autres Parties et engagera un devoir d'assistance et de secours de toutes les Parties, de manière individuelle ou collective, pour rétablir et assurer la sécurité au sein de l'espace couvert par l'Alliance, y compris l'emploi de la force armée. Le déploiement potentiel d'une force d'intervention de la CEDEAO sur le sol nigérien y est également visé.

L'adhésion de ces trois États fondateurs de l'AES à la CEDEAO avait été suspendue en raison de la prise du pouvoir par les militaires. Ceux-ci ont fait l'objet de lourdes sanctions économiques et financières, qui ont depuis été levées pour le Mali et le Burkina Faso. En revanche, les droits et les pouvoirs politiques attachés à leur adhésion sont restés suspendus, et les sanctions individuelles imposées aux membres de la junte au pouvoir ont été maintenues. Pendant plusieurs mois, le Niger est quant à lui resté sous le coup des sanctions, comme l'a confirmé la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO le 10 décembre 2023. Celles-ci n'ont finalement été levées que les 24 et 25 février 2024.

Le 25 novembre 2023, les ministres de l'Économie et des Finances des trois États membres de l'AES se sont réunis à Bamako afin d'échanger sur la question du développement économique et de la poursuite de l'intégration de l'espace du Liptako-Gourma (AES, 2023a). Le communiqué final de cette rencontre identifie les domaines politiques dans lesquels les trois États membres souhaitent coopérer plus étroitement à l'avenir :

- échanges commerciaux, circulation des personnes et des biens au sein de l'AES ;
- sécurité alimentaire ;
- sécurité énergétique ;

- transformation industrielle, potentialités et perspectives ;
- financement, intégration économique, arsenal réglementaire et réformes nécessaires.

Les ministres ont également mentionné l'objectif « d'aller vers une véritable union économique et monétaire de l'AES », remettant ainsi en cause l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui existe depuis que ces États ont accédé à l'indépendance politique en 1960 et à laquelle ils appartiennent tous. Ce libellé rend compte de la position des États membres de l'AES, selon laquelle le franc CFA, qui est une monnaie commune et à usage interne limité aux huit pays membres de l'UEMOA depuis son instauration par l'ancienne puissance coloniale, la France, ne relève pas de leur souveraineté exclusive du fait qu'il repose sur une parité fixe avec l'euro, ne constitue pas une union monétaire au sens propre du terme. Enfin, lors de cette rencontre, les ministres des Finances et de l'Économie ont recommandé la création d'un fonds de stabilisation et d'une banque d'investissement de l'AES.

Les 30 novembre et 1^{er} décembre 2023, les ministres chargés des Affaires étrangères des trois membres fondateurs de l'AES se sont réunis à Bamako afin de décider des mesures appropriées pour l'opérationnalisation de l'Alliance et convenir des mécanismes permettant une coordination renforcée de leurs actions politiques et diplomatiques. Dans le même temps, il s'agissait de définir les modalités d'un renforcement de l'intégration de ces trois États. La compétence de l'AES sera étendue aux domaines politiques de la diplomatie et du développement économique. Les ministres ont également appelé à la création d'une Confédération des trois pays.

Ces développements récents soulèvent la question des relations entre l'Alliance des États du Sahel et une autre organisation régionale, à savoir l'Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma (ALG), déjà fondée par les mêmes États il y a plus de quarante ans.

L'Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma (ALG)

L'ALG est elle aussi une organisation régionale réunissant les États voisins du Burkina Faso, du Mali et du Niger, dont les origines remontent toutefois à 1970 ; elle est le fruit d'une initiative conjointe de deux organes du système des Nations Unies, à savoir la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui a conduit à la signature, le 3 décembre 1970, d'un accord entre les trois pays portant création de l'ALG. Son siège est depuis à Ouagadougou. L'objectif initial de l'ALG était de promouvoir un cadre régional afin d'améliorer et de développer les ressources minières, énergétiques, hydrauliques, agropastorales, de l'élevage et de la pêche, dans la région du Liptako-Gourma.

En tant qu'organisation de coopération et de développement, l'ALG connaît actuellement un tournant important sous l'effet des décisions des chefs d'État et de Gouvernement de ses trois États membres. Sa zone d'intervention était d'abord limitée à un espace transfrontalier des trois pays, d'une superficie de 370 000 km², soit un total de 19,29 % de la superficie des trois États membres. En novembre 2011, les chefs d'État et de Gouvernement ont décidé d'étendre la compétence spatiale de l'ALG à l'ensemble des territoires des trois États membres. Le 24 janvier 2017 a marqué une nouvelle étape de son développement en étendant ses domaines de compétence à la sécurité et en inscrivant ses actions dans le continuum « Sécurité et Développement ». Dans le même temps, les responsables des trois États membres ont signé le Traité révisé de l'ALG. Celui-ci est entré en vigueur le 12 février 2018 au terme des procédures de ratification engagées dans les trois États membres (ALG, 2017).

Déjà dans le préambule de ce nouveau Traité, l'attachement des parties aux principes de la CEDEAO et de l'UEMOA est mis en exergue.

Avec la création et le développement de la CEDEAO en 1975, l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest a connu une dynamique qui, conjuguée à un accroissement rapide de son importance politique, peut avoir contribué à ce que l'ALG cesse finalement de jouer un rôle majeur dans le processus d'interpénétration des espaces politiques et économiques au sein de cette région, par rapport aux deux grandes organisations que sont la CEDEAO et l'UEMOA.

En vertu de l'article 10 du Traité de l'ALG, celle-ci peut conclure des accords de coopération avec des organisations internationales et régionales dans la mesure où ces coopérations sont compatibles avec les objectifs définis par le Traité. L'article 3, alinéa 2, du Traité prévoit également que l'ALG peut admettre des membres associés dans le cadre de la mise en œuvre conjointe de programmes ou projets spécifiques. Enfin, le troisième alinéa de l'article 3 du Traité établit le statut de membres observateurs, mais sans en préciser les droits ou obligations.

La relation entre l'AES et l'ALG – perspectives d'évolution

On peut remarquer que les trois États membres de l'ALG n'ont pas repris jusqu'à présent le cadre juridique et institutionnel de cette première organisation lors de la mise en place de l'AES, bien que le territoire de leur ressort respectif soit identique. Il est vrai que ces deux entités présentent des différences significatives du point de vue de leur conception et leur orientation initiales. La création de l'ALG reposait sur une approche programmatique. Elle avait vocation à promouvoir le développement dans leur zone frontalière commune en intégrant leurs espaces économiques dans certains secteurs clés. L'AES a quant à elle été créée comme une alliance de défense collective. Toutefois, en élargissant leurs domaines de compétence, les deux organisations se sont rapprochées l'une de l'autre en termes de compétence sectorielle, même si cela a été beaucoup plus rapide dans le cas de l'AES que dans celui de l'ALG. Depuis sa réforme de 2017,

l'ALG poursuit l'objectif d'améliorer la coopération en matière de sécurité entre ses États membres, de prévenir la radicalisation et de résoudre les conflits intra- et intercommunautaires. Dans le cas de l'AES, cependant, peu après l'adoption de son acte fondateur, les thèmes centraux de l'intégration économique ont pris de plus en plus d'importance. Une différence significative réside dans le fait que l'ALG n'a jamais cherché à se développer en une fédération d'États, ni même en un État fédéral, avec un transfert de compétences et de pouvoirs étendu dont l'exercice souverain relève de la responsabilité des États membres. Les dirigeants des États membres de l'AES, en revanche, en ont maintenant fait leur objectif explicite.

Compte tenu de la dynamique de ces tendances et de la convergence croissante des domaines de politique et d'action des deux organisations, il s'agit à présent de savoir si elles entretiennent encore une relation de complémentarité, ou si elles sont déjà en concurrence ou le seront dans un proche avenir. L'AES, qui semble actuellement portée par une volonté politique plus forte en raison des évolutions actuelles sur la scène géopolitique, est-elle appelée à bientôt dépasser l'ALG du point de vue de son développement, et même à la rendre obsolète ? À l'avenir, il est même envisageable que les deux entités continuent de coexister de façon parallèle – ou même que l'ALG soit intégrée à l'AES. Une situation similaire a déjà été observée lorsque l'UEMOA a succédé, après sa création officielle le 10 janvier 1994, à la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) et à l'Union monétaire Ouest-africaine (UMOA). Depuis, l'UMOA constitue une partie intégrante de l'UEMOA ; la CEAO a quant à elle cessé d'exister en mars 1994. Pour le moment, l'AES manque encore de fondements institutionnels. Cependant, du seul point de vue des aspects juridique et économique, il pourrait être envisagé, selon ses membres, de transférer les fondements juridiques et organisationnels ainsi que les institutions de l'ALG, qui ont déjà fait leurs preuves, en tant que base de départ au sein de l'AES. À tout le moins,

la coordination des politiques sectorielles des deux organisations pourrait être envisagée. Dans un second temps, la coopération pourrait s'intensifier jusqu'à aboutir à une fusion. Il reste à voir si ou dans quelle mesure les États membres de l'AES s'appuieront sur les acquis et le potentiel de l'ALG pour construire leur nouvelle organisation. Jusqu'à présent, ces considérations n'ont pas été prises en compte dans les débats politiques actuels.

Compte tenu de la tendance actuelle à la fragilité croissante des États de la région Afrique de l'Ouest/Sahel, il n'est pas encore possible de prévoir si la dynamique initiale de l'AES va se pérenniser, ou du moins si elle est susceptible de s'inscrire dans la durée. La question du financement durable de cette organisation reste ouverte, en particulier dans un contexte où les moyens financiers sont toujours plus limités.

Implications pour le système institutionnel régional

Outre les aspects de l'économie institutionnelle précédemment mentionnés, sur le plan politique, la question se pose de savoir où et comment l'AES se positionnera dans le contexte des autres organisations intergouvernementales et des processus d'intégration dans la région Afrique de l'Ouest/Sahel.

D'une part, l'intégration économique de longue date des pays d'Afrique de l'Ouest dans le cadre de la CEDEAO n'empêche pas en principe l'approfondissement de la coopération entre les différents États membres (comme dans le cas de l'ALG). D'autre part, il convient de garder à l'esprit que l'initiative de la mise en place de l'AES résulte des sanctions imposées par la CEDEAO aux trois États de l'AES et de la menace concrète d'une intervention militaire conjointe des autres membres de la CEDEAO en République du Niger. Si cette menace avait été mise à exécution, elle aurait pu sonner le glas pour cette communauté économique fondée en 1975. Depuis le début, l'hypothèse d'une intervention militaire de la CEDEAO n'avait jamais fait consensus auprès

des onze membres votants restants de la CEDEAO. Le Nigeria, qui est la première puissance économique et l'État le plus peuplé de la région, est lui-même déjà divisé sur cette question. Le 6 août 2023, le Sénat nigérian a rejeté l'intervention militaire expressément soutenue par le Président Bola Tinubu.

Le 11 août 2023, le Président du Cap-Vert, José Maria Neves, s'est prononcé contre une intervention militaire, privilégiant une solution diplomatique. Le Président de la Guinée-Bissau, Umaro Sissoco Embaló, a réaffirmé dans une interview accordée le 15 septembre 2023 à la chaîne de télévision française France 24 que l'éventualité d'une intervention militaire de la CEDEAO était « toujours sur la table ». Contrairement au cas de la Gambie au début de 2017, où la CEDEAO a eu recours à ce moyen avec succès, le caractère irréaliste, dans le cas présent, d'une initiative similaire sous la forme d'une intervention rapide avec retrait immédiat semble faire l'unanimité (également Sow, 2023). Dans l'intervalle, le Togo a proposé une voie de médiation qui s'écarte de la position officielle de la CEDEAO. L'invitation du Général de Brigade Mohamed Toumba au Forum sur la Paix et la Sécurité de Lomé (LPSF), organisé par le ministère togolais chargé des Affaires étrangères à Lomé du 20 au 22 octobre 2023, a marqué la première apparition publique du nouveau régime militaire nigérian en dehors des trois États de l'AES. Toumba est le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de l'Administration du territoire nommé par les dirigeants militaires nigériens. À l'avant-veille de la 64^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO à Abuja (Nigeria), le général Abdourahamane Tiani, à la tête de la junte au pouvoir au Niger, s'est rendu à Lomé le 8 décembre 2023 pour une visite de travail. Son intention était de solliciter le soutien et la médiation du Togo dans le cadre du conflit avec la communauté des États ouest-africains. Les divergences de points de vue entre États membres de la CEDEAO se reflètent également dans la position relativement conciliante adoptée

à cet égard par la Communauté lors de son Sommet du 10 décembre 2023. Les sanctions adoptées en juillet dernier ont certes été maintenues, mais la Conférence a mis en place un Comité composé des chefs d'État du Togo, de la Sierra Leone et du Bénin afin d'établir un dialogue avec les dirigeants militaires nigériens et d'autres parties prenantes au sein de ce pays. Pour faciliter un retour à l'ordre constitutionnel dans les plus brefs délais, une feuille de route pour une transition de courte durée devait être adoptée. Des organes de transition devaient être mis en place, de même qu'un mécanisme de suivi et d'évaluation de ce processus. En fonction de l'issue du dialogue ainsi mené, les sanctions imposées en réaction au coup d'État devaient ensuite être progressivement assouplies ou levées. Au cas où ce processus resterait infructueux, la CEDEAO maintiendrait les sanctions et demanderait à l'Union africaine (UA) et ses partenaires d'appliquer les sanctions ciblées aux membres de la junte militaire nigérienne et à ses associés. Pour l'heure, le scénario d'une intervention militaire de la CEDEAO contre la nouvelle direction nigérienne semblait donc évité. Rien n'avait plus été mentionné à ce sujet dans ce communiqué. Toujours est-il que les négociations semblaient ainsi bénéficier d'une nouvelle marge de manœuvre. Dans un communiqué du 14 décembre 2023, la Commission de la CEDEAO a officiellement reconnu que le Président élu du Niger, Mohamed Bazoum, avait été renversé par un coup d'État militaire. Elle a ainsi abandonné la position ambivalente défendue jusqu'alors, selon laquelle la République du Niger était toujours légalement représentée aux réunions des instances de la CEDEAO par les membres déchus de son gouvernement, qui se trouvaient à l'étranger depuis le coup d'État du 26 juillet 2023.

Les divergences d'opinion entre les États d'Afrique de l'Ouest pour ce qui concerne la crise au Niger montrent la faiblesse de la CEDEAO en tant que communauté de valeurs et de principes démocratiques fondés sur l'État de droit, devenue plus évidente ces dernières années. Il convient de

noter que les responsables de cette crise ne sont pas les vraies victimes des sanctions imposées. Ce sont plutôt la population pauvre de la République du Niger et les habitants des régions frontalières de ses États voisins qui en souffrent, puisque la fermeture des frontières et l'interruption de la circulation des marchandises affecte aussi très durement leurs activités économiques (Cadre de coopération transfrontalier Dendi-Ganda, 2023).

Avec pour objectif déclaré de créer « une véritable union économique et monétaire de l'AES » et pour ambition de renforcer l'intégration de leurs espaces économiques conformément à de nouvelles orientations politiques, les instigateurs de l'AES envisagent clairement de remplacer, à terme, l'UEMOA, dont ils sont encore tous membres pour le moment. Depuis longtemps, une solide coopération s'est établie entre l'UEMOA et la CEDEAO (Byers & Dièye, 2021). Un accord de coopération et de partenariat a été signé entre les deux organisations le 15 mai 2004, qui ont également créé un Secrétariat Technique Conjoint (STC) et coordonnent régulièrement leurs politiques sectorielles. Depuis leur fondation en 1975 et 1994, la CEDEAO et l'UEMOA ont respectivement pu acquérir un haut niveau de légitimité : la CEDEAO parce qu'elle repose sur la subdivision du continent africain en communautés économiques régionales (CER), initiée par les Nations Unies et reconnue par l'UA, et l'UEMOA en raison du niveau avancé d'intégration économique de ses États membres par rapport à celui d'autres organisations régionales, qui s'appuie sur l'union monétaire entre ces pays.

Toutefois, cette tendance pourrait à présent connaître un tournant décisif. Ces dernières années, les États membres de la CEDEAO se sont montrés de plus en plus critiques à l'égard de cette organisation, condamnant l'ingérence politique de partenaires extérieurs tels que l'UE, et la France en particulier, en qui les critiques voient une menace pour leur identité continentale et leur autonomie. Ce processus a culminé avec l'annonce, par les trois États membres de l'AES, de leur retrait de la CEDEAO « avec effet immédiat », dans un communiqué publié

conjointement le 28 janvier 2024 (Burkina Faso, République du Mali et République du Niger, 2024). Bien qu'un retrait immédiat, sur la base d'un communiqué, ne soit pas possible d'un point de vue légal en vertu de l'article 91 du Traité de la CEDEAO, qui impose de notifier par écrit cette décision au Secrétaire exécutif de l'Organisation et d'observer un délai d'un an à compter de cette date, la probabilité qu'une telle situation se produise est aujourd'hui très élevée. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger justifient notamment leur démarche par le fait qu'après 49 années d'existence, la CEDEAO se soit éloignée des idéaux de ses pères fondateurs. Sous l'influence de puissances étrangères, elle aurait trahi ses principes fondateurs. Cette annonce des États de l'AES a déclenché une vague de réactions marquées par la consternation et le regret au sein de la communauté internationale. Le communiqué du Président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, figure ici en bonne place. Il a invoqué « l'unité irremplaçable de la CEDEAO » et a déclaré que l'UA était disposée à promouvoir un « dialogue fraternel, loin de toutes les interférences extérieures d'où qu'elles viennent ». Dans l'intervalle, la CEDEAO a amorcé une volte-face politique en décidant, les 24 et 25 février 2024, de lever « avec effet immédiat » les sanctions contre le Niger, le Mali et la Guinée. On peut toutefois se demander si cette décision peut encore permettre de surmonter la crise profonde en cours. En donnant suite à leur intention de quitter la CEDEAO, les États de l'AES mettraient fin à un ordre établi de longue date. Une telle situation soulèverait de nombreuses problématiques avec en premier lieu la libre circulation des personnes et des marchandises, et les transactions financières et douanières qui y sont associées, qui est essentielle pour le développement économique de la région et de l'ensemble du continent. Les accords actuellement encore en vigueur devraient être remplacés par des accords bilatéraux. Néanmoins, dans la mesure où aucun des États concernés n'a l'intention de renoncer effectivement aux acquis de son intégration économique réalisés au cours

des dernières décennies, il y a fort à douter qu'un tel projet se concrétise. Jusqu'à présent, les États de l'AES eux-mêmes n'ont pas encore concrètement remis en question leur participation à l'union monétaire établie par l'UEMOA, qui est encore plus étroitement liée au passé colonial que la CEDEAO. Ils se limitent actuellement à de simples déclarations d'intention générales envisageant la création d'une nouvelle monnaie commune.

Un autre exemple récent illustre l'accent mis sur la souveraineté nationale des États de la région Afrique de l'Ouest/Sahel et leur opposition de principe à toute influence extérieure, à savoir l'émergence et le déclin du groupe des États du G5 Sahel. Il a vu le jour en février 2014 en tant que cadre institutionnel pour la coopération interétatique dans les domaines de la sécurité et du développement. L'UE en était un partenaire central. Le siège du Secrétariat permanent de cette organisation se situe à Nouakchott, capitale de la Mauritanie. À l'origine, elle était composée du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad. Cependant, compte tenu de l'arrivée au pouvoir de l'armée dans trois de ses États membres et de l'existence, au Tchad, d'un gouvernement de transition également sous contrôle militaire depuis mi-2020, l'organisation est en cours de dissolution. En mai 2022, c'est d'abord la République du Mali qui s'est retirée de cette alliance, et donc de la coopération militaire établie à travers elle, suivie par le Burkina Faso et le Niger à la fin novembre 2023 (Burkina Faso et République du Niger, 2023). Le 6 décembre 2023, les chefs d'État des deux États membres restants, la Mauritanie et le Tchad, ont décidé de dissoudre le G5 Sahel (République islamique de Mauritanie & République du Tchad, 2023).

Avec la dissolution du G5 Sahel, l'UE perd son principal partenaire dans la lutte contre le terrorisme et contre le phénomène de l'immigration clandestine dans la région du Sahel. L'Allemagne, la France et l'UE avaient lancé l'Alliance Sahel en juillet 2017 afin de soutenir ensemble les pays du G5. D'autres États et organisations leur ont rapidement emboîté le pas.

La Coalition pour le Sahel, initiative de plus grande envergure, a été créée à l'occasion du Sommet entre les États du G5 Sahel et la France le 13 janvier 2020 à Pau (France). Elle avait vocation à faciliter la synchronisation, la coordination et les interactions entre les différents volets de l'action internationale venant en appui des pays du G5. L'objectif était d'en faire, à l'échelle régionale, une action cohérente qui englobe l'ensemble des leviers et des acteurs impliqués au Sahel, qu'ils portent sur les questions sécuritaires, politiques ou de développement. Cette coalition a également constitué la base ou le point de départ de l'initiative Sahel Plus du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

En dépit de ces changements politiques et institutionnels, le fond des problèmes est resté inchangé. Ils continuent de porter atteinte au développement économique et social des citoyens de la région Afrique de l'Ouest/Sahel et des États côtiers riverains. Le gouvernement fédéral allemand et ses partenaires bilatéraux et multilatéraux sont à présent confrontés à un défi de taille, à savoir de poursuivre, dans la mesure du possible, la collaboration pertinente sur le fond qu'ils entretiennent avec leurs pays partenaires africains dans ces régions et de l'adapter aux nouvelles réalités politiques de certains de ces États. À ce contexte difficile s'ajoute le fait que les États de l'AES dirigés par des militaires ont pris l'initiative de se tourner vers de nouveaux partenaires dans le but de « diversifier » leur coopération. Leurs objectifs et valeurs ne sont pas entièrement compatibles avec ceux de l'Allemagne et de l'UE. La mission à Moscou, Ankara et Téhéran d'une délégation gouvernementale nigérienne de haut rang conduite par le Premier Ministre le 15 janvier 2024 nous offre un exemple récent à cet égard. On peut toutefois s'interroger sur les ressources que ces nouveaux partenaires peuvent ou s'appêtent à déployer en faveur de la coopération envisagée. Néanmoins, on peut se demander si les États africains concernés ne s'exposent pas ainsi à de nouvelles influences et dépendances sur le plan politique ;

alors que le fait de s'affranchir de celles-ci justifierait qu'ils se détournent en partie de leurs partenaires occidentaux.

La situation sécuritaire dans la région Afrique de l'Ouest/Sahel a également évolué dès lors que le gouvernement de la République du Mali, pour sa part, a dénoncé à la date du 25 janvier 2024 l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du « processus d'Alger », signé en 2015. Des accusations ont notamment été formulées à l'encontre du gouvernement de l'Algérie en tant qu'État médiateur (République du Mali, 2024). L'avenir de l'Initiative d'Accra, fondée en septembre 2017 et qui inclut également les États côtiers ouest-africains du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Togo et, depuis 2019, du Nigeria, est lui aussi en jeu.

Dans un contexte d'invocation croissante des identités culturelles nationales et diversifiées du continent africain, des approches et concepts endogènes entrent de plus en plus en jeu pour résoudre les problèmes régionaux et renforcer la coopération entre ses États. L'Alliance Politique Africaine (APA) illustre ces nouvelles dynamiques. Le ministre togolais chargé des Affaires étrangères, le Professeur Robert Dussey, en est à la fois l'instigateur et la force motrice. L'APA se considère comme une plateforme informelle de concertation, de dialogue politique et de « coopération multidimensionnelle et d'action collective ». Une première conférence des ministres chargés des Affaires étrangères convoquée dans ce contexte a eu lieu le 3 mai 2023. Un autre événement relevant du cadre de l'APA était le Forum Pour la Paix et la Sécurité, organisé par le ministère togolais des Affaires étrangères à Lomé du 20 au 22 octobre 2023 (Dussey, 2023b).

Perspectives

L'Europe et l'Afrique continueront de partager un destin commun. Les décisions politiques prises en Europe continueront d'affecter l'Afrique. Quant à eux, les événements se produisant dans la région du Sahel exercent des retombées assez manifestes et rapides sur l'Europe. Un exemple concret en est l'abrogation par les dirigeants

militaires nigériens, le 25 novembre 2023, de la loi n° 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants. Cette décision est intervenue deux jours après que le Parlement européen a réitéré sa condamnation du coup d'État et de la séquestration du Président Mohamed Bazoum, renversé par le coup d'État militaire le 26 juillet 2023. Ces dernières semaines, les États membres de l'AES ont continué à prendre leurs distances de leurs partenaires, l'UE et la France, en dénonçant certains accords de coopération clés. Le 4 décembre 2023, le régime militaire nigérien a notifié à l'UE la résiliation des accords de partenariat relatifs à la mission civile de renforcement des capacités de l'UE au Niger (EUCAP Sahel Niger) et à la mission de partenariat militaire dirigée par l'UE à l'appui du renforcement des capacités des forces armées nigériennes (EUMPM Niger) (ActuNiger, 2023). Le lendemain, le Mali et le Niger ont mis fin aux conventions fiscales visant à la non-double imposition, conclues avec la France il y a de nombreuses années (République du Mali & République du Niger, 2023). Le Burkina Faso avait déjà entamé cette démarche le 7 août 2023.

Les développements ainsi décrits dans la région du Sahel posent d'énormes défis à l'Allemagne, à l'Europe et à l'ensemble du monde occidental. Les processus de transformation initiés dans plusieurs pays de la région visent à redéfinir l'État ainsi que son profil d'attributions et de performance.

Les partenariats antérieurs ne peuvent être préservés qu'en intégrant ces nouvelles réalités dans le cadre de leur forme et de leur contenu et en veillant à les redynamiser. L'Allemagne et ses alliés occidentaux peuvent (encore) prendre l'initiative et accompagner de manière constructive leurs partenaires africains dans l'élaboration de leur nouvel ordre étatique et régional. Dans la négative, ils laissent le champ libre à des puissances comme la Russie, qui poursuivent des idées et des intérêts différents du modèle démocratique et constitutionnel d'inspiration occidentale-atlantique. Des puissances qui ont pu étendre leur influence politique et économique en Afrique ces dernières années.

Une condition préalable essentielle au maintien de ces partenariats est que l'Allemagne et l'UE poursuivent le dialogue politique et la coopération « d'égal à égal » avec l'ensemble des régimes et chefs d'État de la région – pour reprendre les termes consacrés de la politique étrangère et de développement allemande dans ce contexte. La reconnaissance mutuelle, le respect et la compréhension au sens d'un consensus interculturel sont indispensables à la réussite de ce dialogue. La préservation ou le renouvellement de ces relations partenariales ne doit pas se faire à n'importe quel prix et en aucun cas en renonçant aux valeurs et principes internationalement reconnus. D'autre part, il est nécessaire d'étudier comment et dans quels domaines il est possible de poursuivre la coopération dans le contexte politique et institutionnel modifié. Cela doit, bien entendu, se faire en concertation étroite avec l'Union africaine et les organisations régionales. L'organisation réussie de ces concertations passe par une approche pragmatique. Il sera crucial d'identifier à l'avance les éventuelles zones de tension et de les évaluer de manière réaliste. Une position et des stratégies propres et appropriées pourront alors être formulées. Les divergences susceptibles d'apparaître pourront être surmontées en tentant un « rapprochement » progressif. Une rupture du dialogue serait contre-productive pour les deux parties.

Face à cette situation problématique et complexe, l'Allemagne doit relever le défi de poursuivre l'élaboration et mettre en œuvre une politique étrangère et de développement conforme à ses propres valeurs et objectifs, ainsi qu'aux attentes de ses partenaires africains. Il s'agira, d'une part, de ne pas se soucier de leur concordance, dans le cas de la région Afrique de l'Ouest/Sahel, avec la politique étrangère apparemment défailante de la France, et, d'autre part, de ne pas nuire à l'amitié et au partenariat franco-allemands. L'acceptation mutuelle d'approches partiellement divergentes, même entre partenaires européens proches, constitue la valeur ajoutée d'une relation solide et amicale.

Littérature

ActuNiger. (2023). *Défense et Sécurité: le Niger met fin à ses accords de partenariat avec l'UE, exit Eucap Sahel et l'EUMPM!* 5. Dezember 2023. <https://www.actuniger.com/politique/19729-defense-et-securite-le-niger-met-fin-a-ses-accords-de-partenariat-avec-lue-exit-eucap-sahel-et-leumpm.html>

AES (Alliance des États du Sahel). (2023a). *Communiqué Final: Rencontre ministérielle des pays membres de l'Alliance des États du Sahel (AES) sur le développement économique de l'espace du Liptako-Gourma.* 25. November 2023. <https://lefaso.net/spip.php?article126032>

ALG. (2017). *Traité révisé de l'Autorité de Développement Intégré des Etats du Liptako-Gourma signé à Niamey le 24 janvier 2017.* https://www.g5sahel.org/wp-content/uploads/2017/01/images_Docs_TRAITE_REVISE-VERSION_SIGNEE.pdf

Burkina Faso, République du Mali & République du Niger. (2023). *Charte du Liptako-Gourma instituant l'Alliance des Etats du Sahel du 16 septembre 2023.* [www.mae.gov.bf/detail?tx_news_pi1\[action\]=detail&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[news\]=897&cHash=8d3d29ada5cf8deec05c453414017c17](http://www.mae.gov.bf/detail?tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[news]=897&cHash=8d3d29ada5cf8deec05c453414017c17)

Burkina Faso, République du Mali & République du Niger. (2024). *Communiqué conjoint du Burkina Faso, de la République du Mali et de la République du Niger du 28 janvier 2024.* https://twitter.com/PresidenceNiger/status/1751595997145256187?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweteembed%7Ctwterm%5E1751595997145256187%7Ctwgr%5E082b29ea7d1109682e187110cfe5a1dc047dd8f1%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.france24.com%2Ffr%2Finfo-en-continu%2F20240128-F09F94B4-le-mali-le-niger-et-le-burkina-faso-quittent-la-c3A9dC3A9ao-avec-effet-immC3A9diat

Burkina Faso & République du Niger. (2023). *Communiqué conjoint N°001 du Burkina Faso et de la République du Niger: 1. Dezember 2023.* https://www.sig.gov.bf/details?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=1641&cHash=afc6c80f52530b90c67a69431e4ade2f

Byiers, B. & Dièye, C. (2021). *Regional integration in West Africa: Wasteful overlaps or necessary options?* (Discussion Paper No. 322, May). Maastricht & Brussels: European Centre for Development Policy Management (ecdpm)/Ouagadougou: Centre Africain pour le Commerce International et le Développement (CACID). <https://ecdpm.org/application/files/4516/5779/1517/Regional-Integration-West-Africa-Wasteful-Overlaps-Necessary-Options-ECDPM-Discussion-Paper-322-2022.pdf>

CCT (Cadre de Coopération Transfrontalier) – Dendi Ganda. (2023). *Document de plaidoyer. Maintenir la cohésion sociale, préserver les acquis du développement local dans l'espace CEDEAO: l'appel du Dendi Ganda.* https://civitalc.org/IMG/pdf/cct_dendi_ganda_plaidoyer_sortie_de_crise_au_niger.pdf?5578/b0c4e656627173264d710eb64ac1401d7827f7db

Dussey, R. (2023a). 78e session de l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies: Débat général: Déclaration de S.E. Prof. Robert Dussey, Ministre des Affaires Étrangères, de l'Intégration Régionale et des Togolais de l'Extérieur: New York, le 21 septembre 2023. https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/78/tg_fl.pdf

Dussey, R. (2023b). *Déclaration de la Première Édition de Lomé Peace and Security Forum: 23. Oktober 2023.* <https://robertdussey.com/declaration-de-la-premiere-edition-de-lome-peace-and-security-forum/>

République du Mali. (2024). *Communiqué n° 065 du Gouvernement de la Transition relatif à l'Accord d'Alger: 25. Januar 2024.* https://www.maliweb.net/communiqué-n065-du-gouvernement-de-la-transition-relatif-a-laccord-dalger#google_vignette

République Islamique de Mauritanie & République du Tchad. (2023). *Communiqué Conjoint de la République Islamique de Mauritanie et de la République du Tchad à propos du G5-Sahel: 06. Dezember 2023.* <https://ami.mr/fr/archives/235354>

Sow, D. (2023). *ECOWAS must look beyond the use of force in Niger: Reports that the coup was triggered by rivalries and personal interests offer room for political manoeuvre and constructive dialogue* (ISS Today August). Pretoria, Addis Ababa, Dakar & Nairobi: Institute for Security Studies (ISS). <https://issafrica.org/iss-today/ecowas-must-look-beyond-the-use-of-force-in-niger>

Expert en droit et en Sciences administratives, le **Dr Klaus Grütjen** vit et travaille depuis plus de 20 ans en Afrique de l'Ouest et centrale, dans le domaine de la coopération bi- et multilatérale au développement (gouvernance et gestion de projets/programmes) ; il est expert en analyses politiques, sociales et économiques ainsi qu'en appui-conseil stratégique.

Avec le soutien financier du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (NRW).

Suggestion de citation:

Grütjen, K. (2024). *Tendances actuelles de l'évolution de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest—Défis pour la conception future de la politique étrangère et de développement* (Policy Brief 7/2024). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb7.2024>

Clause de non-responsabilité :

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteur·e·s et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Institut allemand du développement et de la durabilité (IDOS).



Sauf indication contraire, le contenu de cette publication fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les mêmes conditions 4.0 Organisations Internationales. La licence autorise la reproduction, la (re)diffusion et la modification/l'adaptation cette œuvre dans la mesure où l'Institut allemand du développement et de la durabilité (IDOS) gmbH et l'/les auteur·e·s sont nommé·e·s.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb7.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Imprimé sur du papier certifié respectueux de l'environnement.

