

Réformer la CEDEAO pour une ère en mutation

Djiby Sow et Melissa Li



Confrontée à la fragmentation de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO doit décider entre maintenir le statu quo, se limiter à l'intégration économique ou approfondir l'intégration politique. Ce rapport plaide pour la troisième voie, appelant à tirer parti du contexte actuel pour engager des réformes ambitieuses. Face aux fragilités structurelles de ses États membres et aux bouleversements géopolitiques globaux, seule une CEDEAO plus intégrée peut renforcer la stabilité régionale.

Principaux constats

- ▶ La CEDEAO traverse une crise majeure après le retrait simultané du Burkina Faso, du Mali et du Niger en janvier 2025. La région est désormais divisée entre deux organisations diplomatiques et militaires, ce qui met à mal la vision fondatrice d'une Afrique de l'Ouest unie autour d'un projet d'intégration commun.
- ▶ Cette rupture a révélé les failles de l'approche de la CEDEAO face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG). Depuis 2020, la perception généralisée de « deux poids, deux mesures » face aux CAG, renforcée par la désillusion des populations vis-à-vis de la démocratie et par un contexte géopolitique qui affaiblit l'efficacité de ses sanctions, a érodé son autorité normative.
- ▶ La crise actuelle traduit une tension structurelle entre les ambitions supranationales de la

CEDEAO et les revendications de souveraineté de ses États membres. La prédominance de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement dans l'architecture institutionnelle limite l'autonomie et la capacité d'exécution des autres institutions communautaires, compromettant parfois la cohérence des politiques régionales.

- ▶ La CEDEAO se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Pour restaurer sa légitimité et garantir une stabilité durable, elle doit s'engager dans une intégration politique plus approfondie. Maintenir le statu quo en ignorant les appels au changement précipiterait son déclin, tandis qu'un repli sur une vocation strictement économique romprait son lien avec des citoyens attachés à son rôle de défense de la gouvernance démocratique.

Recommandations

- ▶ La réforme est impérative. Les États postcoloniaux d'Afrique de l'Ouest ne peuvent absorber l'immense demande sociale générée par une croissance démographique attendue de 60 % d'ici 2050. Ils sont déjà confrontés à des turbulences systémiques, amplifiées par les mutations de l'ordre mondial. Une CEDEAO plus intégrée politiquement pourrait renforcer la résilience régionale.
- ▶ La conjoncture est propice à une réforme ambitieuse et graduelle. En priorité, la CEDEAO doit engranger des victoires rapides : opérationnaliser l'ECOSOC, réviser le Protocole additionnel de 2001 et réformer son régime de sanctions. La Conférence doit aussi garantir une prise de décision prévisible et transparente en soumettant ses décisions sur la gouvernance politique à un vote plutôt qu'au consensus.

- ▶ Une deuxième phase amorcerait le rééquilibrage institutionnel. Les arrêts de la Cour de justice en matière de gouvernance politique doivent devenir automatiquement exécutoires, tandis que la Commission verrait son autorité renforcée par la validation parlementaire de la nomination de son leadership.
- ▶ La troisième phase ancrerait le modèle supra-national. Elle passerait par l'élection directe du Parlement, doté d'une autonomie budgétaire et de compétences élargies. La Cour de justice, pour sa part, devrait garantir pleinement la primauté du droit communautaire sur les législations nationales.
- ▶ L'unanimité étant improbable, la réforme doit suivre une approche pragmatique. Un noyau de champions politiques – Sierra Leone, Nigéria, Sénégal, Ghana et, potentiellement, Côte d'Ivoire – peut assumer le rôle moteur pour conduire ce processus de transformation.

Introduction

En 2025, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a célébré son cinquantième anniversaire. Malgré sa réputation de Communauté économique régionale (CER) la plus efficace du continent africain, l'organisation traverse aujourd'hui une crise profonde, marquée par le retrait simultané et sans précédent du Burkina Faso, du Mali et du Niger le 29 janvier 2025. Ces trois pays, dirigés par des juntes militaires, avaient auparavant créé l'Alliance des États du Sahel (AES) comme pacte de défense, en réaction à la menace d'intervention militaire brandie par la CEDEAO à la suite du coup d'État du 26 juillet 2023 au Niger.

Depuis plus d'une décennie, la CEDEAO peinait à répondre efficacement à la crise multidimensionnelle qui déstabilise le Sahel. Le départ des États de l'AES apparaît ainsi à la fois comme une cause directe de la crise actuelle et comme le symptôme de difficultés structurelles plus profondes. Les trois pays ont justifié leur retrait en accusant la CEDEAO de ne pas les avoir soutenus dans leur lutte contre le terrorisme, tout en leur imposant des sanctions qualifiées « d'illégales, illégitimes, inhumaines et irresponsables »¹.

La capacité de la CEDEAO à incarner ses promesses de développement pour les peuples d'Afrique de l'Ouest est plus que jamais remise en question

Si l'objectif politique sous-jacent des régimes militaires était vraisemblablement d'échapper à leur obligation, prévue par les textes de la CEDEAO, de revenir rapidement à l'ordre constitutionnel, l'épisode révèle surtout les faiblesses de l'approche régionale en matière de gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG)². Au cours des deux décennies précédentes, la CEDEAO avait pourtant joué un rôle décisif dans des transitions réussies au Niger (2009–2011), au Mali (2012), au Burkina Faso (2014–2015), ainsi qu'en Guinée (2008) et en Gambie (2016–2017). Mais depuis 2020, elle peine à enrayer la résurgence des putschs militaires dans la région. Les États de l'AES

ont désormais fixé des calendriers de transition d'au moins cinq ans, en rupture avec les délais courts prescrits par la CEDEAO³.

L'espace ouest-africain se trouve ainsi scindé entre deux organisations diplomatiques et militaires concurrentes, la CEDEAO et l'AES, ce qui fragilise le projet fondateur d'une Afrique de l'Ouest unie autour d'un idéal d'intégration régionale, au moment même où l'aggravation des menaces sécuritaires appelle des réponses collectives et durables. Parallèlement, la capacité de la CEDEAO à défendre ses textes et principes démocratiques est de plus en plus mise à l'épreuve. Les crises politiques actuelles en Guinée, en Guinée-Bissau, au Togo et en Côte d'Ivoire constituent autant de tests majeurs pour une organisation déjà affaiblie. Face au discours souverainiste des juntes, qui bénéficie d'un large soutien populaire au Sahel et au-delà⁴, la capacité de la CEDEAO à incarner et à tenir ses promesses d'intégration et de développement pour les peuples d'Afrique de l'Ouest est plus que jamais remise en question.

Consciente de ce tournant critique, la 65^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement (« la Conférence ») a décidé de convoquer, d'ici la fin de l'année 2025, un Sommet spécial sur l'avenir de l'intégration régionale afin de réfléchir à « la situation en matière de gouvernance, de paix et de sécurité », ainsi qu'au projet d'intégration régionale⁵. Un pacte, consolidant les recommandations issues de consultations régionales, sera soumis à l'approbation des chefs d'État. Conçues comme un exercice citoyen⁶, ces consultations porteront sur cinq piliers thématiques : Intégration économique et régionale, Démocratie, bonne gouvernance et processus constitutionnels, Paix et sécurité, Technologies de l'information et Jeunesse et femmes.

Le présent document vise à contribuer au pilier thématique « Démocratie, bonne gouvernance et processus constitutionnels ». Il ne prétend pas couvrir l'ensemble des défis auxquels la CEDEAO est confrontée, notamment la réponse à l'insécurité régionale. L'hypothèse est que l'agenda de réformes proposé ici renforcerait la CEDEAO dans tous ses domaines d'action, mais que la question sécuritaire doit être traitée séparément (dans le cadre du pilier

« Paix et sécurité » des consultations citoyennes). De même, ce rapport ne traite pas des enjeux liés à l'autonomie financière de la CEDEAO, ni à la construction d'un système durable d'autofinancement, bien que ces aspects soient reconnus comme centraux pour le projet d'intégration ouest-africain.

L'accent est plutôt mis sur les réformes politiques, institutionnelles et normatives susceptibles de renforcer la capacité de la CEDEAO à répondre aux défis contemporains en matière de gouvernance politique. La priorité est de doter l'organisation d'outils plus efficaces pour anticiper et gérer les crises politiques, notamment les CAG. Le rapport s'organise ainsi en quatre temps : il analyse tout d'abord les facteurs ayant fragilisé la CEDEAO face aux CAG depuis 2020, avant d'envisager trois scénarios possibles pour l'avenir de l'organisation. Le document identifie ensuite des pistes de réforme visant à résoudre le défi fondamental auquel fait face l'organisation aujourd'hui, à savoir à savoir le déséquilibre des pouvoirs dans son architecture institutionnelle. Enfin, la section finale envisage des stratégies pragmatiques pour composer avec la réticence des États membres à céder davantage de leur souveraineté, obstacle central à toute réforme institutionnelle d'envergure.

Ce rapport s'appuie sur des entretiens menés entre janvier et août 2025 à Abuja (Nigéria), Berlin (Allemagne) et Dakar (Sénégal), ainsi que sur une revue de littérature. La recherche a bénéficié de l'implication d'un groupe de travail composé de praticiens, de représentants de la société civile ouest-africaine et européenne, de responsables politiques et d'experts. Leurs analyses et retours critiques ont été essentiels tout au long du processus.

Un héritage démocratique fragilisé

Créée en 1975 avec pour mandat initial la promotion de l'intégration économique, la CEDEAO a progressivement élargi son champ d'action pour inclure la paix, la sécurité et la gouvernance démocratique. Cette transformation s'est accélérée dans les années 1990, avec l'adoption d'instruments politiques majeurs qui ont permis à l'organisation d'intervenir face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG)⁷. Parmi ces textes figurent la Déclaration de principes politiques (1991), le Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999) et le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001).

Au cours des décennies 2000 et 2010, la CEDEAO a utilisé avec succès un éventail de moyens pour défendre la démocratie dans ses États membres

Au cours des deux dernières décennies, la CEDEAO a ainsi utilisé un éventail de moyens pour défendre la démocratie dans ses États membres, allant de la médiation aux sanctions économiques et diplomatiques, voire à l'intervention militaire. Ses actions en Guinée-Bissau (1998 et 2012), au Niger (2009–2011), en Guinée (2008–2010), au Mali (2012), au Burkina Faso (2014–2015) et en Gambie (2016–2017) témoignent de sa capacité passée à piloter avec succès des transitions politiques et à rétablir l'ordre constitutionnel en période de crise démocratique.



Guinée-Bissau

1998 et 2012

En 1998, la CEDEAO est intervenue dans la guerre civile en déployant l'ECOMOG, sa « force de paix », afin de stabiliser la situation et de soutenir un cessez-le-feu. Malgré des défis logistiques et politiques importants, cette intervention a illustré la détermination de l'organisation à s'attaquer aux conflits violents. À la suite du coup d'État de 2012, la CEDEAO a imposé une transition de deux ans et déployé la force de stabilisation ECOMIB pour dissuader toute interférence militaire. Ce processus de stabilisation a permis la tenue des élections démocratiques de 2014, mettant en évidence la capacité de la CEDEAO à combiner médiation et maintien de la paix pour défendre l'ordre constitutionnel.



Guinée

2008–2010

À la suite du décès du président Lansana Conté en décembre 2008, une junte militaire a pris le pouvoir, ouvrant une période d'incertitude politique. La CEDEAO a engagé un processus de médiation, avec l'appui de l'Union africaine et des Nations unies, qui a conduit à la mise en place d'un accord de transition. Bien que fragile, ce processus a débouché sur l'élection d'Alpha Condé à la présidence en 2010. Dans ce cas, la CEDEAO a joué un rôle de facilitateur diplomatique, en partenariat étroit avec les acteurs internationaux, pour accompagner le pays vers un retour à l'ordre constitutionnel.



Niger

2009–2011

En 2009, le président Mamadou Tandja a cherché à prolonger son mandat en violation de la Constitution du Niger et du Protocole additionnel de 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance. Face à son refus de se retirer, la CEDEAO a suspendu le Niger de ses instances, ne reconnaissant plus Tandja comme président légitime à l'expiration de son mandat officiel. Un coup d'État militaire a suivi début 2010. La CEDEAO a alors défini une feuille de route de transition claire, assortie de délais précis. Grâce à un engagement collectif fort des États membres et au soutien des partenaires extérieurs, la transition a abouti à des élections pluralistes en 2011, rétablissant un pouvoir civil légitime.



Mali

2012

En mars 2012, le président Amadou Toumani Touré a été renversé par le capitaine Amadou Haya Sanogo, à la suite d'une série de défaites militaires dans le nord du pays. La CEDEAO a condamné fermement ce coup d'État, imposant un embargo économique et suspendant le Mali de ses instances. Une médiation rapide a permis la formation d'un gouvernement de transition dirigé par le président de l'Assemblée nationale, Dioncounda Traoré. Cette transition a ouvert la voie à des élections crédibles en 2013, rendues possibles grâce à une mobilisation conjointe de la CEDEAO, de l'Union africaine, des Nations unies ainsi que des partenaires techniques et financiers.



Burkina Faso

2014–15

En 2014, le président Blaise Compaoré a tenté de modifier la Constitution afin de briguer un nouveau mandat, déclenchant un soulèvement populaire qui aboutira à son renversement. La CEDEAO a appuyé la transition civile conduite par les acteurs nationaux. En septembre 2015, une tentative de coup d'État du Régiment de sécurité présidentielle a été rapidement neutralisée en une semaine, grâce à une pression coordonnée de la CEDEAO, de l'Union africaine, de la communauté internationale et de la société civile burkinabè. Le processus de transition a ainsi été préservé et des élections présidentielles ont pu se tenir comme prévu.



Gambie

2016–17

Après avoir initialement reconnu sa défaite face à Adama Barrow lors de l'élection présidentielle de 2016, le président sortant Yahya Jammeh est revenu sur sa décision et a refusé de céder le pouvoir. La CEDEAO a d'abord mené des efforts diplomatiques, qui se sont révélés infructueux. L'organisation a ensuite engagé une opération militaire régionale, soutenue par de fermes déclarations de l'Union africaine, des Nations unies et de l'Union européenne. Sous cette pression multidimensionnelle, Jammeh a finalement accepté de se retirer, illustrant la capacité de la CEDEAO à combiner diplomatie, dissuasion et légitimité régionale pour défendre les normes démocratiques.

Depuis 2020, cependant, l'autorité normative et politique de la CEDEAO en matière de gouvernance démocratique s'est progressivement érodée. Les coups d'État au Mali (2020 et 2021), en Guinée (2021), au Burkina Faso (2022) et au Niger (2023) ont tous conduit à l'installation de régimes militaires durables. Le retrait conjoint des trois pays membres de l'AES en janvier 2025, sur fond de désaccords concernant la gestion du coup d'État au Niger, marque une rupture inédite dans l'histoire de l'organisation régionale.

Une crise de légitimité

La fragmentation politique actuelle de l'Afrique de l'Ouest résulte d'un faisceau de facteurs largement documentés⁸. En premier lieu figure la crise de légitimité que traverse la CEDEAO, accusée de pratiquer « deux poids, deux mesures » dans l'application de sa politique de tolérance zéro face aux CAG. Selon cette critique, l'organisation réagirait de façon plus directe et vigoureuse aux coups de force militaires qu'aux manipulations juridiques visant à prolonger des mandats présidentiels – les « coups d'État constitutionnels »⁹.

Des exemples notables incluent les révisions constitutionnelles en Guinée (2020) et au Togo (2019 et 2024), la crise politique de 2020 en Côte d'Ivoire ou encore le report contesté de l'élection présidentielle de 2024 au Sénégal. À l'inverse, la réaction de la CEDEAO face aux coups d'État militaires a été immédiate et ferme. Après le putsch de 2023 au Niger, elle a immédiatement menacé d'une intervention armée¹⁰ et imposé des sanctions drastiques, notamment un embargo sur des biens essentiels comme l'alimentation, les médicaments et l'électricité¹¹ – des mesures qui ont affecté les populations civiles de façon disproportionnée.

Cette asymétrie nourrit ainsi un scepticisme croissant de l'opinion publique et affaiblit l'autorité morale de l'organisation. Toutefois, il convient de souligner que l'absence de réaction efficace face aux « coups d'État constitutionnels » ne découle pas uniquement d'un manque de volonté politique : elle est surtout liée aux limites des cadres juridiques existants. En effet, les modifications constitutionnelles en Côte d'Ivoire (2016) et en Guinée (2020) avaient eu lieu en dehors de la période des six mois précédant une élection, laps de temps pendant lequel les États membres sont tenus de recueillir l'accord d'une majorité d'acteurs politiques pour modifier les lois électorales¹². La CEDEAO a d'ailleurs agi avec constance en ce qui concerne cette disposition. En 2009, l'organisation régionale avait jugé que Mamadou Tandja n'était plus président légitime du Niger à la fin de son mandat en décembre 2008, car sa tentative de se maintenir au pouvoir s'inscrivait dans cette « fenêtre prohibée ».

Si des considérations politiques influencent chaque situation, cette perception de « deux poids, deux mesures » trouve donc sa source avant tout dans l'insuffisance du cadre normatif actuel. Comme il sera détaillé plus loin, la Commission de la CEDEAO a déjà tenté à deux reprises – sans succès – de réviser le Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance afin de combler cette lacune.

PLUS DE

50 %

DES AFRICAINS SE DISENT
FAVORABLES À UNE
INTERVENTION MILITAIRE EN
CAS D'ABUS DE POUVOIR
DES ÉLITES POLITIQUES

Un soutien populaire à la démocratie en déclin

Au-delà de ses instruments juridiques, la CEDEAO apparaît de plus en plus déconnectée des attentes des populations qu'elle aspire à servir, en dépit de ses ambitions affichées dans ses cadres stratégiques « Vision 2020 » et « Vision 2050 » de passer d'une « CEDEAO des États » à une « CEDEAO des peuples »¹³.

Alors que l'organisation promeut la démocratie et l'état de droit, une part croissante de jeunes citoyens se tournent vers des modèles de gouvernance non démocratiques, comme en témoignent les forts niveaux de soutien populaire aux coups d'État récents au Sahel et en Guinée. Beaucoup expriment une désillusion vis-à-vis des processus électoraux et des institutions démocratiques qui n'ont pas répondu aux crises chroniques de gouvernance, de justice sociale et de sécurité.

L'ordre mondial multipolaire réduit considérablement la capacité de la CEDEAO à faire pression sur les régimes militaires

Les données de l'Afrobaromètre confirment cette tendance : le soutien à la démocratie a chuté de manière significative dans des pays comme le Mali, le Burkina Faso et la Guinée, même si ce système politique reste préféré en théorie¹⁴. Plus frappant encore, plus de 50 % des Africains se disent favorables à une intervention militaire en cas d'abus de pouvoir des élites politiques – une tendance particulièrement marquée chez les jeunes générations. Ce basculement s'explique avant tout par la frustration vis-à-vis des autorités locales, de la faible qualité des scrutins et du manque de redevabilité présidentielle, plutôt que par des facteurs économiques¹⁵.

Cette désillusion croissante constitue une menace directe pour les autorités nationales, mais aussi pour la CEDEAO. Lorsque de larges segments de la population ne perçoivent plus de bénéfices tangibles de la démocratie, la défense des normes démocratiques par l'organisation régionale risque d'être rejetée au motif qu'elle serait élitiste ou imposée de l'extérieur – à l'image de ce qui

s'est produit dans les pays de l'AES. À mesure que le soutien populaire aux gouvernements élus s'effrite, l'influence politique et morale de la CEDEAO pour promouvoir un rétablissement de la démocratie s'en trouve mécaniquement réduite.

Un environnement géopolitique en mutation

Un troisième facteur affaiblissant l'efficacité de la CEDEAO face aux CAG est le bouleversement rapide de l'ordre géopolitique international¹⁶. Les succès passés de l'organisation dans les années 1990 et 2000 avaient bénéficié du contexte de l'après-guerre froide, marqué par l'émergence de la démocratie libérale comme norme dominante, et par un fort soutien politique, diplomatique et financier des puissances occidentales et des institutions internationales. Ce soutien externe avait renforcé sa capacité à imposer des sanctions, à conduire des médiations et, le cas échéant, à déployer des missions de maintien de la paix.

Aujourd'hui, cet ordre international se fragmente. L'ascension de puissances alternatives, notamment la Chine et la Russie, offre aux régimes autoritaires ou militaires d'Afrique de l'Ouest de nouvelles marges de manœuvre pour échapper à l'isolement diplomatique et régional. Ces acteurs leur proposent reconnaissance politique, coopération sécuritaire et soutien financier sans conditionnalité liée à la gouvernance démocratique ou aux droits humains. Ce nouveau contexte multipolaire réduit considérablement la capacité de la CEDEAO à faire pression sur les États qui contreviennent à ses normes. Les juntes au Mali, au Burkina Faso et au Niger peuvent désormais défier les normes régionales en s'appuyant sur ces alternatives internationales, avec des répercussions limitées.

Une architecture institutionnelle dominée par l'exécutif

Enfin, le fonctionnement institutionnel de la CEDEAO souffre de déficits démocratiques notables, liés à la prépondérance de l'exécutif. À travers le Conseil de médiation et de sécurité (CMS), aux niveaux des ambassadorial et ministériel, et surtout par la Conférence, les États membres conservent l'essentiel du pouvoir politique effectif. Cette concentration des prérogatives limite l'autonomie et la capacité d'action des institutions et agences spécialisées de la CEDEAO.

L'architecture de gouvernance actuelle crée de surcroît un conflit d'intérêts structurel face aux CAG : les acteurs chargés d'y répondre en tant que membres de la Conférence de la CEDEAO sont souvent les mêmes qui, dans leur rôle de chefs d'État, fragilisent les garde-fous constitutionnels ou cherchent à prolonger leur mandat. Ce paradoxe est illustré par l'opposition de certains États membres à la révision du Protocole additionnel de 2001, qu'ils considèrent comme un obstacle à la possibilité de briguer un troisième mandat. Ces déséquilibres structurels réduisent la capacité de la Conférence à répondre de manière cohérente et décisive aux CAG.

Réinventer la CEDEAO : un tournant décisif

Confrontée à ces défis et au retrait des États de l'AES, la CEDEAO se trouve à un moment charnière. La décision de convoquer, d'ici fin 2025, un Sommet spécial sur l'avenir de l'intégration régionale traduit la prise de conscience de la nécessité d'un bilan lucide et d'actions décisives. L'organisation se trouve désormais face à trois grandes trajectoires en matière de gouvernance politique.

Option 1 : le statu quo – vers une érosion institutionnelle

Le maintien de la trajectoire actuelle conduirait à l'érosion progressive de l'autorité de la CEDEAO. Ce scénario prolongerait la crise de légitimité, accentuerait le désengagement citoyen et favoriserait l'émergence de formats concurrents ou fragmentés, tels que l'AES. À mesure que citoyens et acteurs régionaux perdraient confiance dans la capacité de la CEDEAO à faire respecter ses cadres normatifs en matière de démocratie et de bonne gouvernance, l'organisation risquerait de se réduire à une institution symbolique, dépourvue de réelle influence sur les trajectoires politiques de ses États membres.

Des signes d'une telle impuissance de l'organisation sont déjà visibles. En mars 2025, le président Embaló a expulsé une mission électorale de la CEDEAO en Guinée-Bissau. En Côte d'Ivoire, le président Ouattara se dirige vers un quatrième mandat, après la disqualification des principaux candidats de l'opposition lors de l'élection d'octobre 2025. En Guinée, le colonel Mamadi Doumbouya envisage quant à lui de se

présenter à la présidentielle, en violation des règles de la CEDEAO¹⁷, et pourrait l'emporter.

Option 2 : une intégration économique sans gouvernance démocratique

Une autre option consisterait, pour les États membres, à renoncer aux ambitions politiques de la CEDEAO et à pousser l'organisation à revenir à son mandat initial, à savoir : faciliter la libre circulation des biens et des personnes, harmoniser les politiques économiques et bâtir un marché commun. Une telle réorientation permettrait de garantir un consensus minimal entre États membres, en contournant les questions sensibles liées à la gouvernance démocratique. Elle pourrait contribuer à apaiser les tensions, maintenir la coopération sécuritaire et préserver l'unité de la CEDEAO – voire ouvrir la voie à une réintégration des trois pays de l'AES.

Néanmoins, ce scénario reviendrait à une abdication par la CEDEAO de son rôle de garant régional de la démocratie, laissant un vide structurel dans l'architecture institutionnelle ouest-africaine. Ce vide pourrait alimenter des luttes de pouvoir internes aux États membres ou être comblé par des acteurs extérieurs. Surtout, en rompant avec sa vocation politique, l'organisation risquerait de perdre le lien déjà fragile qui l'unit aux populations, lesquelles, malgré leur soutien aux juntes, restent attachées aux dividendes de la démocratie.

Option 3 : la résilience par l'intégration politique

Le troisième scénario – et celui que ce rapport préconise – serait que la CEDEAO réponde enfin aux nombreux appels de ses citoyens comme certains de ses dirigeants, en engageant des réformes à la hauteur des défis contemporains. Il s'agirait d'emprunter une voie graduelle vers une CEDEAO plus intégrée politiquement, capable de faire respecter systématiquement les normes de gouvernance démocratique.

Concrètement, cela nécessiterait que les États membres acceptent de céder une part significative de leur souveraineté et d'institutionnaliser des règles communes contraignantes, notamment : le respect des constitutions et des limitations de mandats, l'intégrité des processus électoraux, l'application effective des décisions de justice et le renforcement des prérogatives de la Commission de la CEDEAO en matière de suivi et d'accompagnement de la gouvernance démocratique au niveau national.

Dans un contexte de tensions politiques et de défis socio-économiques croissants, ce scénario apparaît comme le chemin le plus viable vers une stabilité durable. Il accélérerait la réalisation de l'ambition de créer une « CEDEAO des peuples » ancrée dans la Vision 2050. Toutefois, cette option se heurtera à la résistance des États membres les moins disposés à céder davantage de souveraineté, et pourrait même provoquer de nouveaux retraits. L'organisation devra alors arbitrer un dilemme difficile : préserver ses principes ou préserver son unité.

Rééquilibrer les pouvoirs au sein de l'architecture institutionnelle de la CEDEAO

Approfondir l'intégration politique de la CEDEAO suppose essentiellement de remédier au problème fondamental auquel est confrontée l'organisation régionale après un demi-siècle d'existence : le déséquilibre des pouvoirs existant au sein de son architecture institutionnelle. Cela requiert tout d'abord de mener à bien des initiatives déjà portées par la Commission avant la résurgence des CAG en 2020, non seulement en vue de restaurer la légitimité et l'autorité politiques de la CEDEAO, mais aussi comme premier pas vers le recalibrage institutionnel.

Parmi celles-ci figurent la révision du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance (1) ainsi que la réforme du régime de sanctions (2), deux instruments dont les limites structurelles ont été largement mises en évidence et dont l'amendement permettra de mieux encadrer les actions de la Conférence en matière de gouvernance politique. L'institution d'un système de prise de décision plus prévisible et équitable au sein de la Conférence (3), la protection de la Commission des interférences politiques (4), le renforcement du caractère exécutoire des décisions de la Cour de justice de la CEDEAO (5) et l'amplification de la voix des citoyens ouest-africains (6) sont autant de réformes supplémentaires qui permettront de garantir un rôle plus équilibré de la Conférence dans un dispositif institutionnel plus démocratique.

Réviser le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance

Comme rappelé plus haut, l'incapacité de la CEDEAO à réagir efficacement aux « coups d'État constitutionnels »

tient en grande partie aux lacunes de son cadre institutionnel. Afin de restaurer la cohérence normative et de répondre aux accusations récurrentes de deux poids, deux mesures, la Commission a déjà tenté à deux reprises – en 2015 puis en 2021¹⁸ – de réviser le Protocole additionnel de 2001, véritable socle de la gouvernance politique régionale. Ces tentatives ont échoué en raison de l'opposition de certains États membres, notamment la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Gambie et le Togo¹⁹.

Le projet d'amendement visait à adapter les outils de la CEDEAO aux menaces politiques émergentes, en particulier les révisions constitutionnelles initiées par des gouvernements sortants cherchant à se maintenir au pouvoir. Il proposait notamment d'introduire explicitement dans le cadre communautaire de convergence constitutionnelle la limitation stricte des mandats présidentiels à deux, définie comme « tout amendement ou toute révision de la Constitution ou des instruments juridiques visant à prolonger les mandats ou à se maintenir au pouvoir au-delà de deux mandats »²⁰.

Le contexte actuel, marqué par des appels croissants en faveur d'une plus grande transparence régionale, offre une fenêtre stratégique d'opportunité pour faire avancer cette réforme attendue de longue date. Le Togo apparaît comme le dernier point de résistance ; certains juristes estiment toutefois que sa transition vers un régime parlementaire pourrait faciliter un compromis autour de l'amendement²¹.

Réformer le mécanisme de sanctions pour garantir transparence et prévisibilité

De la même manière, le régime de sanctions de la CEDEAO avait déjà été identifié par la Commission comme une priorité de réforme ; une révision de l'Acte additionnel relatif aux sanctions était en cours avant la récente vague de CAG²². Cette réforme prévoyait la création d'un comité dédié, composé de membres de la Commission et du Parlement, qui serait chargé de proposer des sanctions au cas par cas, d'en suivre l'application et d'en évaluer l'impact.

À cet égard, les sanctions imposées au Niger en 2023 doivent servir de cas d'école : elles ont eu des effets négatifs massifs sur les populations civiles et mis en lumière le caractère sélectif et opaque du mécanisme²³.

L'absence de cadre clair et cohérent de mise en œuvre a exposé la CEDEAO à des accusations de partialité, renforçant *in fine* le soutien populaire aux juntes militaires et accentuant la désillusion des citoyens vis-à-vis de l'organisation.

Pour restaurer à la fois sa légitimité et son efficacité, la CEDEAO doit définir des critères objectifs, transparents et publics afin d'encadrer l'activation, l'intensité, la durée et la levée des sanctions. Ces critères devraient être liés à des violations mesurables de l'ordre constitutionnel, des atteintes aux droits fondamentaux ou des entraves à des processus électoraux crédibles.

Les sanctions imposées au Niger en 2023 doivent servir de cas d'école : elles ont eu des effets négatifs massifs sur les populations civiles

Le nouveau mécanisme devrait également réduire autant que possible les dommages aux populations civiles, en excluant explicitement toute mesure limitant l'accès aux biens et services essentiels tels que l'alimentation, l'énergie, les médicaments ou l'éducation. Conformément au cadre de réponse de l'Union africaine (UA) face aux CAG, la CEDEAO pourrait inscrire dans ses textes l'interdiction de sanctions collectives punitives touchant les civils²⁴.

Ces ajustements contribueraient à diminuer les interférences politiques dans la prise de décision et la mise en œuvre, et rendraient ainsi le régime de sanctions plus prévisible, équitable et transparent.

Mieux encadrer les mécanismes décisionnels de la Conférence

Comme indiqué plus haut, la Conférence, organe suprême de la CEDEAO, concentre l'essentiel du pouvoir exécutif régional. Ses décisions, prises à huis clos et régies par la règle du consensus, souffrent d'un manque de transparence et affaiblissent la redevabilité démocratique. La réforme de 2006 avait pourtant transformé le Secrétariat exécutif en Commission dotée d'un mandat renforcé²⁵. Mais dans la pratique, la Commission demeure largement cantonnée à l'exécution des décisions des chefs d'État²⁶, en particulier sur les questions de gouvernance, de paix et de sécurité.

Cette concentration d'autorité nuit à la cohérence des politiques régionales, comme l'a montré la dégradation des relations entre la CEDEAO et les pays de l'AES. En 2022, la Conférence avait levé les sanctions contre le Mali et le Burkina Faso et fixé des calendriers de transition vers un retour à l'ordre constitutionnel, conformément aux procédures établies. Mais en février 2023, en marge du 36^e sommet de l'UA à Addis Abeba, elle a imposé unilatéralement de nouvelles sanctions ciblées contre les autorités de transition²⁷, rompant avec la stratégie d'engagement graduel. De même,

SEULEMENT

22 %

DES ARRÊTS DE LA
COUR DE JUSTICE
DE LA CEDEAO ONT
ÉTÉ EFFECTIVEMENT
APPLIQUÉS PAR LES ÉTATS
MEMBRES DEPUIS SA
CRÉATION EN 2011

dans le cas du Niger, la Conférence a contourné les procédures de dialogue et imposé immédiatement des sanctions économiques, assorties d'une menace d'intervention militaire. Ces décisions ont contribué à durcir la position des autorités de transition et à creuser la rupture politique, menant *in fine* au retrait des États de l'AES.

Plus récemment, la rotation de la présidence de la Conférence a suscité de vives tensions lorsqu'à la surprise générale, la Sierra Leone a été désignée à la place du Sénégal. Le non-respect de la règle non écrite de rotation linguistique a créé un précédent dangereux²⁸ dans une organisation où les nominations reposent essentiellement sur des arrangements *ad hoc* et du lobbying informel.

Ces exemples récents montrent que la CEDEAO doit impérativement tendre vers un système de décision plus prévisible, équitable et institutionnalisé²⁹. Certaines décisions, en particulier celles touchant à la démocratie et à la gouvernance, devraient être soumises au vote plutôt qu'à un consensus informel³⁰. Une telle évolution rendrait publiques les positions de chaque État membre, renforçant à la fois la transparence institutionnelle et la redevabilité, individuelle comme collective.

Garantir l'autonomie institutionnelle de la Commission

Une réforme crédible doit également se pencher sur la relation entre la Conférence et la Commission de la CEDEAO. Actuellement, les postes de président, vice-président et commissaires sont attribués à l'issue de négociations intergouvernementales, reflétant des équilibres géopolitiques et linguistiques entre États anglophones, francophones et lusophones. Ce mode de désignation, fondé davantage sur des considérations politiques que sur le mérite ou l'expérience, fragilise à la fois la qualité technique et la redevabilité de ces responsables stratégiques. Il peut encourager des logiques de loyauté nationale au détriment de l'intérêt régional³¹ et conduire à des blocages institutionnels en cas de conflits d'intérêts.

L'insurrection populaire de 2014 au Burkina Faso et la crise politique de 2020 en Côte d'Ivoire illustrent ce travers : le conflit d'intérêt politique des présidents de la

Commission de l'époque, respectivement de nationalité burkinabè et ivoirienne, avait contribué à l'inaction de l'organisation face à la crise dans leur pays³².

Renforcer l'autonomie de la Commission vis-à-vis des États membres est donc essentiel. Les tensions avec le CMS (aux niveaux ministériel et ambassadorial), ainsi qu'avec la Conférence, sont fréquentes, alimentées par une méfiance persistante à l'égard d'une Commission jugée trop indépendante ou intrusive politiquement. En mars 2025, le président bissau-guinéen Umaro Sissoco Embaló a ainsi expulsé une mission préélectorale de la CEDEAO, qualifiant ses membres « d'activistes »³³ – une illustration criante des tensions pouvant survenir entre l'exécutif régional et certains gouvernements nationaux.

Les réformes devraient donc viser à renforcer l'autorité institutionnelle et la légitimité démocratique de la Commission. Un mécanisme pertinent pourrait être l'introduction d'un processus de confirmation parlementaire pour les plus hauts responsables, à l'image de l'Union européenne (UE). Le président de la Commission continuerait d'être désigné par la Conférence, mais sa nomination devrait être approuvée par le Parlement de la CEDEAO. Quant aux Commissaires, ils seraient soumis à des auditions individuelles devant les commissions parlementaires compétentes, lesquelles disposeraient du pouvoir de rejeter des candidats jugés inadaptes³⁴.

Un tel mécanisme instaurerait un équilibre institutionnel plus sain entre la Conférence, la Commission et le Parlement de la CEDEAO, tout en rehaussant la crédibilité et l'expertise de l'exécutif régional.

Garantir la gouvernance démocratique par une Cour de justice renforcée

Un autre axe central de la réforme institutionnelle doit porter sur le renforcement de l'autorité et de la portée juridique de la Cour de justice de la CEDEAO (« la Cour »). Bien qu'elle occupe une place clé dans l'architecture juridique communautaire, son impact concret reste limité. Selon ses propres données, seuls 22 % de ses arrêts ont été effectivement appliqués par les États membres depuis sa création en 2001³⁵. Le taux de conformité est encore plus faible dans les affaires touchant directement à la gouvernance politique (démocratie, élections et aux droits humains).

Ce déficit d'exécution mine non seulement l'autorité normative de la Cour, mais également celle de la CEDEAO dans son ensemble. L'exemple du Sénégal est révélateur. En 2018, plusieurs partis d'opposition, dont l'Union sociale libérale (USL), ont saisi la Cour pour contester la constitutionnalité d'une loi imposant aux candidats à la présidentielle de recueillir au moins 53 457 parrainages (0,8 % des électeurs inscrits), répartis dans au moins sept régions, avant de pouvoir se présenter³⁶. Bien que le gouvernement ait présenté cette loi comme une « rationalisation » du processus électoral, elle fut largement perçue comme un instrument d'exclusion politique, compte tenu des ressources considérables nécessaires à la collecte des signatures. En avril 2021, la Cour a jugé que ce système de parrainage portait atteinte au droit de participation électorale libre et équitable et a ordonné son abrogation dans un délai de six mois³⁷. Le Sénégal n'a toutefois pas respecté cette décision, maintenant la législation en vigueur, ce qui a exacerbé les tensions politiques à l'approche de l'élection présidentielle de 2024.

L'exécution obligatoire de ses arrêts est indispensable pour que la Cour influence réellement les trajectoires politiques des États membres

Cette affaire illustre l'importance cruciale de mécanismes effectifs d'exécution, afin que les arrêts de la Cour influencent réellement les trajectoires politiques des États membres. Juridiquement, les décisions de la Cour sont contraignantes en vertu de l'article 15(4) du Traité révisé de 1993 et les États peuvent, en théorie, être sanctionnés en cas de non-respect (article 77). En pratique, cependant, l'absence de volonté politique empêche l'application systématique des décisions.

Au niveau de la CEDEAO, cette carence se traduit par l'absence de mécanisme institutionnel de suivi, que ce soit au sein de la Commission ou au niveau de la Conférence³⁸. Au plan national, la résistance aux arrêts de la Cour s'exprime principalement de deux façons : d'une part, par le non-alignement des instruments juridiques communautaires et des protocoles de la Cour dans le droit interne, créant des lacunes qui

freinent l'intégration du droit communautaire³⁹ ; d'autre part, par l'absence de procédures formelles d'exécution des arrêts, en dépit de la désignation d'autorités nationales chargées de leur mise en œuvre⁴⁰.

Pour combler ces lacunes, la CEDEAO devrait intégrer dans ses protocoles des dispositions plus robustes et contraignantes en matière d'exécution. En particulier, le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance pourrait être révisé pour renforcer le caractère exécutoire des jugements relatifs aux affaires politiques et électorales et pour définir clairement les sanctions applicables en cas de non-conformité⁴¹. Un tel dispositif devrait s'appuyer sur la création, au sein de la Commission, d'un mécanisme de suivi exclusivement chargé de veiller à la mise en œuvre des décisions de la Cour⁴².

À plus long terme, une réforme structurelle du Traité révisé de 1993 devrait viser à transformer la Cour en un organe pleinement habilité à superviser les autorités intergouvernementales. La Cour devrait avoir la compétence d'annuler les actes communautaires (règlements, décisions, directives) contraires aux textes fondateurs, la faculté d'agir de sa propre initiative lorsque nécessaire et la capacité de réexaminer ou casser des décisions des juridictions nationales⁴³. Ces réformes seraient essentielles pour garantir la primauté du droit communautaire sur le droit national et assurer l'effectivité des principes démocratiques que la CEDEAO entend promouvoir.

Amplifier la voix des citoyens dans la gouvernance régionale

Toute stratégie visant à rééquilibrer les institutions de la CEDEAO doit s'accompagner d'initiatives destinées à renforcer la légitimité sociétale de l'organisation. Aujourd'hui, la CEDEAO souffre d'un déficit important en matière de redevabilité sociale et reste souvent perçue comme opaque et déconnectée des attentes des populations⁴⁴. Cette distance fragilise l'appropriation citoyenne et affaiblit sa capacité à incarner une vision partagée de l'Afrique de l'Ouest.

Opérationnaliser l'ECOSOC

Dans ce contexte, la Commission œuvre à la pleine opérationnalisation du Conseil économique et social

de la CEDEAO (ECOSOC), prévu par le Traité révisé de 1993. Cette initiative s'inscrit dans les ambitions portées par les Visions 2020 et 2050, qui visent à transformer l'organisation en une « CEDEAO des peuples ».

L'ECOSOC est conçu comme une plateforme autonome, indépendante des gouvernements nationaux, destinée à institutionnaliser la participation de la société civile aux processus décisionnels de la CEDEAO. Il doit rassembler des représentants d'ONG, de mouvements de femmes et de jeunes, ainsi que d'associations professionnelles⁴⁵.

Chaque État membre désignerait un ou plusieurs délégués qui siègeraient à l'Assemblée générale de l'ECOSOC, laquelle se réunirait en amont des sessions statutaires de la CEDEAO. À travers ses rapports thématiques, le Conseil fournirait des avis consultatifs sur des enjeux régionaux majeurs (économie, droits humains, gouvernance, cohésion sociale), élargissant ainsi l'espace de participation civique⁴⁶.

Les enjeux de défense, paix, sécurité, d'adhésion et de sanction échappent aux prérogatives parlementaires

La méthode de sélection des délégués sera déterminante. Pour refléter réellement les aspirations des populations, elle devra s'appuyer sur des critères objectifs et rester indépendante des considérations politiques nationales. Les représentants ne devraient pas provenir des Conseils économiques et sociaux nationaux, trop étroitement liés aux gouvernements et aux dynamiques partisanes⁴⁷.

Un autre défi sera de garantir que les recommandations de l'ECOSOC parviennent sans censure à la Conférence⁴⁸. Pour éviter leur dilution à travers les filtres politiques internes, il serait souhaitable que le secrétaire général de l'ECOSOC – une personnalité crédible et respectée – dispose d'un droit d'accès direct aux sommets statutaires pour y présenter les conclusions du Conseil⁴⁹.

Mise en œuvre dans ces conditions et dotée de ressources suffisantes, l'opérationnalisation de l'ECOSOC constituerait une avancée majeure. Elle contribuerait à un rééquilibrage de la gouvernance

régionale en y intégrant une voix sociétale structurée, renforcée par les réformes institutionnelles évoquées plus haut, telles que l'autonomisation de la Commission ou une transparence accrue des délibérations de la Conférence.

Vers un Parlement de la CEDEAO véritablement représentatif

L'ECOSOC ne saurait toutefois se substituer à la légitimité démocratique que seul peut incarner le Parlement de la CEDEAO (« le Parlement »). À long terme, une réforme en profondeur du Parlement s'impose pour le transformer, d'un organe essentiellement consultatif, en une institution véritablement représentative des citoyens ouest-africains, dotée de pouvoirs législatifs significatifs et de solides compétences de contrôle de l'exécutif.

L'Acte additionnel du 17 décembre 2016⁵⁰ constitue l'étape la plus récente dans cette direction. Issu d'une étude commanditée par le Parlement (*A Case for the Enhancement of Power of the ECOWAS Parliament*⁵¹), il visait à rapprocher l'organisation de l'objectif énoncé dans la Vision 2020 d'une « CEDEAO des peuples » en renforçant son rôle dans les processus de prise de décision⁵². Mais ses ambitions demeurent limitées par le déficit démocratique plus large qui caractérise l'architecture institutionnelle de la CEDEAO.

Le mode actuel de désignation des parlementaires, par nomination des législatures nationales, reste indirect et affaiblit les aspirations à une légitimité populaire directe par le biais du suffrage universel⁵³. Bien que les parlementaires de la CEDEAO soient tenus de suspendre leur mandat national (article 19 de l'Acte additionnel de 2016), ils demeurent largement redevables envers leurs partis et enjeux politiques nationaux. L'exigence selon laquelle la représentation de chaque État membre doit refléter la configuration politique interne (article 18.1.b) limite leur autonomie, en particulier dans l'éventualité où leurs initiatives iraient à l'encontre des intérêts immédiats de certains gouvernements⁵⁴.

Les compétences du Parlement restent par ailleurs très restreintes. Les questions relatives à la défense, à la paix et à la sécurité, ainsi que l'adhésion ou la sanction des États membres, échappent totalement à son champ d'action⁵⁵ et demeurent sous le contrôle exclusif de la

Conférence, consolidant une gouvernance dominée par les États membres.

Enfin, bien que l'Acte additionnel de 2016 ait introduit un pouvoir de codécision sur le budget communautaire, le Parlement reste privé d'autonomie financière. En 2025, alors qu'il a approuvé un budget communautaire de 418 millions unités de compte (UC), sa propre dotation a été réduite de 19,5 %, à 18,7 millions UC⁵⁶. Alors que le manque de ressources financières et le soutien administratif restreint constituent déjà des freins structurels à l'accomplissement efficace de son mandat⁵⁷, cette réduction de moyens limite encore ses capacités de contrôle. Elle renforce ainsi sa dépendance structurelle vis-à-vis de l'exécutif, le rendant vulnérable aux pressions politiques.

Pour garantir un véritable ancrage démocratique, la CEDEAO devra corriger ces déséquilibres par des réformes ambitieuses. Outre l'instauration d'un processus de confirmation parlementaire pour la direction de la Commission (président, vice-président et commissaires), elle devra mettre en place l'élection directe des parlementaires au suffrage universel, élargir les compétences parlementaires à l'ensemble du mandat de la CEDEAO (y compris la gouvernance, la paix et la sécurité) et assurer une autonomie financière pleine et entière dans l'élaboration et l'exécution du budget. Ces évolutions seraient déterminantes pour faire du Parlement un véritable pilier démocratique, capable d'ancrer durablement la légitimité régionale dans la volonté des citoyens.

Conclusion : composer avec la réalité des souverainetés

La crise que traverse la CEDEAO traduit avant tout une tension structurelle entre l'ambition supranationale de l'organisation et l'impératif de souveraineté poursuivi par ses États membres. Les défis évoqués plus haut – inadéquation des cadres juridiques en matière de gouvernance politique, faible exécution des arrêts de la Cour, manque d'autonomie de la Commission et du Parlement – sont autant de produits d'une orientation intergouvernementale inscrite dans l'ADN de la CEDEAO et garantie en dernier ressort par la prédominance de la Conférence. Au fond, cette dynamique reflète la réticence persistante des États

membres à déléguer des pouvoirs substantiels dans des domaines qu'ils considèrent comme relevant du cœur de leur souveraineté.

Cette réalité structurelle se traduit par une volonté politique limitée de mener des réformes ambitieuses. Les solutions proposées dans ce rapport ne sauraient y échapper elles supposent en effet une redéfinition profonde du projet d'intégration ouest-africain et des mesures décisives en faveur d'une CEDEAO plus intégrée politiquement, dotée de contre-pouvoirs démocratiques solides et de mécanismes contraignants, impartiaux et prévisibles.

La crise de la CEDEAO reflète la tension entre ambition supranationale et impératif de souveraineté des États

Le succès de l'agenda de réformes proposé dépendra donc moins de la qualité technique des propositions que de la capacité à créer les conditions politiques nécessaires à leur mise en œuvre. Trois conditions apparaissent fondamentales : séquencer stratégiquement les réformes afin d'éviter un paquet de réformes « à prendre ou à laisser » ; construire une coalition suffisamment large et influente d'acteurs pour porter la redéfinition du projet d'intégration ; et identifier des incitatifs à la réforme qui puissent servir de base à un plaidoyer ciblé auprès des États membres.

Des gains politiques immédiats comme leviers

Pour composer avec les sensibilités des États, le séquençage stratégique des réformes en trois grandes phases sera nécessaire. La première devrait viser des gains politiques rapides, avec pour objectif immédiat de restaurer l'autorité morale de la CEDEAO et de poser les bases de réformes plus profondes. La crise déclenchée par le retrait des États de l'AES offre une opportunité unique d'accélérer des initiatives déjà en cours et à portée de main.

L'opérationnalisation rapide de l'ECOSOC enverrait un signal fort à la société civile ouest-africaine. La révision du régime de sanctions et l'adoption du Protocole additionnel révisé sur la démocratie et la bonne gouvernance contribueront également à transformer

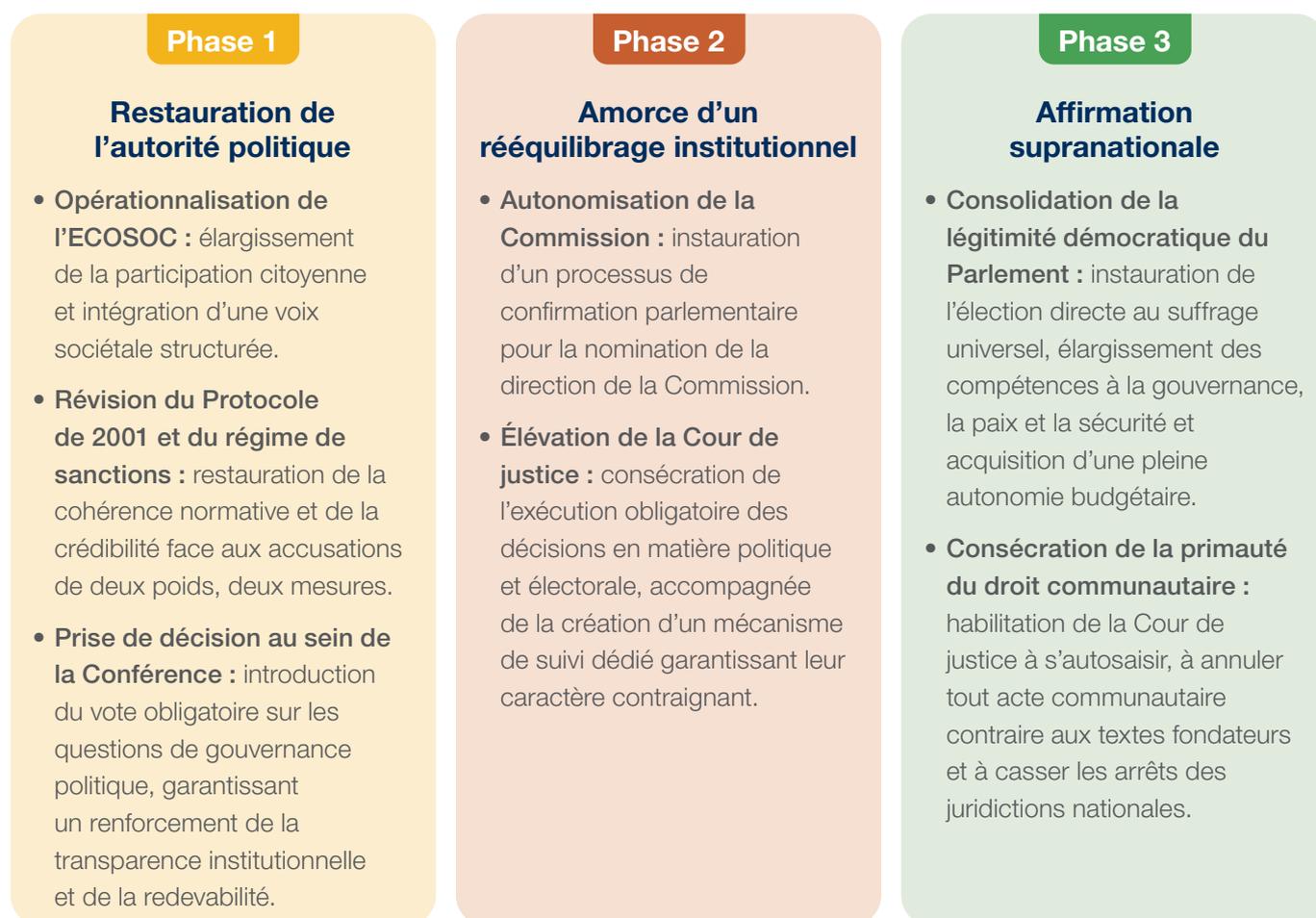
rapidement la perception publique de l'organisation, notamment face aux accusations de deux poids, deux mesures. Une autre mesure à court terme pourrait consister à introduire le vote obligatoire pour toutes les délibérations relatives au champ couvert par le Protocole de 2001, accompagné de la publication des éventuelles réserves exprimées.

La deuxième phase, intermédiaire, devrait initier un rééquilibrage institutionnel à travers des mesures ciblées. Deux contre-pouvoirs critiques devraient être introduits : d'une part, rendre automatiquement contraignantes les décisions de la Cour de justice de la CEDEAO sur les questions électorales, démocratiques et de gouvernance ; d'autre part, soumettre la direction de

la Commission à la redevabilité du Parlement, à travers leur processus de nomination.

Enfin, une troisième phase viendrait consolider la transition de la CEDEAO vers un modèle plus supranational. Elle passerait, d'un côté, par un approfondissement de la réforme parlementaire : introduction de l'élection directe des députés communautaires au suffrage universel, autonomie budgétaire, renforcement des pouvoirs de contrôle et élargissement des compétences à l'ensemble du mandat de la CEDEAO. Et de l'autre, par une élévation du rôle de la Cour de justice, garante de la primauté du droit communautaire sur les législations nationales.

Figure 1 : Séquençage stratégique des réformes de la CEDEAO



Objectif stratégique : progression graduelle vers un modèle d'intégration politique à même de garantir le respect des normes de gouvernance communautaires., tout en renforçant la légitimité démocratique de la CEDEAO

Les champions de la réforme : Sierra Leone, Nigéria, Sénégal, Ghana... et la Côte d'Ivoire ?

Dans la mesure où l'accord unanime de l'ensemble des États membres sur l'intégralité de l'agenda de réformes paraît peu probable, il convient d'adopter une approche pragmatique consistant à s'appuyer sur un noyau de champions politiques, capables d'entraîner la dynamique. Au-delà de ce groupe de champions, le recours à des États pilotes pour expérimenter certaines réformes pourrait également s'avérer nécessaire afin de contourner les résistances, quitte à accepter temporairement une CEDEAO à géométrie variable. L'objectif serait de démontrer, par l'exemple, les bénéfices des réformes et d'encourager progressivement une adhésion plus large.

En tant que président en exercice de la Conférence de la CEDEAO, Julius Maada Bio, président de Sierra Leone, jouera un rôle déterminant dans le succès du Sommet sur l'avenir de l'intégration régionale et de tout agenda de réforme qui en découlera. Soucieux de l'héritage de son mandat, il a affirmé son engagement en faveur d'une réforme de la CEDEAO dans son discours d'investiture au sommet de juin. Bio a non seulement reconnu la nécessité pour l'organisation de devenir plus transparente, plus efficace et plus proche des attentes des citoyens, mais il a également insisté sur l'importance de redéfinir son mandat afin de la rendre plus proactive et centrée sur les populations.

Le rôle du Nigéria sera tout aussi crucial, non seulement en raison de son soutien historique à l'intégration régionale et aux opérations de paix de la CEDEAO, mais aussi du fait de son statut à la fois de référence démocratique et de puissance économique de la région. Sa capacité à rallier les petits États anglophones est également essentielle. Pour Abuja, l'incitatif à soutenir la réforme repose sur un double intérêt : préserver la CEDEAO comme vecteur de projection de son influence et consolider son leadership régional.

Le Sénégal constitue un autre champion naturel. La résilience de ses institutions, qui a permis une résolution pacifique et démocratique de la crise politique de 2024, est un exemple de leadership. Bien que les nouvelles autorités soient encore en phase de consolidation, leur jeunesse et leur volonté affichée d'adapter la CEDEAO aux défis contemporains sont des atouts indéniables.

Le Ghana, qui a connu une nouvelle alternance démocratique pacifique en 2024, pourrait également renforcer cette coalition réformatrice.

La Côte d'Ivoire, enfin, occupera une place décisive dans la réussite de cet agenda. Elle est à la fois le moteur économique et diplomatique de l'Afrique de l'Ouest francophone. L'élection présidentielle d'octobre 2025 constituera un moment critique : le président Alassane Ouattara brigue un quatrième mandat, alors que les deux principaux candidats de l'opposition sont exclus de la course. Ce scrutin comporte des risques, mais aussi des opportunités. En cas de crise politique, la pression s'intensifierait sur la Conférence, mettant en évidence les dysfonctionnements mêmes que les réformes cherchent à corriger. À l'inverse, si Ouattara, âgé de 83 ans, est réélu dans un climat stable, il entamerait vraisemblablement le dernier mandat de sa carrière, avec la volonté probable de restaurer son image et de consolider son héritage régional. Dans ce cas, il pourrait devenir un allié précieux pour porter les ambitions réformatrices de la CEDEAO.

Le succès des réformes dépendra de champions politiques capables d'ancrer et de porter la dynamique

Il est toutefois essentiel de souligner que la réussite d'un tel agenda nécessitera des ressources financières dépassant largement les capacités des seuls États membres. Les champions de la réforme devront également pouvoir compter sur un soutien externe. Pour l'Allemagne, et pour l'UE dans son ensemble, appuyer le renforcement démocratique et institutionnel de la CEDEAO constitue un investissement stratégique dans leur propre stabilité et prospérité. De fait, une Afrique de l'Ouest instable a des répercussions directes sur l'Europe : pressions migratoires accrues, expansion des réseaux criminels transnationaux et de l'insécurité.

L'incitatif stratégique est clair : l'Allemagne et l'UE doivent miser sur une CEDEAO crédible, capable de traiter les crises politiques en amont plutôt que d'en gérer les conséquences en aval. Ce choix leur permettrait également de protéger leurs intérêts économiques dans

une région de 466 millions de consommateurs, tout en réduisant les coûts politiques et financiers liés aux interventions militaires d'urgence et à la gestion des crises humanitaires. L'alternative, marquée par l'inaction, se révélerait sans doute plus coûteuse à long terme, tant en matière de sécurité que d'influence géopolitique, dans un contexte où la Russie et la Chine continuent de renforcer leur présence.

Affronter les turbulences : la résilience par l'intégration politique

La CEDEAO et ses États membres doivent toutefois rester aux commandes du processus. Pour eux, une compréhension lucide des bouleversements et des ruptures en cours dans la région devrait constituer l'incitatif le plus puissant à la réforme. Avec un âge médian de 18 ans, l'Afrique de l'Ouest est non seulement la région la plus jeune du monde, mais aussi la plus dynamique sur le plan démographique : sa population, estimée à 466 millions en 2025, devrait croître de plus de 60 % pour atteindre 734 millions d'ici 2050⁵⁸. Dans les circonstances actuelles, les États postcoloniaux de la région, y compris ceux qui enregistrent les meilleures performances économiques, ne peuvent tout simplement pas répondre à l'immensité des demandes sociales générées par cette croissance démographique et se trouvent confrontés à des turbulences et à des disruptions systémiques.

À cet égard, les trajectoires divergentes du Burkina Faso, du Mali, du Niger et de la Guinée d'une part, et du Sénégal d'autre part, offrent de précieux enseignements. Elles illustrent deux déclinaisons d'une même cause profonde : une crise de gouvernance de plusieurs décennies, où dirigeants élus comme militaires ont échoué à apporter des réponses crédibles aux besoins exponentiels des citoyens. Les formes politiques de ce basculement diffèrent selon les cultures politiques nationales : au Sénégal, un tournant démocratique par les urnes en mars 2024, avec la victoire de PASTEF – parti nationaliste et souverainiste fondé une décennie plus tôt – renversant la classe politique au pouvoir depuis l'indépendance ; dans les autres, une prise de

pouvoir militaire, dans la continuité d'une tradition de forte implication de l'armée dans la vie politique (au total 21 coups d'État recensés depuis leur indépendance).

La leçon pour l'ensemble des États membres de la CEDEAO est claire : dans les pays marqués par une histoire de putschs, toute crise politique comporte un risque élevé de déboucher sur un nouveau coup d'État, aux conséquences imprévisibles. Bien que le Sénégal ait confirmé son exceptionnalité – il est, avec le Cap-Vert, le seul pays de la région à n'avoir jamais connu de coup d'État – les tensions politiques de 2021 à 2024 l'ont poussé au bord de la rupture. Globalement, l'érosion de l'autorité de la CEDEAO ne fait qu'accroître cette vulnérabilité collective.

Une CEDEAO plus intégrée politiquement constituerait une force de stabilisation indispensable pour la région dans une ère d'incertitudes

Au regard des défis structurels internes des États d'Afrique de l'Ouest et des bouleversements d'un ordre mondial en mutation, qui accroissent leur exposition aux chocs extérieurs (COVID-19, guerre en Ukraine, tensions au Moyen-Orient, etc.), le respect des principes démocratiques ne suffira pas, à lui seul, à prémunir la région contre les crises politiques et l'instabilité. Toutefois, le respect des constitutions et de l'état de droit, l'alternance politique, la tenue d'élections libres et crédibles demeurent les voies les plus sûres pour traverser les crises internes et préserver la stabilité régionale.

Une CEDEAO plus intégrée politiquement, organisée autour de ces principes, attentive à ses sociétés et redevable envers ses citoyens, ne serait pas seulement une organisation plus résiliente. Elle constituerait également une force de stabilisation indispensable pour l'Afrique de l'Ouest dans une ère d'incertitudes.

Notes

- 1 « Niger, Mali, Burkina Faso announce withdrawal from ECOWAS », *Aljazeera*, 28 janvier 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/28/niger-mali-burkina-faso-announce-withdrawal-from-ecowas>.
- 2 Aïssatou Kanté, Fahiraman Rodrigue Koné, Hassane Koné, Issaka K. Souaré, Djiby Sow, Lori-Anne Théroix-Bénoni et Paulin Maurice Toupane, « Repenser la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique de l'Ouest », Rapport sur l'Afrique de l'Ouest, *Institut d'études de sécurité*, juin 2024.
- 3 En 2025, les trois pays de l'AES ont chacun décidé d'une transition cinq ans renouvelables à la suite de conférences nationales. Cet effort d'harmonisation intervient alors que le Mali, le Burkina Faso et le Niger étaient déjà en transition militaire depuis 2020, 2021 et 2023, respectivement.
- 4 La rhétorique des autorités sénégalaises (et de leur parti, PASTEF), élues démocratiquement en mars 2024, est aussi solidement ancrée dans le souverainisme.
- 5 CEDEAO, 65^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, *Communiqué final*, 7 juillet 2024, https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2024/07/Summit-Final-Communique_FRE_240708_083714.pdf.
- 6 Le processus implique « d'anciens dirigeants de la CEDEAO, des leaders communautaires, traditionnels et religieux, des organisations communautaires et de la société civile, des leaders de l'industrie et du secteur privé au sens large, des organisations de jeunes et de femmes, des institutions de recherche et des universités ». Discours liminaire du Commissaire à la paix et à la sécurité de la CEDEAO, l'Ambassadeur Abdel-Fatau Musa, à la Chambre de l'ECOSOC, au siège de l'ONU, le 25 juillet 2025.
- 7 L'Union africaine définit les CAG comme suit : « tout putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu ; toute intervention de mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu ; toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ; tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, régulières et régulières ; tout amendement ou toute révision de la Constitution ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique. Voir : Union africaine, « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_f.pdf.
- 8 Aïssatou Kanté, Fahiraman Rodrigue Koné, Hassane Koné, Issaka K. Souaré, Djiby Sow, Lori-Anne Théroix-Bénoni et Paulin Maurice Toupane, « Repenser la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique de l'Ouest », Rapport sur l'Afrique de l'Ouest, *Institut d'études de sécurité*, juin 2024.
- 9 Entretien, Berlin, avril 2025.
- 10 Djiby Sow, « La CEDEAO doit aller au-delà du recours à la force au Niger », *ISS Today*, 9 août 2023, <https://issafrika.org/fr/iss-today/la-cedeao-doit-aller-au-dela-du-recours-a-la-force-au-niger>.
- 11 CEDEAO, 51^e sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger, *Communiqué final*, 30 juillet 2023.
- 12 L'article 2(1) du Protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance prévoit qu'« aucune modification substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques. »
- 13 Emmanuel Ami-Okhani, « ECOWAS of the People: A Transition We Need », *Global Public Policy Institute*, 11 juillet 2025, <https://gppi.net/2025/07/11/ask-the-experts-ecowas-at-50>.
- 14 Cette constatation est également confirmée par le rapport « Soldiers and Citizens » du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), qui indique que 55 % des personnes interrogées dans les pays touchés par les CAG préfèrent la démocratie comme modèle de gouvernance, <https://www.undp.org/africa/publications/soldiers-and-citizens>.
- 15 Afrobarometer, « African Insights 2024: Democracy at Risk – the people's perspective », 2024, https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2024/05/Afrobarometer_FlagshipReport2024_English.pdf.
- 16 Entretien, Abuja, avril 2025.
- 17 La candidature de Doumbouya serait contraire à l'article 12 de l'Acte additionnel de la CEDEAO sur les sanctions, qui interdit aux auteurs de coups d'État de se présenter à la présidence dans leurs pays respectifs. *Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO*.
- 18 Entretien, Abuja, avril 2025.
- 19 Entretien, Dakar, mars 2025.
- 20 En référence à l'article 23(5) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.
- 21 Selon cette interprétation, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2024 instaurant un système parlementaire au Togo, la limite de deux mandats présidentiels prévue par la Communauté serait comprise comme s'appliquant au président de la République (désormais essentiellement un rôle cérémoniel), plutôt qu'au président du Conseil des ministres, où le pouvoir exécutif s'exerce en pratique, fonction actuellement occupée par Faure Gnassingbé. Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 22 Ibid.
- 23 Ibid.
- 24 « Le sous-comité a souligné la nécessité de veiller à ce que les citoyens ordinaires du pays concerné ne souffrent pas indument de l'application des sanctions. », Organisation de l'Unité africaine (OUA), Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, 12 juillet 2000 (AHG/Decl.5 (XXXVI)).
- 25 Donal Dennis Arebamen, « Democratization within the Economic Community of West African States (ECOWAS) », 2025, p. 8, https://www.researchgate.net/publication/392897231_Democratization_within_the_Economic_Community_of_West_African_States_ECOWAS.
- 26 Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 27 CEDEAO, Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, *Communiqué final*, Addis Abeba, 18 février 2023.
- 28 Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 29 Ibid.
- 30 CEDEAO, *Règlement intérieur de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement*, 2010, « Article 20 – Procédure de prise des décisions: La Conférence prend ses décisions de préférence à l'unanimité ou par consensus. Dans l'impossibilité de réaliser le consensus ou l'unanimité, la Conférence prend ses décisions à la majorité des deux tiers des États membres présents et jouissant du droit de vote. »
- 31 Entretien, Abuja, juillet 2025.

- 32 Il s'agissait de S.E.M. Kadré Désiré Ouédraogo en 2014 et de S.E.M. Jean-Claude Kassi Brou en 2020. Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 33 « Ce ne sont pas des petits fonctionnaires qui viendront nous dicter ce que nous devons faire. Non, jamais ! Avec moi, ce n'est pas possible ! [...] Cette [CEDEAO] est une organisation qui doit être calibrée. Nous, les chefs d'État, allons la calibrer. Nous ne pouvons pas avoir des activistes au sein de la Commission de la CEDEAO. Non, c'est inacceptable ! Russia Today, « La Grande Interview : Umaro Sissoco Embaló », 11 mars 2025, <https://francais.rt.com/magazines/la-grande-interview/117862-grande-interview-umaro-sissoco-embalo>.
- 34 Entretien, Dakar, juin 2025.
- 35 Ce chiffre a été divulgué par le président de la Cour de justice de la Communauté de la CEDEAO lors de la réunion inaugurale des autorités nationales compétentes à Lagos, au Nigéria, en juin 2025.
- 36 Accord, « Political Reforms and Implications for Democracy and Instability in West Africa: The Way Forward for ECOWAS and Member States », 2022, <https://www.accord.org.za/conflict-trends/political-reforms-and-implications-for-democracy-and-instability-in-west-africa-the-way-forward-for-ecowas-and-member-states/>.
- 37 CEDEAO, Cour de justice de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest, 28 avril 2021, ECW/CCJ/JUD/10/21, <https://juricaf.org/arret/CEDEAO-COURDEJUSTICEDELACOMMUNAUTEDESETATSDELAFRIQUEDELOUEST-20210428-ECWCCJUD1021>.
- 38 Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 39 Tony Anene Maidoh, « Enforcement of Judgements of the ECOWAS Court of Justice », *National Institute for Legislative and Democratic Studies (NILDS)*, 2018, p. 67, <https://ir.nilds.gov.ng/bitstream/handle/123456789/387/ENFORCEMENT%20OF%20JUDGMENTS%20OF%20THE%20ECOWAS%20COURT%20OF%20JUSTICE.pdf?sequence=1%26isAllowed=y>.
- 40 Ibid., p. 66.
- 41 Une option serait de préciser que la non-exécution des décisions entre dans le champ d'application de l'Acte additionnel portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO. Tarisai Mutangi, « Status of the implementation of the human rights related decisions of the ECOWAS Community Court of Justice », *De Jure Law Journal* 512–532, 2021, p. 531, <https://www.saflii.org/za/journals/DEJURE/2021/31.pdf>.
- 42 Tony Anene Maidoh, « Enforcement of Judgements of the ECOWAS Court of Justice », *National Institute for Legislative and Democratic Studies (NILDS)*, 2018, p. 66.
- 43 Djifa Agbéléngo Agbezoukin, « Renforcement de l'État de droit et de la justice en Afrique de l'Ouest : quel apport de la Cour de justice de la CEDEAO ? », *IOSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)*, 25(8), 2020, p. 22–27. <https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.25-Issue8/Series-11/D2508112227.pdf>.
- 44 Entretien, Addis Abeba, avril 2025.
- 45 Chambre de commerce UE-Afrique, « Economic Community of West African States (ECOWAS) Commission holds technical meeting for the establishment of economic and social council in west Africa », 29 juin 2025, <https://eu-africa-chamber.org/economic-community-of-west-african-states-ecowas-commission-holds-technical-meeting-for-the-establishment-of-economic-and-social-council-in-west-africa/>.
- 46 Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 47 Entretien, Dakar, août 2025.
- 48 Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 49 Ibid.
- 50 CEDEAO, *Acte additionnel A/SA 1/12/16 relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO*.
- 51 African Center for Parliamentary Affairs (ACPA), « Research on the Dynamics of Processes of the Enhancement of Powers of the ECOWAS Parliament ».
- 52 *Acte additionnel A/SA 1/12/16*, Préambule.
- 53 L'Acte additionnel pose le principe de l'élection des députés au suffrage universel direct (article 18.1.a). Toutefois, dans l'attente de sa mise en œuvre, il prévoit l'élection par le parlement national (article 18.1.g).
- 54 Entretien, Abuja, juillet 2025.
- 55 Samuel Prisso Essawe, « The (third) new Act on the ECOWAS Parliament: A Greater Involvement of the People », *Regional Integration Observer*, vol. 3 no 1, mars 2015, p. 9, https://www.researchgate.net/publication/280640140_The_third_new_Act_on_the_ECOWAS_Parliament_A_Greater_Involvement_of_the_People.
- 56 Businessday, ECOWAS parliament approves 418 million units of account for 2025 budget, 13 décembre 2024, <https://businessday.ng/news/article/ecowas-parliament-approves-418-million-units-of-account-for-2025-budget>.
- 57 Mohamed Kabeer Garba, « Examining the role of the Economic Community of West African States Parliament in Promoting Representational Democracy at the Regional Level », *Irish International Journal of Law, Political Sciences and Administration*, vol. 9 no 3, mai-juin 2025, p. 70.
- 58 Worldometer, Population de l'Afrique de l'Ouest, <https://www.worldometers.info/fr/population-mondiale/afrique-de-l-ouest-population>.

À propos des auteurs

Djiby Sow est chercheur principal à l'Institut d'études de sécurité (ISS).

Melissa Li est chercheuse au Global Public Policy Institute (GPPi).

À propos de l'ISS

L'Institut d'études de sécurité (ISS) forge des partenariats pour développer les connaissances et les compétences d'une Afrique à venir. L'ISS est une organisation africaine non lucrative dont les bureaux sont situés en Afrique du Sud, au Kenya, en Éthiopie et au Sénégal. Grâce à ses réseaux et à son influence, l'ISS propose aux gouvernements et à la société civile des analyses pertinentes et fiables, ainsi que des formations pratiques et une assistance technique.

À propos de GPPi

Le Global Public Policy Institute (GPPi) est un groupe de réflexion indépendant et à but non lucratif basé à Berlin. L'Institut œuvre à l'amélioration de la gouvernance mondiale à travers la recherche, le conseil en politiques publiques et le débat. GPPi accompagne les décideurs, les organisations internationales et la société civile pour relever les défis globaux en matière de paix, de sécurité, de droits humains et de gouvernance numérique.

Partenaires de développement

Ce rapport est réalisé avec le soutien financier du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et est le fruit d'une collaboration entre l'ISS et GPPi. L'ISS tient également à remercier les membres de son Forum de partenariat pour leur appui, notamment la Fondation Hanns Seidel, l'Union européenne, les fondations Open Society et les gouvernements du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède.

© 2025, Institut d'études de sécurité

Les droits d'auteur de l'ensemble de ce document sont conférés à l'Institut d'études de sécurité et aux auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite en tout ou en partie sans l'autorisation expresse, par écrit, des auteurs et de l'éditeur.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des bailleurs de fonds. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS à titre personnel.

Image de couverture : NIPAH DENNIS/AFP via Getty Images

