

Problématique du positionnement de l’AES

Les derniers mois ont été marqués dans la région du Sahel par plusieurs évènements dont l’un des plus importants a consisté en le retrait des pays de l’Alliance des États du Sahel (Burkina, Niger et Mali) de la Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest-CEDEAO. Lorsque l’instance avait envisagé une intervention militaire au Niger à la suite du coup d’État de juillet 2023, l’organisation sous régionale avait infligé à ce pays tout une gamme de sanctions qui allaient de la coupure de l’électricité en passant par le gel des avoirs, à l’hypothèse d’une intervention militaire. Cet état de fait a amené le Burkina Faso et le Mali à se solidariser du Niger en rejetant lesdites sanctions et en s’engageant à soutenir militairement le Niger s’il venait à être attaqué par la CEDEAO.

Ce fait inédit dans la région a provoqué plusieurs conséquences, notamment l’affaiblissement réel de la CEDEAO quant à sa capacité à faire appliquer et respecter ses textes par et dans les pays membres, en l’occurrence le protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance (et celui subséquent de 2012). Il a surtout provoqué un chamboulement des relations internationales d’où son qualificatif d’inédit puisque les accords de défense classiques entre les pays occidentaux et les membres de l’AES ont volé en éclats et ont tout simplement été dénoncés.

Au Mali, la force Barkhane, la force Takuba (France et certains pays de l’Union européenne-UE), la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali-MINUSMA et la force conjointe du G5 Sahel ont toutes quitté le pays. Au Burkina Faso, ce sont les forces françaises qui ont été dans le viseur du pouvoir en place, au Niger c’est encore la force Barkhane et les forces américaines qui ont été invitées à vider les lieux. Ce faisant, l’on peut avancer, sans aucun doute, que cette partie de l’Afrique est en transition vers une recomposition profonde, non seulement dans son organisation interne, mais aussi dans ses relations internationales.

Cependant, les premiers acteurs inquiets de tous ces faits restent les peuples. En théorie, toutes les formes de gouvernance et d'organisations sociales sont élaborées pour leur bien-être. D'ailleurs, la CEDEAO n'en a-t-elle pas fait son slogan en clamant : « pour une CEDEAO des peuples¹ ».

C'est la raison fondamentale pour laquelle cette note se veut initiatrice du débat sur les éventuelles problématiques consécutives au retrait des États de l'AES de la CEDEAO.

Avant de soulever certaines problématiques majeures, il nous paraît nécessaire de répondre à quelques questions préalables : quelle est la nature juridique de l'AES ?

Quels sont les acquis des peuples que ce retrait pourrait remettre en cause ?

Nature de l'AES

Sans rentrer dans une démonstration juridique comme il est de coutume pour répondre à une telle interrogation, il est préférable de s'en tenir à l'acte fondateur de ladite alliance. En effet, c'est par la Charte du Liptako-Gourma qu'a été instituée l'Alliance des États du Sahel entre le Burkina Faso, la République du Mali et la République du Niger. Et cette Charte précise en son article 2 qu'elle est l'expression de la volonté de créer « *une architecture de défense collective et d'assistance mutuelle aux Parties contractantes* ».

Une petite précision s'impose ici. Le fait que la Charte s'appelle Liptako Gourma pourrait prêter à confusion sur le fait de savoir si c'est un accord additif à l'Autorité de développement intégré de la région du Liptako-gourma² (ALG). Ce qui est légitime comme interrogation eu égard au fait que l'Autorité et la nouvelle Charte partagent le même espace géographique et comptent les mêmes États membres. *La réponse est que l'AES est une entité différente de l'ALG.*

De ce fait, les populations de l'ALG quoique membres de fait de l'AES ne bénéficient pas « directement » et de la même façon des dividendes de l'ALG. L'une (ALG), étant centrée sur l'économie, en particulier le potentiel de la région dite des trois frontières (commune aux trois pays), et la seconde, aut centrée sur la sécurité collective,

¹ . Vision 2050 de l'organisation.

² .Pour plus d'informations sur cette organisation voir <https://liptakogourma.org/historique-de-la-creation/>

est plus ancrée dans le quotidien des communautés du fait que les retombées de la première prennent du temps à améliorer leur condition de vie.

Ensuite, il est dit, dans l'article 3 de la Charte, que les parties mettront ultérieurement en place les organes et mécanismes nécessaires au fonctionnement de l'AES. Ce qui s'interprète comme la fixation de cette organisation au rang de celles de coopération parce que son objet demeure pour l'instant la seule sécurité collective. Mais à la lecture de l'article 15, il ressort de cela que des textes additionnels seront pris pour la précision des dispositions prévues par l'article 3. Cela veut dire au moins deux choses. D'abord que les institutions de fonctionnement de l'AES n'ont pour l'instant pas été formellement créées et qu'elles le seront par les textes additionnels auxquels allusion est faite. Mais aussi que cela ouvre la possibilité à l'AES de préciser sa propre nature par l'élargissement de son objet ou pas.

Tout cela pourrait amener à penser que l'AES semble avoir été mise en place uniquement comme organisation de coopération militaire, du moins dans un premier temps. Assurément, la pression de la CEDEAO et de ses partenaires pour intervenir au Niger en est pour quelque chose. Toutes les premières annonces d'actions de l'AES portaient d'ailleurs, sur les aspects de défense et de sécurité.

De tout ce qui précède, il ressort que l'AES est une organisation de coopération dont l'objet est fortement orienté vers la sécurité collective. Mais son agencement institutionnel étant en cours, il est possible que sa nature et son objet évoluent. Pour l'instant, les peuples de la région se retrouvent avec une situation nouvelle du fait du retrait des pays de l'AES de la CEDEAO.

Nouvelle situation pour les peuples de l'AES

La situation inédite pour les peuples de la CEDEAO ? Elle est inédite, car les peuples ont bien intégré ces mécanismes régionaux malgré les obstacles (en augurent les passeports et les cartes nationales d'identité CEDEAO). Un retrait des pays de l'AES de la CEDEAO constituera une sorte de cloisonnement entre les peuples, ce que ces derniers ont laissé loin derrière eux depuis l'avènement de l'intégration régionale. Cette restriction de libertés de circulation et d'établissement frappe autant les peuples des pays de l'AES que ceux des autres pays restants de la CEDEAO. Il sera évidemment possible de signer des

accords bilatéraux entre les différents pays, mais ces accords ne pourraient pas avoir la même ampleur sur le marché régional. Cependant, quel que soit le sort qui sera celui de l'AES, sa création est une forte remise en cause des capacités de la CEDEAO, en son état actuel et en ses moyens (capacités), à constituer une organisation des peuples.

Il est établi que les communautés d'ensembles intégrés comme la CEDEAO, l'UEMOA et même l'Union Africaine portent un intérêt constant à deux produits de l'intégration : il s'agit de la libre circulation des personnes et des biens et de la paix et la cohésion entre les États membres³. Car ce sont ces deux volets de l'intégration qui touchent le plus le quotidien des peuples des espaces communautaires intégrés.

Si cela est admis, quel sort sera réservé alors aux peuples de l'AES par rapport à leur liberté de circulation et leur droit d'établissement que leur conférait la CEDEAO ? Certains seraient tentés de répondre tout de suite que ces mêmes droits sont consacrés par l'UEMOA. Ce qui est vrai toutefois appelle aussi à une analyse allant au-delà de ce simple constat. La libre circulation au sein de la CEDEAO est plus globale que celle de l'UEMOA qui ne couvre que huit (8) pays au lieu de quinze (15) pour la CEDEAO. Ce qui est une première restriction.

En deuxième lieu, avant l'avènement de la situation nouvelle des pays de l'AES, tous les États membres de l'UEMOA étaient aussi membres de la CEDEAO et l'existence d'un accord⁴ entre ces deux entités fait qu'il y a une *inclination* de l'UEMOA au profit de la CEDEAO partout où les droits (en ce qui concerne la libre circulation des personnes) des deux organisations se rencontrent. Là où les ressortissants des deux espaces sont, c'est le droit de la CEDEAO qui prime en vertu de cet accord. Mieux, l'article 2 du traité actuel de la CEDEAO la reconnaît comme la seule organisation d'envergure de l'ouest africain et qu'elle s'impose à toutes les autres selon le plan dressé par l'union africaine (ex OUA) pour la réalisation de la Communauté Economique Africaine (CEA). C'est cette double appartenance qui expliquerait d'ailleurs que là où les chefs d'État de la CEDEAO

³ Voir Afro-baromètre et Eurobaromètre, tous deux en ligne.

⁴ En vertu de cet accord, sur le plan de la liberté de circulation, de droit de résidence et d'établissement, ce sont les dispositions de la CEDEAO qui sont censées être appliquées sur les territoires des États membres, conformément aux prescriptions de l'article 2 du Traité révisé de la CEDEAO, selon lequel elle deviendra à terme la seule Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest. Voir Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA, N° 59, du 14 au 20 juin 2004).

décident, généralement ceux de l'UEMOA suivent. L'affaire des sanctions contre le Mali en est un exemple parfait.

Un autre élément important en droit est que tant que les faits ne connaissent pas une judiciarisation, l'on ne sait que très peu l'issue réelle de l'application de la règle de droit. Donc en attendant cela, les peuples de l'AES, qui demeurent membres de l'UEMOA, peuvent bien bénéficier de la libre circulation des personnes et des biens que cette organisation leur reconnaît dans l'espace de l'UEMOA.

Il ressort de cela assez clairement que des interrogations demeurent quant à la nature juridique de l'AES et du sort qui sera réservé aux acquis communautaires des ressortissants de la région de l'AES.

Problématiques à l'attention des dirigeants de l'AES

- Concernant la nature de l'AES

S'il est établi que l'AES garde sa forme actuelle, c'est-à-dire une organisation de coopération sectorielle dont les pays membres ne bénéficient de la libre circulation des personnes et de leurs biens qu'individuellement et uniquement au sein de l'UEMOA, serait-il sage qu'ils négocient séparément des accords bilatéraux avec les pays membres de la CEDEAO dont certains de l'AES dépendent fortement pour l'accès à la mer ?

Dans le cas contraire, au nom de quel type d'entité juridique l'AES négocierait-elle de tels accords, eu égard à la disparité des besoins d'accès à la mer auxquels les pays membres font face ? Par exemple, le Mali, bien qu'en dehors de la CEDEAO, peut avoir accès à la mer avec des pays membres de l'UEMOA et d'autres en dehors de la CEDEAO, mais ce cas est difficile pour le Niger où le voisin et principal pourvoyeur d'accès à la mer n'est pas membre de l'UEMOA. Il ne serait pas superflu de demander une nette démarcation entre l'AES et l'ALG en vue de mieux valoriser les acquis de l'ALG au sein de l'AES en cas de dissolution-fusion ou d'une meilleure complémentarité reposant sur une bonne division du travail.

Mieux, les décideurs de l'AES et de la CEDEAO ne devront-ils pas, en cas de sortie réelle, préserver les acquis des peuples (ressortissants), à travers des accords facilitant davantage le commerce inter et intracommunautés (AES et CEDEAO) ?

- **Concernant les acquis des peuples**

Le principal problème des ressortissants des pays de l'AES est qu'ils ont un besoin vital de commerce plus que les autres pays ouest-africains du fait de leur positionnement géographique. Cela concerne leurs propres pérégrinations, mais aussi le commerce qui est vital pour eux. Le fait d'être réduit à ne se mouvoir librement que dans l'UEMOA peut nuire à l'économie locale à moins que d'autres accords ne s'y substituent rapidement pour garder les mêmes droits acquis.

L'urgence de cet impératif, encore une fois de plus, ne devrait-elle pas accélérer la définition de la nature juridique de l'AES et procéder le plus vite possible aux négociations (bi ou multilatérales) qui s'imposent ?

L'avenir nous en dira plus...

Auteurs : Docteurs Ilo Allaye DIALL et Aly TOUNKARA, experts au Centre des Études
Sécuritaires et Stratégiques au Sahel-CE3S

Bamako, 30 avril 2024.