

La CEDEAO gagnerait-elle à être transformée en « Confédération d'États » ?

Par Alioune Sall & Moubarack Lo

Résumé

La transformation de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en « confédération d'Etats » est parfois évoquée, y compris au niveau des Chefs d'Etat de la Communauté, comme une prochaine étape naturelle du processus d'approfondissement de l'intégration en Afrique de l'Ouest.

La présente étude a pour objet d'en explorer la faisabilité et la pertinence, en se fondant sur l'expérience vécue dans d'autres continents.

Une Confédération d'Etats peut être définie comme une association d'Etats souverains qui, par la biais d'un traité international, décident de déléguer l'exercice de leurs compétences, dans des domaines précis, à des organes communs dont la mission sera de coordonner ou d'harmoniser leurs politiques dans les secteurs en question.

Au niveau international, l'évolution des expériences confédérales atteste une certaine instabilité de cette forme politique, soumise, qu'elle est, à un destin progressif (transformation en fédération) ou régressif (retour à la pleine et entière souveraineté des Etats).

S'agissant de la CEDEAO, sa transformation en Confédération n'aurait pas, en elle-même, une portée juridique et politique importante, car rien n'empêche aujourd'hui de consacrer l'appellation de « Confédération » à travers une simple révision du Traité constitutif de la CEDEAO.

Sur certains points, loin de consacrer un saut qualitatif dans le processus d'intégration des Etats, cette réforme pourrait impliquer des « reculs », pour ce qui concerne le mode de décision (qui se ferait désormais à l'unanimité et non à la majorité qualifiée) ou pour l'intégration des actes communautaires dans le droit interne.

Ainsi, le seul sens d'une transformation de la CEDEAO en « Confédération » serait de concevoir explicitement celle-ci comme une étape dans la mise en place d'un projet proprement fédératif.

Une étude sur la perspective de transformer la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) en « Confédération d'Etats » pourrait être organisée autour de deux axes :

- D'une part, une réflexion autour du concept même de « Confédération », ce qu'il signifie intrinsèquement ainsi que l'usage qui a été fait de cette forme d'organisation au cours de l'histoire, ses diverses « expérimentations » et les leçons susceptibles d'en être tirées ;
- d'autre part, de manière plus précise ou, plus topique, les tenants et les aboutissants du projet spécifique qui est en cause ici : la mutation de la CEDEAO en « Confédération d'Etats » et les principales questions qu'une telle perspective soulève.

I. Considérations générales sur la « Confédération » comme forme d'organisation politique

Il faut, d'abord, se pencher sur la définition même de la Confédération d'Etats.

Une Confédération d'Etats peut être définie comme une association d'Etats indépendants qui, par la biais d'un traité international, décident de déléguer l'exercice de leurs compétences, dans des domaines précis, à des organes communs dont la mission sera de coordonner ou d'harmoniser leurs politiques dans les secteurs en question. Cette association d'Etats va, donc, s'appuyer sur des organes interétatiques spécifiques pour réaliser les objectifs du regroupement ainsi institué.

Le premier élément caractéristique de cette définition réside, donc, dans le fait que les Etats confédérés gardent leur souveraineté, c'est-à-dire leur indépendance dans l'ordre international. C'est par le biais d'un traité international que la Confédération est instituée, et toute modification dudit traité requiert, presque systématiquement, l'unanimité des Etats confédérés. C'est là un hommage au principe de souveraineté et d'égalité des Etats, et qui suggère, déjà, que la forme confédérale n'est pas tellement « révolutionnaire » au regard des principes classiques des relations internationales.

La « Confédération » ne fait pas surgir un nouvel être juridique, une nouvelle entité – au contraire, notamment, de l'Etat fédéral -, les délégations de compétence consenties par les Etats confédérés pourront nécessiter la mise en place d'organes chargés précisément de gérer les domaines délégués, mais il n'y aura pas, à proprement parler, naissance d'une personne morale nouvelle, ni soumission des collectivités qui y participent à un ordre juridique étranger : les membres restent maîtres de leurs décisions, les organes propres à la Confédération n'ayant pas en principe de pouvoirs normatifs ou opérationnels, sauf dans des domaines restreints de compétence définis à l'avance.

A l'opposé de la « Fédération », la Confédération ne constitue donc pas un « super Etat », elle ne peut pas créer une volonté étatique supérieure à celle des Etats qui en sont membres. L'architecture institutionnelle de celle-ci se ressent de cette donnée : les institutions confédérales sont en général réduites au strict minimum, et leurs compétences et pouvoirs demeurent effectivement résiduels. Les conditions du fonctionnement de celles-ci rappellent plutôt les mécanismes de simple concertation qui ont cours dans les « conférences diplomatiques ».

Cette forme d'organisation politique a, donc, l'avantage de rassurer en quelque sorte les Etats, de leur garantir qu'ils n'entrent pas dans un processus menant, peu ou prou, à leur dissolution. L'une des dispositions les plus célèbres que l'on évoque, à cet égard, concerne précisément l'Afrique de l'Ouest : il s'agit de l'accord de Banjul du 11 novembre 1981, signé entre le Sénégal et la Gambie, et relatif à la création de la Confédération de la Ségambie, qui énonce que « chacun des Etats confédérés maintiendra son indépendance et sa souveraineté ».

La Confédération est, donc, caractérisée par une prévalence de la logique interétatique – et non d'une logique de la supra nationalité proprement dite – dans son fonctionnement. C'est cela qui explique qu'elle ait eu un certain succès dans tous les cas où des Etats, jaloux de leur souveraineté, se trouvent cependant devant la nécessité de maintenir entre eux certains liens.

Un autre élément caractéristique du classicisme de la forme confédérale est, qu'en principe, les normes adoptées par les organes confédéraux ne seront pas immédiatement applicables dans les Etats concernés. Elles devront faire l'objet d'une procédure spéciale de réception de la part de ces derniers. La dénomination

même de cette formalité de réception peut varier d'un Etat à un autre (« acceptation », « ratification », « approbation » etc), mais le principe demeure que la Confédération n'est pas pourvue d'« immédiateté normative », propriété dont sont, au contraire, dotées les formes de regroupement étatique « avancées ».

Enfin, un Etat confédéré a toujours, en principe, la latitude de quitter la Confédération quand bon lui semble. C'est là, encore, une conséquence de sa liberté.

En réalité, le concept de Confédération reste caractérisé par sa souplesse, son élasticité, et, donc, par un certain relativisme dans sa qualification.

Dans la palette des « Confédérations » expérimentées, à ce jour, il existe des variantes, la nature des relations entre les institutions communes peut considérablement changer d'une Confédération à une autre. Certaines entités, ressemblant à des Organisations internationales, sont parfois qualifiées de « confédérations », de même que des regroupements d'Etats qui s'apparentent à de véritables fédérations.

La notion de Confédération ne correspond pas vraiment à une catégorie classiquement délimitée. Ni en droit international, ni en droit constitutionnel, il n'existe de définitions parfaitement tranchées et durables. Il n'y a, donc, pas de règles juridiques applicables aux différents systèmes confédéraux, en dehors, peut-être, des caractéristiques générales qui ont été évoquées dans la définition déjà indiquée. Les catégories qui ont été élaborées ou proposées en doctrine constituent plutôt des outils destinés à présenter l'infinie variété des associations d'Etats, plutôt que la traduction réelle d'une communauté de normes ou d'objets. Voilà, pourquoi, derrière la présentation théorique générale, on trouve une multiplication des classifications, les auteurs voulant faire entrer dans leurs schémas respectifs les différents types d'associations créées par traité qui existent dans la société contemporaine.

La preuve la plus éclatante de l'aléa définitionnel qui entoure le concept de Confédération est la discussion théorique qui a pu avoir lieu au sujet de certaines « confédérations », comme la Suisse ou l'Union européenne (UE). Dans le premier cas, une controverse doctrinale majeure a eu lieu entre 1815 et 1848, pour savoir si le pays était une « Confédération ». Les partisans de la thèse affirmative fondaient leur position sur le fait que l'autorité centrale dans le pays détenait un pouvoir

faible, en comparaison avec celui de certains cantons. Quant aux adversaires de cette théorie, ils s'appuyaient sur des éléments comme les énonciations du « Pacte fédéral » de 1815 et sur une certaine pratique de la « Diète » elle-même. De la même manière, une querelle terminologique a pu être remarquée, lorsqu'il s'est agi de savoir la catégorie à laquelle une entité, comme l'Union européenne, se rattachait. La variété des appellations observée à cet égard (« Confédération », « Fédération d'Etats souverains », « objet politique non identifié », « Fédéralisme inter gouvernemental », « institution pré-fédérale » etc) n'est, dans une certaine mesure, que la preuve de la difficulté de cerner avec précision le concept de « Confédération » évoqué dans ce débat.

Ajoutons un autre élément de complexité au débat. Il s'agit des transformations du concept même de fédéralisme, dont des formes atténuées ou actuelles peuvent faire songer à une Confédération. Il en est, notamment, ainsi, du concept de « fédéralisme coopératif », qui se veut révélateur de tendances nouvelles du fédéralisme, comme la montée de phénomènes polyarchiques dans les Etats fédéraux, la désuétude, toujours dans ces Etats, de l'idée d'exclusivité des compétences entre le niveau « local » et le niveau central et la substitution de celle-ci par des pratiques relevant davantage du partenariat, de la participation que de l'autonomie. Dans un Etat, comme l'Allemagne, cette réalité s'est traduite par une révision de la Constitution, intervenue en 1969, à travers la consécration de la notion de « tâches communes ».

La variété des expériences de « confédérations », dans le passé, comme à l'époque contemporaine, atteste bien de ce flou relatif qui entoure l'institution confédérale.

La forme confédérale est assez ancienne. On la trouve déjà dans l'Antiquité grecque (Ligue Achéenne, Ligue Etolienne), comme dans l'Antiquité latine (Confédération étrusque), dans des « combinaisons » par lesquelles les Etats entendaient ne pas se dépouiller de l'essentiel de leur indépendance.

A une époque plus contemporaine, on peut citer la Confédération germanique (créée en 1815, puis transformée en 1866, après le départ de l'Autriche, en Confédération de l'Allemagne du Nord), la Confédération des Provinces-Unies (Pays-Bas), dont les membres étaient liés par un « Pacte d'Union » (1579) jusqu'en 1795 (date à laquelle les Pays-Bas forment un Etat unitaire).

On peut encore citer, à l'heure actuelle, quatre exemples :

- Le « Commonwealth », association d'Etats issus de l'Empire britannique, dotée d'un minimum d'organes communs : la Couronne et une conférence des chefs de gouvernement ;
- plus récemment, en décembre 1991, l'éclatement de l'URSS a fait place à une « Communauté des Etats indépendants » (CEI) regroupant douze des quatorze Républiques de l'ex-URSS (sans les Etats baltes) ;
- l'Union européenne, issue du Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 (complété par le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997), est également parfois présentée comme une « Confédération » ;
- la Confédération instituée par l'accord du 18 mars 1994, entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie.

Il convient, cependant, de souligner que la qualification de « Confédération », même pour ces quatre exemples, ne fait pas l'unanimité, ce qui est bien la preuve du relativisme de la caractérisation d'une entité en « Confédération » et, donc, d'une certaine insaisissabilité de celle-ci comme notion.

En effet, certains considèrent que la « Confédération du Commonwealth » n'existe plus que de nom, chaque Etat membre ayant, de fait, retrouvé la plénitude de sa souveraineté.

S'agissant de la CEI, également, force est de constater que dans les faits, elle n'est plus qu'une entité dont les composantes n'entretiennent que des relations lâches. En dépit d'une vingtaine de réunions au sommet des Chefs d'Etat, et de multiples accords (notamment la convention relative à l'union financière des Etats membres de la CEI, entrée en vigueur le 23 janvier 1997), cette Confédération n'a pas réussi à faire des pas décisifs dans la coopération économique ou militaire, malgré la création, en 1996, d'un Comité intergouvernemental économique de l'Union économique. En vérité, il est apparu que la Russie préfère développer un faisceau de rapports bilatéraux avec les autres membres, plutôt que d'inspirer ou de participer à une politique globale au sein de la CEI. Elle a, ainsi, signé un traité d'amitié avec l'Ukraine, le 31 mai 1997 (prévoyant notamment le partage définitif de la flotte de la mer Noire), et un traité d'union avec la Biélorussie, ratifié le 10 juillet 1997, et qui prévoit la mise en place de structures... « confédérales » ; son article 1er dispose que « chaque Etat membre de l'Union conserve sa souveraineté, son indépendance, son intégrité territoriale, sa Constitution, son drapeau,

son hymne et ses autres attributs d'Etat », même si une « citoyenneté de l'Union » est prévue. En fait, cette autre « Confédération » est restée lettre morte.

La qualification de « Confédération » est tout aussi problématique, en ce qui concerne le troisième exemple couramment évoqué : celui de l'Union européenne. Il est vrai que certains des caractères de cette Organisation rappellent la « Confédération » : elle est régie par un traité (et non une Constitution), lequel ne peut être révisé qu'à l'unanimité des Etats membres ; ces derniers restent également souverains (la Cour constitutionnelle allemande estime que l'UE est une « association d'Etats souverains », dans son arrêt du 12 octobre 1993, et le Conseil constitutionnel français considère que les traités européens ne doivent pas « affecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté », notamment dans sa décision « Maastricht I » du 9 avril 1992 ; enfin, l'aspect confédéral se traduit, aussi, par le fait que dans un certain nombre de domaines (défense, politique étrangère, sécurité), il n'existe qu'une coopération – et non vraiment une « intégration » ou une « fusion » - des politiques nationales. Cette coopération, ou cette coordination, est effectuée dans le cadre notamment des réunions bi-annuelles des Chefs d'Etat et de gouvernement statuant à l'unanimité, ce qui constitue un schéma de type confédéral.

Mais dans d'autres domaines, l'UE a certainement dépassé le stade confédéral, ce qui rend alors cette qualification inappropriée. Il en est, ainsi, dans le secteur économique et monétaire, mais également en matière de santé, de transport, d'éducation, de politique industrielle, où il existe une intégration plus poussée, illustrée par l'existence d'un droit européen d'application directe et immédiate dans les Etats membres, droit de plus en plus abondant, au point que près des quatre cinquièmes du droit national de chacun des Etats membres auront pour base des normes européennes.

Cette réalité met quelque peu à mal le « principe de subsidiarité », censé « rassurer » les Etats devant le risque d'une dissolution de leur souveraineté.

Quant au dernier exemple cité, d'aucuns considèrent que du fait qu'elle n'a connu aucune suite concrète, la Confédération entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie est « mort-née ».

On voit, ainsi, que la qualification de « Confédération » ne va jamais de soi, qu'en tous les cas, les exemples

ordinairement cités aujourd'hui ne font pas l'unanimité. Il en est, ainsi, parce que l'institution confédérale se caractérise par sa fragilité substantielle, intrinsèque : elle apparaît, souvent, comme une forme politique transitoire, passagère, incapable de s'inscrire dans une durée importante et soumise en définitive à l'alternative consistant, soit à retourner à l'état antérieur (chaque Etat retrouvant la plénitude de sa souveraineté du fait du relâchement des liens entre les membres), soit à aller plus loin et à se constituer en « Fédération » (du fait du « succès » de l'expérience confédérale).

Cette vérité est corroborée par l'évolution de la quasi-totalité des confédérations.

Au titre des expériences « avortées », on peut notamment citer, outre celles qui viennent d'être évoquées, le cas de la « République arabe unie » (RAU) - créée en 1958 par l'union de l'Egypte et de la Syrie, disparue en 1961 (bien que l'Egypte continua d'utiliser ce nom jusqu'en 1971) – et celui de la Confédération de la Sénégalie – qui, après une longue léthargie, prend officiellement fin dans les années 90 -. Ceux qui estiment que le « Commonwealth » ne constitue pas vraiment une Confédération d'Etats, considèrent, également, que les Etats membres ont en réalité retrouvé leur souveraineté totale et entière depuis fort longtemps. Dans cette même rubrique, on peut ranger certaines formules politiques de transition dans un processus de décolonisation, comme la « Communauté » instituée avec les pays ex-colonisés d'Afrique dans la Constitution française de 1958, ou l'Union hollando-indonésienne, établie dans la perspective de l'accession de l'Indonésie à la souveraineté internationale.

A l'inverse, le processus confédéral a débouché sur une véritable fédération dans les cas des Etats-Unis d'Amérique (la Confédération des Etats-Unis de l'Amérique du nord a duré de 1781 à 1787), de la Suisse (la Confédération helvétique a existé de 1815 à 1866) ou de l'Allemagne (la Confédération de l'Allemagne du Nord a duré de 1867 à 1870).

Union d'Etats sans être un Etat, la Confédération est une forme politique qui pose un problème théorique et un problème pratique. En théorie, ses contours ne sont pas toujours très clairement définis, ce qui rend parfois aléatoires sa qualification, relativement à certaines associations d'Etats. D'un point de vue pratique, l'évolution même des expériences confédérales atteste

une forme d'instabilité de cette forme politique, soumise qu'elle est à un destin progressif (transformation en fédération) ou régressif (retour à la pleine et entière souveraineté des Etats).

Il s'agit, maintenant, à la lumière de ces considérations théoriques et pratiques, juridiques et empiriques, de voir quels peuvent être les tenants et les aboutissants d'une « transformation » de la CEDEAO en « Confédération d'Etats ».

II. Quels peuvent être le sens et la portée d'une transformation de la CEDEAO en « Confédération d'Etats » ?

Deux constats importants doivent être faits à cet égard. Ils résument la problématique que voilà :

1. On peut, d'abord, relever qu'une telle transformation n'aurait pas, en elle-même, une portée juridique et politique importante.

En effet, le seul bénéfice de la qualification d'un regroupement d'Etats en « Confédération » ne signifie pas grand-chose, puisque des Organisations internationales ont pu être qualifiées comme telles, et la CEDEAO est incontestablement une Organisation internationale. Il suffit, pour cela, de rappeler la définition et les caractéristiques d'une « Confédération » pour voir que celles-ci existent bien dans le cadre de la CEDEAO « actuelle » :

- les Etats sont « unis » sur la base d'un traité international : c'est le cas de la CEDEAO ;
- ce traité ne peut être modifié qu'à l'unanimité des Etats membres : art 9 du Traité de la CEDEAO ;
- les Etats ont « mis en commun » un certain nombre de domaines de compétence : c'est le cas de la CEDEAO, qui a pour objet, non seulement la réalisation d'une Union économique et monétaire (Préambule du Traité révisé), mais qui a étendu

- son domaine de compétence à des questions « politiques » et militaires (compétence en matière de « gouvernance » ou de « maintien de la paix ») ;
- les Etats gardent leur souveraineté internationale : c'est là une évidence, nulle disposition du Traité de la CEDEAO ne faisant référence, même dans un futur lointain, à un « abandon de souveraineté » de la part des Etats.

On a, donc, dans la CEDEAO actuelle, les traits caractéristiques consensuels d'une « Confédération ». Il faut préciser, à ce stade, que ce qui fait une « Confédération » ce n'est pas nécessairement un texte, ce n'est pas parce que l'acte fondateur d'une association d'Etats ne dit pas que celle-ci est une Confédération qu'elle ne l'est pas. Ce qui importe, c'est que l'on retrouve seulement dans cette association les caractéristiques d'une Confédération. La preuve la plus éclatante de cette vérité est la qualification de « Confédération » qu'une doctrine respectable applique à une entité comme l'Union européenne, ou encore le « Commonwealth ». Nulle part dans les textes relatifs à ces Organisations, la dénomination de « Confédération » n'est pourtant consacrée. Cela n'est pas étonnant, puisqu'on a vu que les critères de celle-ci restent relativement « fuyants », relativement « élastiques ».

Certes, rien n'empêche les promoteurs d'un projet confédéral de réaliser leur dessein et de consacrer, par exemple, l'appellation de « Confédération » à travers une révision du Traité constitutif de la CEDEAO. Mais, une telle réforme aurait une portée plus théorique que pratique, plus symbolique que réelle.

L'on peut même douter de l'opportunité d'un tel projet, si l'on se rend compte que sur certains points, loin de consacrer un saut qualitatif dans le processus d'intégration des Etats, il pourrait impliquer des « reculs ». Deux exemples peuvent, à cet égard, être cités, pour montrer que le passage à une « Confédération » pourrait ne pas constituer un « progrès », par comparaison à ce qui existe actuellement.

Le premier exemple est celui du mode de décision. Traditionnellement, dans une Confédération, les décisions se prennent à l'unanimité du fait, précisément, que les Etats entendent affirmer leur souveraineté. Or, dans la CEDEAO actuelle, un certain nombre de décisions se prennent à la majorité qualifiée (même si d'autres continuent à être adoptées à l'« unanimité » ou par « consensus »). Ce sont les articles 9 et 12 du

Traité, relatifs au mode de prise de décision au sein, respectivement, de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et du Conseil des ministres. La règle de la majorité, dans une Organisation internationale, signifie que celle-ci, comme personne morale différente des Etats membres, se renforce, puisqu'elle introduit la probabilité que des Etats puissent être « minorisés » et se voir dans l'obligation d'appliquer des normes auxquelles ils n'ont pas souscrit. La règle de la majorité sied, donc, aux Organisations qui se renforcent, aux véritables Organisations d'intégration requérant des sacrifices de souveraineté de la part des Etats membres. C'est, pourquoi, ce mode de décision n'apparaît presque jamais dès la mise en place de l'Organisation, il n'est introduit qu'au bout de quelques années, lorsque les Etats sont psychologiquement prêts à faire des transferts substantiels de compétence au profit de l'Organisation. La CEDEAO elle-même n'avait pas prévu un tel mécanisme dans sa version initiale (Traité fondateur de 1975), elle ne l'a adopté que plus tard (révision dudit Traité en 1993). L'adoption d'un schéma confédéral pourrait, donc, si l'on reste dans l'orthodoxie de celui-ci, consacrer un retour total à la règle de l'unanimité, ce qui serait assurément préjudiciable au renforcement de l'Organisation qui regroupe les Etats. En d'autres termes, une véritable Organisation d'intégration (comme tend à l'être l'actuelle CEDEAO) pourrait être plus « forte » qu'une « Confédération d'Etats ». La leçon qu'il importe d'en retenir, c'est que les « appellations » pourraient ne pas signifier grand-chose, et qu'il faut toujours, au-delà des dénominations formelles, examiner, dans le fond, la réalité des concessions de souveraineté faites par les Etats.

Le second exemple est celui de la force avec laquelle les normes arrêtées au plan supranational pourraient s'imposer aux Etats. On a vu que dans une Confédération, les conditions dans lesquelles les normes collectivement arrêtées s'appliquaient aux Etats membres dépendaient, en définitive, de ceux-ci. Plus précisément, les actes confédéraux, pour s'appliquer au plan national, devaient toujours faire l'objet de procédures de réception explicites, ces actes n'ont pas vocation à s'appliquer de manière directe et immédiate. La transformation de la CEDEAO en « Confédération », si elle devait se conformer à cette règle, représenterait assurément un « recul » par rapport à la situation actuelle. Aujourd'hui, en effet, avec notamment la révision de 1993 et la récente réforme du 16 février 2010, les conditions d'entrée en vigueur des actes pris dans le cadre de la CEDEAO témoignent d'une montée de la supranationalité, c'est-à-dire d'un

renforcement de l'Organisation internationale comme personne distincte des Etats membres. Les actes pris entrent en vigueur selon une procédure centralisée, plus précisément après leur publication au JO de la CEDEAO. Certes, les Etats sont invités à procéder, eux aussi, à une publication nationale, mais cela n'est pas une condition pour l'entrée en vigueur des normes. En d'autres termes, cette entrée en vigueur ne dépend pas des Etats, ce qui est contraire aux principes de la Confédération. Si la CEDEAO devait se muer en Confédération, justement, les acquis de 1993 et 2010 seraient menacés, on assisterait, non à un progrès de l'intégration, mais à son recul sur ce point précis.

Tout cela montre que la transformation en « Confédération », si elle devait être envisagée seule, en dehors de toute perspective plus ambitieuse, ne serait pas tellement utile. On a vu, au contraire, que sur au moins deux points, elle traduirait un atavisme, et non un « saut qualitatif », une régression et non un progrès.

2. En vérité, le seul sens d'une transformation de la CEDEAO en « Confédération » serait de concevoir explicitement celle-ci comme une étape dans la mise en place d'un projet proprement fédératif.

En d'autres termes, il s'agirait de rééditer, ici, le processus par lequel nombre d'Etats, aujourd'hui fédéraux, se sont constitués : mise en place d'une « Confédération » dans un premier temps - comme phase transitoire et moment d'acclimatation du dessein fédératif - puis création proprement dite d'une « Fédération ».

En effet, nulle part dans ses textes, la CEDEAO actuelle n'énonce d'ambition fédérative. Elle se contente, seulement, d'indiquer, notamment dans le Préambule du Traité révisé, qu'elle est « à terme le seul cadre d'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest ». Une telle proclamation signifie que la Communauté se donne comme vocation d'« intégrer » ou de « phagocyter » les autres Organisations d'intégration qui existent en Afrique de l'Ouest (comme l'UEMOA, le Conseil de l'Entente ou encore l'Union du Fleuve Mano...), mais elle n'induit nullement une quelconque forme fédérative.

La seule « valeur ajoutée » d'une transformation de la CEDEAO en « Confédération » se situe précisément là : donner à la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest une vocation assurément nouvelle et même révolutionnaire, en étant le cadre d'une future Fédération d'Etats.

La proposition de faire de la CEDEAO une « Confédération » devra, donc, si elle se veut réellement novatrice, indiquer sa fin ultime : l'érection d'une Fédération d'Etats en Afrique de l'Ouest.

Un tel projet politique et juridique doit, cependant, être attentif à deux exigences, notamment :

- Il devra, d'abord, définir un échéancier, c'est-à-dire un calendrier pour la réalisation de la « Fédération ». Il n'est pas impératif qu'il définisse les domaines de compétence « communautarisés », puisque ceux-ci existent déjà (il s'agit des champs de compétence de la CEDEAO elle-même), mais il importe qu'il propose un cap, un horizon, pour au moins réfléchir au passage à l'étape fédérale ;
- il devra veiller à rester compatible avec les projets de regroupement continentalistes, panafricains. Il ne faut, en effet, pas oublier que la CEDEAO a, depuis sa création en 1975, pensé sa vocation et son action en relation avec le projet de regroupement des Etats à l'échelle du continent tout entier, projet qui fut celui de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) et, aujourd'hui, celui de l'UA. Dans son Traité constitutif, la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest affirme, aujourd'hui encore, son articulation avec le panafricanisme. Les deux Organisations panafricaines elles-mêmes, à travers notamment le Plan d'Action de Lagos (1979-1980), le Traité d'Abuja instituant la Communauté Economique Africaine (1991) et l'Acte constitutif de l'Union africaine (art. 4) ont, au moins implicitement, assigné à l'Organisation sous-régionale, qu'est la CEDEAO, la mission de réaliser, au niveau qui est le sien, l'intégration des Etats. Toutefois, nulle part dans les textes des Organisations panafricaines, il est question de réaliser dans les « sous-régions » des « Fédérations », ni même des « Confédérations ».

A vrai dire, ces textes ne l'interdisent pas non plus. Or, la liberté des Etats étant le principe, on peut penser qu'ils

gardent le droit de se regrouper sous la forme qu'ils désirent, y compris la modalité fédérale. A notre sens, il n'y a donc aucun obstacle juridique à la perspective de faire de la CEDEAO une « Confédération » puis, éventuellement, une « Fédération ».

Tout au plus recommandera-t-on qu'une précaution juridique soit prise, si un tel projet devait voir le jour. Le traité qui l'institue devrait, à toutes fins utiles, être déposé auprès de la Commission de l'Union africaine, à Addis-Abeba. Il s'agirait, par là, de montrer que le projet n'est pas conçu « en catimini » ou hors du droit de regard des Organisations panafricaines. Il s'agirait, surtout, par ce biais, de rester fidèle à la doctrine élaborée depuis longtemps au sujet de la compatibilité des regroupements sous-régionaux avec le projet continental d'intégration africaine. Cette doctrine a été élaborée en août 1963 par le Conseil des ministres de l'OUA réuni à Dakar et rien, depuis, n'est venu la contredire ou la changer.

Trois conditions avaient été alors posées pour garantir la compatibilité des regroupements sous-régionaux avec l'ambition panafricaine elle-même :

- Les Organisations sous-régionales devaient refléter de réelles solidarités entre les Etats qui en étaient membres ;
- ces Organisations devaient solennellement affirmer leur compatibilité avec la Charte de l'OUA (aujourd'hui celle de l'UA) ;
- l'Acte constitutif de ces Organisations devait être déposé auprès du secrétariat de l'OUA (aujourd'hui la Commission de l'UA) – ce qui n'en faisait cependant pas le « dépositaire », au sens technique du terme, du traité international.

Aucune de ces conditions ne pose de difficultés si la CEDEAO devait se transformer en « Confédération » et, surtout, plus tard, en « Fédération » d'Etats.

À propos des auteurs

Alioune Sall

Alioune Sall est de nationalité sénégalaise, Professeur titulaire des Universités en Droit public. Il a été juge à la Cour de Justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il a également servi comme avocat-conseil devant la Cour internationale de Justice de la Haye, la Cour de Justice de la CEDEAO et celle de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Il est auteur de nombreux ouvrages sur l'intégration régionale en Afrique et sur les droits humains.

Moubarack Lo

Ingénieur statisticien économiste, diplômé de l'Ensaes-cesd de Paris, de l'Institut d'Études politiques de Paris et de l'École nationale d'Administration de France. Actuellement, Directeur général du Bureau de Prospective Économique au Secrétariat général du Gouvernement du Sénégal et Senior fellow au Policy Center for the New South, et Expert du système des Nations unies. Ancien économiste en chef du Premier ministre du Sénégal et ancien directeur de cabinet adjoint du Président du Sénégal. Enseignant dans le Master HEC géopolitique et géo-économie de l'Afrique émergente à l'UM6P (Benguerir-Maroc)

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma