

PUBLICATION | SEP 2026

ECOWAS Policy Analysis Series

*Renforcer une collaboration efficace entre
la CEDEAO et l'UA dans les opérations de paix
soutenues par l'ONU*

Par Imane Karimou

DROITS ET AUTORISATIONS

Cet ouvrage est disponible sous la licence Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>. Cette licence permet aux utilisateurs de distribuer, de remixer, d'adapter et de transformer le contenu sur tout support ou format, à des fins non commerciales uniquement, et à condition que le créateur soit dûment crédité.

AVERTISSEMENT

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet « Appui à la Commission de la CEDEAO pour le développement organisationnel » à la demande du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et mise en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Le contenu des publications ne reflète pas nécessairement la position officielle de la GIZ ou du gouvernement allemand. La GIZ et le BMZ déclinent toute responsabilité quant au contenu des sites web externes référencés dans cette publication.

Cet article fait partie de la Série d'analyses des politiques de la CEDEAO (EPAS), une initiative mettant en lumière les points de vue des leaders d'opinion et des chercheurs africains sur la CEDEAO. L'EPAS vise à examiner de manière critique l'évolution de la CEDEAO au cours des cinq dernières décennies, du point de vue des universitaires et des citoyens, et à contribuer à une vision prospective de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. La série EPAS est coordonnée par l'Africa Policy Research Institute dans le cadre du projet « Appui à la Commission de la CEDEAO pour le développement organisationnel ». Ce projet est mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

INTRODUCTION

Les opérations de maintien de la paix menées par l'Organisation des Nations Unies (ONU) font l'objet d'une réévaluation importante, dans un contexte de scepticisme croissant quant à leur efficacité et à leur durabilité. Les États-Unis, principal bailleur des opérations de maintien de la paix de l'ONU, ont proposé de réduire leur financement pour ces opérations. Ils semblent également réticents à financer des missions de maintien de la paix dirigées par des Africains, conformément aux dispositions de la résolution 2719 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ces évolutions signalent une évolution plus profonde du paysage mondial de la paix et de la sécurité, où les organisations régionales africaines sont de plus en plus appelées à jouer un rôle moteur dans la gestion des conflits sur leur continent.

Dans ce contexte géopolitique en pleine mutation, la CEDEAO se trouve à un tournant décisif. Forte d'une longue expérience dans la conduite d'opérations de paix en Afrique de l'Ouest, cette organisation régionale est particulièrement bien placée pour jouer un rôle plus important dans l'Architecture de paix et de sécurité continentale et mondiale. Cet article explore comment la CEDEAO peut répondre à la demande croissante d'opérations de maintien de la paix sous conduite africaine en améliorant sa coordination avec l'Union africaine (UA) et en s'alignant stratégiquement sur l'évolution du rôle de l'ONU, malgré le retrait progressif des opérations de paix de l'ONU en Afrique de l'Ouest. Il se concentre sur trois thèmes interconnectés : la coordination politique et opérationnelle entre la CEDEAO et l'UA, les facteurs institutionnels qui façonnent leur relation avec l'ONU, et la question de l'accès aux financements des missions de la CEDEAO supportées par l'ONU.

Le document plaide en faveur d'une division du travail plus claire, d'une coopération renforcée et d'une application plus précise du principe de subsidiarité de l'UA pour améliorer l'efficacité et la durabilité des opérations de paix dirigées par l'Afrique.

L'ÉROSION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DIRIGÉES PAR L'ONU ET LA RECHERCHE DE « SOLUTIONS AFRICAINES »

Ces dernières années, les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont fait l'objet d'une surveillance accrue en raison de leurs difficultés d'adaptation aux conflits

complexes impliquant des insurrections, l'extrémisme violent et la criminalité transnationale. De nombreux analystes ont décrit ces environnements conflictuels en constante évolution comme des contextes

« La demande de « solutions africaines aux problèmes africains » a pris une nouvelle impulsion. »

où il n'y a, de fait, « pas de paix à maintenir », soulignant la nécessité d'avoir des missions avec des mandats plus robustes et adaptés, une tâche que l'ONU a souvent eu du mal à mettre en œuvre efficacement. Parallèlement, certains contre-arguments sont soulevés, tels que l'imposition de la paix, par nature, présente un paradoxe conceptuel et pratique : un mandat plus renforcé et militarisé ne sera pas nécessairement plus efficace pour instaurer une paix durable sur un théâtre de conflit. De plus, la nature prolongée des crises a porté atteinte à la légitimité de l'ONU dans certaines régions du monde, avec de vastes manifestations publiques et des appels lancés par les gouvernements à la fin des missions de l'ONU dans des pays comme le Mali et la République démocratique du Congo.

Dans ce contexte, la demande de « solutions africaines aux problèmes africains » a pris une nouvelle impulsion. Un facteur clé alimentant cet appel est la demande croissante du continent de bénéficier d'une voix plus influente dans les affaires internationales, en particulier au sein des instances décisionnelles mondiales comme le Conseil de sécurité de l'ONU. La résolution 2719 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée en 2023, a constitué une tentative historique de remédier à l'un de ces déséquilibres structurels, en créant un mécanisme de financement durable pour les opérations de paix dirigées par l'UA. Cette résolution s'engageait à couvrir jusqu'à 75 % des coûts des missions de maintien de la paix par les contributions statutaires de l'ONU, laissant un déficit de financement critique de 25 % qui souligne la nécessité de mécanismes de financement africains plus solides. Néanmoins, la résolution 2719 a été largement saluée comme une étape vers la légitimation des missions dirigées par l'Afrique et un meilleur partage des charges entre l'ONU et les organisations régionales africaines.

L'UA est au cœur de cette évolution et doit collaborer efficacement avec les organisations régionales comme la CEDEAO, qui possède une vaste expérience du maintien de la paix en Afrique de l'Ouest, mais agit souvent de manière indépendante. Plutôt que d'adopter une division du travail rigide, le défi est de clarifier les rôles, de renforcer la complémentarité et de garantir que l'orientation stratégique et la mise en œuvre opérationnelle de chaque mission relèvent de responsabilités conjointes.

LA CEDEAO ET LA VOIE À SUIVRE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN AFRIQUE DE L'OUEST

Parmi les huit Communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine, la CEDEAO reste la mieux expérimentée dans la conduite d'opérations de paix. Entre 1990 et 2017, elle a déployé du personnel au Libéria, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire, en Guinée, en Guinée-Bissau, au Mali et en Gambie. En 1999, la CEDEAO a repensé son approche de la consolidation de la paix avec la mise en place du Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Ce nouveau cadre a instauré un système d'alerte précoce

pour la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest et défini le rôle de la CEDEAO sur des questions telles que la diplomatie préventive, les droits de l'homme, la criminalité transnationale, le maintien de la paix et l'aide humanitaire. Le Protocole a jeté les bases de la création de la Force en attente de la CEDEAO (FAC), un dispositif composé d'unités militaires, policières et civiles ouest-africaines conçues pour un déploiement rapide en cas de crise¹. Elle a également clarifié les conditions de déclenchement d'une intervention armée de la CEDEAO, telles que les crises humanitaires, les changements anticonstitutionnels de gouvernement et les menaces à la paix régionale telles que les cas de violations des droits de l'homme à grande échelle, les cas de conflit dans un État membre et les crises internes qui risquent de déclencher une catastrophe humanitaire ou de compromettre la paix et la sécurité régionales.

Malgré les mesures considérables prises par la CEDEAO pour consolider ses capacités institutionnelles, sa crédibilité et son efficacité opérationnelle continuent d'être mises à rude épreuve. Ces dernières années, elle a été de plus en plus sérieusement éprouvée par des divisions internes, des contraintes financières et, plus particulièrement, le retrait du Mali, du Burkina Faso et du Niger, trois membres fondateurs qui ont joué un rôle central dans la conception de l'architecture sécuritaire de l'organisation. Si leur départ a été déclenché par les sanctions imposées au Mali et au Niger après les coups d'État militaires dans ces deux pays, il a également mis en lumière des griefs plus profonds et de longue date envers la CEDEAO, estimant qu'elle n'avait pas suffisamment soutenu leur lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Cette rupture a jeté un doute supplémentaire sur la capacité de l'organisation à agir comme garante de la sécurité en Afrique de l'Ouest.

Néanmoins, le vaste mandat de la CEDEAO et sa longue expérience dans un large éventail de domaines politiques lui confèrent un avantage comparatif pour coordonner une architecture de sécurité régionale en Afrique de l'Ouest. De même, les dirigeants politiques du bloc – en particulier l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement, communément appelée « l'Autorité » – doivent insuffler une nouvelle vision à ses membres, dont certains estiment que l'organisation n'a pas encore pleinement pris conscience de son rôle dans les opérations de paix. La CEDEAO doit également renforcer sa coordination avec l'UA, cet organisme continental étant le principal interlocuteur de l'ONU sur les questions de paix et de sécurité en Afrique.

L'absence d'un cadre formel intégrant pleinement les missions du bloc régional au sein de la structure onusienne constitue un défi institutionnel majeur qui façonne l'engagement plus large de la CEDEAO dans les opérations de paix. Contrairement aux opérations menées par l'UA, qui reçoivent généralement des mandats officiels du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, leur permettant ainsi d'accéder au soutien logistique et financier de l'ONU, la plupart des missions de la CEDEAO se sont déroulées sans l'aval formel de l'UA. Cette lacune complique la collaboration de l'organisation ouest-africaine avec les organismes onusiens, car elle limite l'éligibilité de la CEDEAO aux financements

¹ La FAC constitue également le pilier ouest-africain du cadre plus large de la Force africaine en attente (FAA), qui se compose de cinq forces régionales en attente couvrant l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Est, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique australe.

fixés par l'ONU en vertu de résolutions comme la résolution 2719. Bien que la CEDEAO bénéficie du statut d'observateur auprès de l'ONU, son invitation et sa participation irrégulières aux délibérations de l'instance limitent sa capacité à influencer des domaines cruciaux tels que la définition des mandats, l'allocation des ressources et la planification opérationnelle des efforts de paix en Afrique de l'Ouest. Ce décalage non seulement entrave l'engagement de la CEDEAO auprès de l'ONU, mais reflète également des défis plus profonds dans la relation du bloc régional avec l'UA, où les questions d'autorité, de mandat et de coordination façonnent leur collaboration.

COMPRENDRE LES DIVISIONS ENTRE LA CEDEAO ET L'UA

Les relations entre l'UA et la CEDEAO ont été marquées par de fortes tensions, malgré leur engagement commun en faveur de l'intégration régionale et de la consolidation de la paix en Afrique. Au cœur de ces tensions se trouve le principe de subsidiarité de l'UA, qui définit la relation entre l'UA et les Communautés économiques régionales (CERs) comme la CEDEAO. Comme le soulignent l'Acte constitutif de l'UA et le Protocole révisé de 2011 sur les relations entre l'UA et les CER, la subsidiarité repose sur le principe selon lequel les organisations régionales et les autres acteurs en première ligne de la gestion des crises doivent prendre l'initiative, l'UA n'intervenant qu'en dernier recours. Idéalement, ce cadre pourrait permettre à l'UA de fournir des orientations stratégiques et une supervision sur des questions telles que la diplomatie, les normes et le financement, tandis que les organisations régionales comme la CEDEAO prendraient les décisions opérationnelles sur le terrain. Dans la pratique, cependant, la relation s'est souvent déroulée moins comme une division coordonnée du travail que de manière cloisonnée, l'UA et les CER agissant souvent de manière indépendante.

La subsidiarité a souvent été source de frictions entre les deux organisations en raison du manque de cohérence dans sa mise en œuvre, ce qui a entraîné de la confusion et un blocage politique. Par exemple, il existe une certaine ambiguïté quant à la manière de déterminer quand une institution régionale a le mandat d'agir et quand la réponse principale à un problème de sécurité doit revenir à l'UA. Les réactions divergentes de la CEDEAO et de l'UA au coup d'État de 2023 au Niger ont illustré cette problématique. Citant son mécanisme de prévention des conflits de 1999, qui identifie explicitement les changements anticonstitutionnels de gouvernement comme motif d'intervention, la CEDEAO a imposé des sanctions à la junte qui a destitué le président de l'époque, Mohamed Bazoum, et a menacé de recourir à la force militaire pour le rétablir au pouvoir. De son côté, l'UA a adopté une approche plus clémentine en appelant au dialogue entre les deux parties.

Cet exemple démontre comment les disparités institutionnelles, quelles que soient leurs causes profondes, peuvent compromettre l'efficacité des réponses aux défis sécuritaires régionaux. Si la subsidiarité n'est pas la seule explication de ces échecs de coordination, l'exemple du Niger montre comment son application ambiguë peut favoriser ou aggraver cette fragmentation entre l'UA et les CER africaines, rendant ainsi l'action collective plus difficile.

Dans le contexte de frictions institutionnelles, la préférence de la CEDEAO pour l'autonomie ne devrait pas la pousser à contourner l'UA pour rechercher le soutien de l'ONU pour un éventuel déploiement. En fait, les précédentes opérations de maintien de la paix de la CEDEAO ont démontré qu'une collaboration directe ONU-CEDEAO sans la participation de l'UA n'est pas aussi simple qu'elle pourrait le paraître. Par exemple, le déploiement des missions de l'ONU au Libéria et en Sierra Leone dans les années 1990 a été précédé d'intenses débats, révélant la réticence initiale de l'ONU à déployer des troupes aux côtés des forces du Groupe de surveillance et de maintien de la paix de la CEDEAO (ECOMOG), qui opéraient en dehors du mandat officiel du Conseil de sécurité de l'ONU.

Dans les deux cas, le Conseil de sécurité de l'ONU a hésité à approuver les demandes de soutien financier et logistique de l'ECOMOG. Bien que l'ONU ait par la suite envoyé des missions d'observation militaire, la MONUL au Libéria en 1993 et la MONUSIL en Sierra Leone en 1998, pour aider l'ECOMOG à mettre en œuvre et à respecter les accords de paix négociés entre les parties concernées. Le manque de ressources a forcé un retrait partiel des troupes de l'ECOMOG de Sierra Leone en 2000. L'ONU a ensuite transformé la MONUSIL en une mission de maintien de la paix à part entière, tandis que la MONUL a été suivie par la création d'un bureau de consolidation de la paix des Nations Unies après le conflit au Libéria, chargé de soutenir la reconstruction du pays.

Ces expériences ont mis en lumière un dilemme institutionnel majeur dans le lien CEDEAO-UA-ONU. Si la proximité de la CEDEAO avec les acteurs locaux et sa rapidité à agir confèrent certains avantages dans la gestion des crises, la relative indépendance du bloc vis-à-vis de la coordination entre l'UA et l'ONU illustre les faiblesses d'une action en dehors des cadres continentaux et mondiaux structurés. Bien que l'Organisation de l'unité africaine (OUA), prédécesseur de l'UA, ait été moins ambitieuse que l'UA actuelle, on peut raisonnablement penser qu'une organisation continentale plus robuste aurait pu contribuer à combler le fossé stratégique et politique entre la CEDEAO et l'ONU, en offrant une voix africaine unifiée et en facilitant l'harmonisation des mandats, du soutien et de la supervision des opérations de paix.

RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'évolution de la dynamique du maintien de la paix au niveau international, ce document formule deux recommandations visant à renforcer la capacité de la CEDEAO à coordonner les opérations de paix régionales:

- **Formaliser la division du travail CEDEAO-UA:** La CEDEAO et l'UA doivent articuler conjointement une division formelle du travail dans les opérations de paix, guidée par les principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantage comparatif. La subsidiarité ne doit pas être considérée comme une contrainte à l'engagement de l'UA, mais comme un cadre flexible permettant une action conjointe selon le contexte.

Si l'Architecture africaine de paix et de sécurité offre un cadre général de collaboration, son application actuelle pourrait être davantage précisée. La plupart des missions de la CEDEAO ne sont pas officiellement mandatées par le CPS de l'UA, ce qui limite leur

accès au financement prévisible des Nations Unies, comme le prévoit la résolution 2719. Par conséquent, affiner la division du travail entre la CEDEAO et l'UA impliquerait de formaliser les mécanismes permettant à l'UA d'approuver les déploiements régionaux et de renforcer la capacité de la CEDEAO à aligner ses missions sur les priorités stratégiques de l'UA. Concrètement, des consultations régulières et structurées entre les deux organisations devraient remplacer la coordination ad hoc. L'UA devrait participer systématiquement aux sommets de la CEDEAO sur la sécurité, et la CEDEAO devrait s'impliquer directement dans les délibérations du CPS de l'UA. Cela permettrait non seulement d'améliorer leur connaissance de la situation et de réduire les doublons, mais aussi de permettre à l'UA d'être crédible pour défendre les opérations menées par la CEDEAO dans les forums des Nations Unies et d'accroître ses chances de recevoir le soutien de l'ONU. En fin de compte, il s'agit à la fois de renforcer la capacité de coordination de la CEDEAO et de garantir que le bloc puisse remplir les conditions nécessaires pour accéder au financement estimé par l'ONU pour les opérations de paix dirigées par l'Afrique.

- **Renforcer le rôle de la CEDEAO dans les opérations de paix mondiales :** La CEDEAO devrait s'affirmer comme un acteur clé de l'avenir des opérations de paix mondiales en cherchant à siéger à la table des négociations ONU-UA. Concrètement, cela implique de participer au Groupe de travail conjoint ONU-UA sur la paix et la sécurité, d'obtenir un statut d'observateur ou de conseil auprès du Conseil de sécurité de l'ONU et de s'impliquer activement dans la conception, l'examen et la planification des futures opérations de paix de l'ONU en Afrique de l'Ouest. De même, l'UA doit promouvoir activement le leadership opérationnel de la CEDEAO dans les instances onusiennes, ce qui garantirait que les missions dirigées par la CEDEAO puissent bénéficier d'un soutien logistique et financier au titre de la résolution 2719.

Cela pourrait nécessiter que l'UA approuve officiellement les déploiements dirigés par la CEDEAO et les défende dans le cadre conjoint UA-ONU, notamment lors des réunions consultatives annuelles entre le CPS de l'UA et le Conseil de sécurité de l'ONU. Cela nécessiterait également une coordination pour garantir que les missions de la CEDEAO soient alignées sur les priorités de l'UA en matière de paix et de sécurité, permettant ainsi à cette dernière de les présenter à l'ONU dans le cadre d'une position africaine unifiée – une condition essentielle pour obtenir le soutien prévu par la résolution. Une approche plus unifiée contribuerait à accroître le rôle de l'Afrique dans la paix et la sécurité mondiales et renforcerait la crédibilité de la CEDEAO en tant qu'acteur régional du maintien de la paix.

BIBLIOGRAPHIE

Ajayi, T. (2008, November). The UN, the AU and ECOWAS – A Triangle for Peace and Security in West Africa? FES Briefing Paper 11. Friedrich-Ebert-Stiftung

Amani Africa. (2023, August). Beyond subsidiarity: Understanding the roles of the AU and RECs/RMs in peace and security in Africa. Amani Africa Report No. 16.

Assemblée générale des Nations Unies (2024). Pacte pour l'avenir (A/RES/79/1). Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) (2023). Communiqué final – Session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger (30 juillet 2023).

Doukhan, D. (2024, February). The G5 Sahel: The End of the Road? International Institute for Counterterrorism (ICT).

Nations Unies (2023). Résolution 2719 (2023) du Conseil de sécurité sur l'examen des demandes du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine relatives à l'accès aux contributions mises en recouvrement pour les opérations de soutien à la paix dirigées par l'Union africaine.

Obasi, N. (2023, October 10). ECOWAS, Nigeria, and Niger Coup Sanctions: Time to Recalibrate. International Crisis Group.

Security Council Report. (2023, December). UN transitions in a fractured multilateral environment. Research Report No. 2023/4. Security Council Report.

Security Council Report. (2023, April). The financing of AU peace support operations: Prospects for progress in the Security Council. Research Report No 2023/1. Security Council Report.

Tchie, A. E. Y. (2023). African-led peace support operations in a declining period of new UN peacekeeping operations. Global Governance, 29. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

Union africaine (1999). Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

Union africaine (2008). Mémoire d'accord sur la coopération en matière de paix et de sécurité entre l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente (Afrique de l'Est, Afrique du Nord, Afrique australe et Force multinationale de l'Afrique centrale).

Union africaine (2011). Protocole sur les relations entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales.

Union africaine (2019). Force africaine en attente (FAA).

À PROPOS DE L'AUTEUR:

Imane Karimou est chercheuse en conflits et sécurité internationale. Elle est actuellement représentante des Nations Unies pour les forces de paix non violentes, basée à New York.



L'Africa Policy Research Institute (APRI) est un think tank africain indépendant et non partisan. Il mène des recherches sur des enjeux majeurs liés aux politiques publiques concernant les pays africains et le continent dans son ensemble. APRI contribue à éclairer les processus d'élaboration des politiques de l'Allemagne et de l'Union européenne à l'égard de l'Afrique. Par ailleurs, APRI propose des pistes d'action aux décideurs africains et aux acteurs de la société civile.

Mentions légales

APRI - Africa Policy Research
Institute gGmbH
Prinzenstrasse 85D
10969 Berlin
Allemagne

Directeur exécutif

Dr. Olumide Abimbola
Contact: Dr. Amandine Gnanguènon,
Chercheur principal et responsable du
programme Géopolitique et géoéconomie
Email: agnanguenon@afripoli.org

Licence

Cet ouvrage est disponible sous la licence Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>