

LA COMMUNAUTÉ DES ÉTATS SAHÉLO-SAHARIENS (CEN-SAD) : ACTEUR COMPLÉMENTAIRE OU CONCURRENTIEL DE L'UNION AFRICAINE ?

FRÉDÉRIC JOËL AÏVO

Résumé : Les relations entre l'Union africaine et les organisations sous-régionales sont régies par leurs actes constitutifs respectifs ainsi que par le traité d'Abuja de 1991. La division du travail entre chacune d'elles suivait un schéma fort simple. Mais la création en 1998 de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) a révélé l'insuffisante coordination des organisations internationales africaines. Cette étude présente la CEN-SAD comme une organisation atypique et s'efforce de clarifier le rapport tout à la fois complémentaire et concurrentiel entre celle-ci et l'Union africaine.

Abstract: Relations between the African Union and the sub-regional organizations are governed by their respective constitutive acts and by the 1991 Abuja Treaty. The division of labour among them used to follow a very simple pattern. But the creation of the Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD) in 1998 revealed insufficient coordination among African international organizations. This study presents the CEN-SAD as an atypical organization and endeavours to clarify the complementary and competitive relationship between it and the African Union.

L'Afrique proclame son unité culturelle ¹ et travaille à son unité politique. Mais le rêve de l'Afrique unie se heurte toujours à la prolifération d'ententes plus restreintes fondées sur la recherche de la coprosperité. Si ces micro-solidarités démultiplient le « volontarisme intégrateur » ² des États, leur éclosion et leur expansion ne sont en réalité que la réactivation dévoyée d'une « stratégie d'intégration économique par étapes » ³ consacrée en 1991 à Abuja ⁴.

(*) Frédéric Joël Aïvo, enseignant-chercheur à la Faculté de droit et de science politique, Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

1. Cf. P.-F. GONDEC, *Les organisations internationales africaines. Études comparatives*, Paris, L'Harmattan, 1989, pp. 19-23.

2. M. KAMTO, « La Communauté économique des États de l'Afrique centrale C.E.E.A.C. Une communauté de plus ? », cet *Annuaire*, 1987, p. 852.

3. K. AHADZI, « Réflexions critiques sur l'Union Africaine », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 16, juillet 2006, pp. 90-92.

4. Le régionalisme économique s'est manifesté en Afrique avec éclat depuis 1980 à travers l'adoption du plan d'action de Lagos et en 1991 avec l'entrée en vigueur du traité d'Abuja. Le plan d'action de Lagos préconisait, à l'époque, la création d'un marché commun dans la perspective de l'institution d'une communauté économique africaine. Celle-ci sera créée en 1991 par la signature à Abuja, le 3 juin 1991, du traité créant la Communauté économique africaine (CEA). Véritable monument juridique par sa portée, ce traité, au-delà de la simple création de la CEA, jette les bases formelles de la division du travail intégrateur entre l'OUA et les organisations sous-régionales, en prévoit les étapes et les modalités.

Néanmoins, en dépit de la résistance du souverainisme ⁵ dans le processus d'intégration régionale en Afrique, il reste que le surpeuplement des organisations internationales africaines, surtout au niveau sous-régional, traduit en filigrane l'intérêt porté par les États africains au régionalisme de coopération ou d'intégration ⁶. Malgré la diversité de situations de leurs pays respectifs, ils sont confrontés aux mêmes problèmes. Quand bien même ils se déclinent sous divers aspects, le caractère transversal de ces problèmes appelle une mutualisation des ressources et justifie ainsi l'approche communautaire dont les organisations sous-régionales sont les principaux instruments.

Face à ces nombreux défis, la coopération semble s'imposer. Formellement, la division du travail entre organisations de la région « Afrique » ⁷ révèle un tableau fort simple : la coopération entre les États au plan régional relève globalement de l'Union africaine (UA), alors que par sous-région, l'intégration est du ressort des communautés économiques régionales ⁸. À ces organisations typiquement sous-régionales ⁹, il faut ajouter d'autres regroupements plutôt hybrides, ni totalement régionaux, ni totalement sous-régionaux. C'est le cas de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), créée le 04 février 1998 à Tripoli à l'initiative du président Kadhafi. À cheval entre la région et la sous-région, elle peut être considérée comme une « organisation-Janus » ¹⁰. Atypique par sa génétique singulière, la Communauté des États sahélo-sahariens défie la typologie classique consacrée par la doctrine ¹¹. Elle ne rentre pas non plus dans la typologie

5. P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines. Études comparatives*, op. cit., pp. 39 et 127.

6. D. CARREAU / P. JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2007, pp. 26-27. Pour une approche plus approfondie de la notion d'organisation d'intégration, traditionnellement opposée à celle de coopération en droit des organisations internationales, Cf. *Infra.*, I., A.

7. Le terme « région » est généralement entendu comme signifiant « la totalité du continent africain, y compris les Îles avoisinantes ». Cf. P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, op. cit., p. 18. La question de l'érection de l'Afrique en une région autonome a longtemps divisé la doctrine internationaliste. Les auteurs qui contestent au continent son unité et son autonomie s'appuient justement sur ses clivages culturels, notamment « ses deux mondes, l'Afrique noire et l'Afrique arabe ». Cf. P. REUTER / J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, 1^{re} éd., Paris, PUF, 1980, p. 369. Cependant, il n'est pas infondé, ainsi que le montre Pierre-François Gonidec, preuves historiques à l'appui, de « défendre la thèse de la réalité d'une région Afrique ». Malgré la concurrence du courant sous-régionaliste qui divise simplement le continent en zones géographiques mais ne remet guère en cause son unité politique, l'Afrique peut bien être considérée, comme le font d'ailleurs de très nombreux manuels, comme une région autonome, distincte de l'Europe, de l'Amérique, de l'Asie etc.

8. Le lexique des traités africains désigne ces organisations officiellement sous le vocable de communautés économiques régionales. En 1991, le traité d'Abuja en avait repéré cinq, mais dès 1999, l'Union africaine va officiellement en reconnaître huit. Ce sont la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), l'Union du Maghreb arabe, le Marché commun pour l'Afrique australe et orientale (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). Cependant, plusieurs autres organisations intergouvernementales opèrent aussi en matière d'intégration régionale. Ainsi, au lieu d'une communauté économique par région selon la norme, on en compte une moyenne de trois ou quatre. Cf. 37^e session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA. Décision relative au moratoire sur la reconnaissance des communautés économiques régionales, in *Assembly/AU/Déc.112 (VII)*, p. 1.

9. Comme par exemple la CEDEAO, la CEEAC, la SADC, l'UMA, le COMESA et l'IGAD.

10. L'expression est du professeur Ahadzi qui l'utilise pour mettre en évidence la « double face » de l'UA où « la volonté d'intégration [...] et celle de coopération s'entrechoquent » (K. AHADZI, « Réflexions critiques sur l'Union Africaine », art. cit., p. 84).

11. M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, p. 17 ; R. J. DUPUY, « État et organisation internationale », in R. J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 14-15 ; P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 9^e éd. 2008, p. 157 ; C. EMANUELLI, *Droit international public. Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, Ottawa, Wilson & Lafleur, 1998, p. 323 ; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 206-207.

pourtant expressément dressée par le professeur Gonidec pour les organisations internationales africaines¹².

Mais, en raison d'une part de son conditionnement naturel¹³ et de la situation géographique éparse de ses États membres, l'on ne manquera pas d'arguments pour la considérer comme une organisation subrégionale conçue pour être un instrument sectoriel de coopération entre des États appartenant, non à une seule sous-région, comme c'est le propre des organisations sous-régionales, mais plutôt provenant de plusieurs sous-régions. C'est ce trait qui éloigne la CEN-SAD des organisations tant régionales que sous-régionales et la rapproche des « organisations sectorielles » destinées « à exploiter et à mettre en valeur les bassins fluviaux et les lacs internationaux »¹⁴. Quoi qu'équivoque sur sa nature, la création en 1998 de la CEN-SAD est la preuve que les échecs répétés des projets précédents¹⁵ n'ont pas tué l'espérance chez les Africains. Au contraire, parce que la situation économique et politique du continent n'a pas cessé de se détériorer, l'intégration a gardé son attrait, faisant ainsi de l'Afrique une terre d'élection de l'intégration de forme communautaire.

En effet, depuis plusieurs années déjà, l'intégration des pays africains s'est accélérée, notamment au plan politique et institutionnel. Commencée au niveau continental, par la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963¹⁶, elle a connu un coup d'accélérateur à partir des années 1970 avec la multiplication des organisations sous-régionales. Mais l'Union africaine, héritière de l'OUA, porte la marque de l'antagonisme idéologique originel¹⁷ entre fédéralistes¹⁸ et anti-fédéralistes¹⁹ déterminés pour ou contre le régionalisme et organisés les uns dans le groupe de Brazzaville puis de Monrovia et les autres dans le groupe de Casablanca. Faute de victoire des uns sur les autres, la charte de l'organisation née

12. Dans le cas particulier des organisations internationales africaines, le professeur Gonidec distingue d'abord « les organisations régionales et les organisations sous-régionales », « en fonction du champ géographique couvert par ces organisations », ensuite « les organisations à vocation générale ou multi-fonctionnelles et les organisations à vocation restreinte ou sectorielles » « en fonction des domaines d'activités », et enfin « les organisations de coopération et les organisations d'intégration » suivant « la distinction coopération/intégration » (P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, op. cit., p. 17, pp. 44-46).

13. Cf. *Infra.*, 1^{re} partie de cette étude.

14. P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, op. cit., p. 48.

15. I. DIAKITE, « Intégration régionale – réponses aux problèmes de l'État et de la nation dans l'Afrique d'aujourd'hui : aspects juridiques », *Présence Africaine*, 1983, n° 127-128, pp. 364-390.

16. Sur l'organisation panafricaine, nous présentons ici une brève sélection bibliographique : B. BOUTROS GHALI, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, Armand Colin, Paris, 1969, 196 p. ; P.-F. GONIDEC, *L'OUA trente ans après*, Karthala, Paris, 1993, 160 p. ; E. JOUVE, *Organisation de l'Unité Africaine*, Paris, PUF, 1984, 284 p. ; M. KAMTO / J.-E. PONDI / L. ZANG (dir.), *L'OUA : rétrospective et perspectives africaines*, Paris, Economica, 1990, 338 p. ; Y. PERSON, « L'OUA ou une décennie d'épreuve pour l'unité », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 93, septembre 1973, pp. 29-58 ; P. GAM, « L'Organisation de l'Unité Africaine », *Revue juridique et politique – Indépendance et Coopération*, Paris, avril-juin 1966, pp. 295-334 ; F. BORELLA, « Le système juridique de l'OUA », cet *Annuaire*, 1971, vol. 17, pp. 233-253 ; K. AHADZI, « Réflexions critiques sur l'Union Africaine », op. cit., pp. 81-103.

17. Ahmed Mahiou en rend compte dans son étude « La Communauté économique africaine », cet *Annuaire* 1993, pp. 799-800. Dans un récent ouvrage consacré entre autres aux fondements de l'Union africaine, Guy Mvèle revient également sur cet aspect des débats fondateurs de l'organisation continentale (*L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 35-54). ; voy. aussi les éléments de rappel historique à l'introduction d'une réflexion critique du professeur Ahadzi sur l'Union africaine (« Réflexions critiques sur l'Union Africaine », op. cit., pp. 81-83).

18. Pour les « fédéralistes » encore qualifiés de « révolutionnaires », emmenés par Kwamé Nkrumah, les organisations sous-régionales ne sont que la résurgence des clivages coloniaux qui ont contribué à balkaniser le continent. Il faut donc non seulement s'abstenir de créer de tels regroupements, mais plutôt dissoudre les organisations existantes qui constituent de véritables obstacles à la réalisation de l'Unité africaine.

19. Quant aux « anti-fédéralistes », conduits par Sir Tafewa Balewa, ils considèrent, à l'opposé des « fédéralistes », que les organisations sous-régionales sont le point de départ du processus de coopération puis d'intégration du continent. Il convient donc, dans leur entendement, d'encourager leur multiplication et leur consolidation. C'est la modération de leur démarche qui leur vaut également le qualificatif de « modérés » ou de « réformistes ».

de ces contradictions est restée muette, jusqu'en 1973, sur la nature des rapports entre l'organisation régionale et les communautés sous-régionales²⁰.

Avant 1973, dans le silence des textes de l'OUA à laquelle succédera l'UA en 2000, plusieurs organisations sous-régionales opéreront²¹. Après 1973, plusieurs autres relanceront la dynamique sous-régionaliste en Afrique²². La boucle ne sera bouclée qu'à Lomé en 2000 avec la mutation de l'Organisation de l'unité africaine en Union africaine²³.

Mais de l'OUA à l'UA – en dehors de quelques réformes institutionnelles, d'annonces de projets économiques et infrastructurels « pharaoniques » et enfin de la proclamation de nouvelles vertus politiques vite érodées par le déploiement de souveraineté des États²⁴ – les objectifs de l'organisation n'ont guère varié²⁵. Loin des vieilles thèses panafricanistes apologiques²⁶ recyclées par un nouveau courant fédéraliste enthousiaste à l'excès sur les mutations institutionnelles en cours à l'Union africaine²⁷, d'autres auteurs plus prudents²⁸, parmi lesquels Jean-François

20. Avant 1973, certaines résolutions du Conseil des ministres prises en août 1963 entérinées par les chefs d'État réunis aux sommets d'Alger en septembre 1968 et d'Addis-Abeba en août 1970 ont tenté de poser les jalons d'une coopération économique avec les organisations régionales. Mais le premier texte important n'intervient qu'à l'occasion du 10^e anniversaire de l'organisation, avec l'adoption, le 25 mai 1973 de la déclaration sur la coopération, le développement et l'indépendance de l'Afrique. Ce texte esquisse la nouvelle stratégie économique de coopération et d'intégration qui prend en compte les aspects régionaux ou sous-régionaux.

21. Ce sont, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) créée le 12 mai 1962, l'Union douanière et économique d'Afrique centrale (UDEAC) créée à Brazzaville le 18 décembre 1964, l'Union monétaire d'Afrique centrale, établie par le traité signé à Brazzaville le 22 novembre 1972, etc.

22. La liste est riche et longue. Mais, exceptées les organisations destinées à la valorisation des cours d'eau en Afrique (fleuves, lacs, bassins, golfes etc.), on peut retenir principalement, la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) créée à Abidjan le 17 avril 1973, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) établie par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la Communauté économique des pays des grands Lacs (CEPGL) créée le 20 septembre 1976, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) créée en 1979, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) créée par le traité du 19 octobre 1983, la Commission de l'Océan indien (COI) créée en vertu de l'accord général de coopération signé le 10 janvier 1984 à Victoria, l'Union du Maghreb arabe (UMA) instituée par le traité de Marrakech du 17 février 1989, le Marché commun d'Afrique centrale et orientale (COMESA) institué par le traité d'intégration commerciale signé le 10 janvier 1993 à Kampala.

23. Cf. Ch. ZORGBIBE, « De l'OUA à l'Union Africaine », *Géopolitique Africaine*, n° 1, 2000-2001, pp. 91-108 ; G. MVELLE, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, op. cit., pp. 55-76.

24. Cf. K. AHADZI, op. cit., pp. 92-95.

25. Il s'est toujours agi invariablement d'intégrer économiquement les pays africains, toute région et toute obédience linguistique confondues, et quel que soit l'héritage colonial.

26. Le panafricanisme a connu une évolution sémantique dans le temps. À l'origine, il était décrit comme une simple manifestation de solidarité fraternelle entre les Noirs d'ascendance africaine des Antilles britanniques et des États-Unis d'Amérique. C'est l'écrivain noir américain Dubois qui fut l'auteur de cette première acception. Au sens de son auteur, le panafricanisme ambitionnait alors la renaissance, la libération et l'émancipation du monde noir. Progressivement et face à la marginalisation croissante du continent africain, le panafricanisme va prendre une nouvelle orientation. L'idée de solidarité fraternelle de départ va s'approfondir et évoluer vers une idée d'unité des peuples noirs dans leur ensemble pour l'éveil et l'érection de l'Afrique en une vaste communauté politique, socioculturelle et économique. C'est cette deuxième acception que reflètent toutes les définitions contemporaines du concept. Le panafricanisme a connu plusieurs chantages. Si Dubois surtout et dans une certaine mesure Marcus Garvey peuvent être considérés comme les pères philosophiques du panafricanisme, Cheikh A. Diop, Léopold S. Senghor et Aimé Césaire peuvent être vus comme ses parrains littéraires tandis que Kwamé Nkrumah va en être le principal promoteur politique. Lire son ouvrage considéré comme le bréviaire du panafricanisme : *L'Afrique doit s'unir*, Genève, Payot, 1964.

27. G. MVELLE, op. cit., pp. 51-54. Lire surtout la communication donnée par M. Mvelle sur « Fédéralisme et Autorité de l'Union africaine. Néofonctionnalisme et études fédérales pour l'émergence d'un espace de gouvernance panafricain », Dakar, Symposium Co-organisé par le gouvernement sénégalais et l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, du 27 au 30 juillet 2009.

28. Pour une lecture modérée voire critique des mutations juridiques et politiques qui s'opèrent à l'UA, se référer aux études suivantes (K. AHADZI, op. cit., pp. 81-103 ; Y. E. AMAIZO, « De l'OUA à l'Union africaine : les chemins de l'indépendance », *Afrique contemporaine*, n° 197, 2001, pp. 98-99 ; D. LECOUTRE, « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Gradualisme et statu quo v. immédiatisme », *Politique étrangère*, 2008, n° 3, automne, pp. 629-639).

Guilhaudis, analysent le défaut de profondeur de ces réformes comme une volonté délibérée de ne pas marquer une rupture avec l'OUA²⁹ mais plutôt, observe le professeur Ahadzi, de « réactualiser un rêve séculaire »³⁰.

Au-delà de tout, la particularité de l'UA est sa vocation continentale, à la différence par exemple de la CEDEAO, de la CEEAC, de la SADC ou de l'UMA. Par conséquent, il s'est installé entre l'UA et les communautés économiques régionales, une relation de complémentarité, les secondes complétant et renforçant les actions de la première dans une division du travail conçue, programmée et coordonnée par le traité d'Abuja³¹ et l'acte constitutif de l'Union africaine³².

Mais depuis le 4 février 1998 où naquit à Tripoli la CEN-SAD sous l'égide de M. Kadhafi, l'Union africaine semble être livrée à une « concurrence déloyale ». L'élargissement continu de l'organisation à de nouveaux États³³ qui se recrutent sans aucune limite géographique et en dehors de ses « bornes naturelles » ainsi que la formulation des projets dont la prétention panafricaine est clairement affichée attestent, certes de la complémentarité organique de la CEN-SAD, mais surtout de ses velléités concurrentielles à l'égard de l'Union africaine.

Certains auteurs³⁴ parmi lesquels Jean Moussé³⁵ analysent cette tendance concurrentielle voire conflictuelle des rapports entre entités interétatiques. Pour eux, l'irruption et la prolifération des organisations internationales accroissent les risques de collision ou de litiges les opposant, soit les unes aux autres, soit aux États³⁶. Cependant, l'on doit à la vérité préciser que, même si l'aspect relativement orageux des relations entre organisations internationales³⁷ est une des faces de la médaille, à l'origine, les activités des organisations internationales en général s'inscrivent bien dans la dynamique coopérative et mutualiste des États. Leur création et leur multiplication ces dernières années en Afrique, matérialisent bien ce mouvement et prouvent la volonté de coopération des États africains. Même si la CEN-SAD s'illustre dans une posture peu conforme à sa vocation d'instrument sectoriel et subrégional, sa création s'adosse bien à ce « courant sous-régionaliste »³⁸ qui a généré tant d'expériences. Seulement, par sa nature, elle diverge des solidarités sous-régionales classiques et se refuse, par ses prétentions, d'être une expérience de plus. S'il apparaissait certainement imprudent de juger l'enfant au berceau, plus d'une décennie de vie et d'activité autorise assurément à jeter à présent un regard critique sur le positionnement de la CEN-SAD dans le paysage des organisations internationales africaines. Respecte-t-elle l'équilibre juridique

29. J.-F. GUILHAUDIS, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Litec, 2002, p. 301.

30. K. AHADZI, *op. cit.*, pp. 85-86.

31. Cf. Article 6 du traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine.

32. Cf. Article 3, L., de l'acte constitutif de l'Union africaine;

33. La CEN-SAD compte vingt-neuf États membres depuis le 11^e sommet tenu à Sabratha en Libye : le Bénin, le Burkina-Faso, le Cap Vert, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, la Grande Jamahiriya, le Kenya, le Libéria, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, la Centrafrique, Sao Tomé et Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Tchad, le Togo et la Tunisie.

34. P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales*, Bruxelles, 1998, p. 33.

35. J. MOUSSE, *Le contentieux des organisations internationales et de l'Union Européenne*, Bruxelles, 1997, p. 122.

36. Voy. par exemple, entre autres différends, celui survenu entre l'ONU et les États-Unis au sujet du Bureau de l'OLP à New-York (*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège des Nations Unies*, Avis consultatif du 26 avril 1988, *CIJ Recueil* 1988, p. 12) ou encore les différends ayant opposé l'ONU à la Roumanie et à la Malaisie au sujet de rapporteurs spéciaux (*Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, Avis consultatif du 15 décembre 1989, *CIJ Recueil* 1989, p. 177).

37. Cf. S. BASTID, « De quelques problèmes juridiques de coordination dans la famille des Nations Unies », in *Mélanges Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, pp. 75 et ss.

38. Cf. P.-F. GONIDEK, *Les organisations internationales africaines*, *op. cit.*, pp. 25-34.

du régionalisme africain et le cahier des charges qu'il implique entre la région et la sous-région ?

Très souvent, en droit international public, l'étude de la région « Afrique »³⁹ en général et les réflexions portant spécifiquement sur les organisations internationales africaines⁴⁰ reposent sur la typologie classique des organisations internationales. Ces travaux sont en outre facilités par le respect de ses critères de définition par chacune des ces organisations. Or, concernant la CEN-SAD, les données juridiques, apparemment claires, se révèlent à l'analyse, infiniment plus complexes. Il en va de même pour le positionnement de l'organisation qui est de toute évidence ambiguë. Du point de vue empirique, la CEN-SAD apparaît, dans son déploiement institutionnel et programmatique, comme une organisation continentale « bis » aux prétentions parfois concurrentielles à l'UA. Trahit-elle de ce fait les intentions de son promoteur, le président Kadhafi, qui l'a créée pour contourner l'Union qui tarde à mettre en œuvre sa vision panafricaine ?

Ainsi se présente l'agrégat d'interrogations que soulève l'étude d'une communauté atypique de coopération. L'objectif général de cette réflexion est d'abord de présenter le « nouveau né » des communautés économiques régionales (I), probablement la plus méconnue voire la plus critiquée moins pour ses actions que pour les frasques de son promoteur. Ensuite, on tentera d'esquisser une réponse à la question du rapport, complémentaire ou concurrentiel (II), entre la Communauté des États sahélo-sahariens et les autres organisations internationales africaines dont l'UA.

I. – UNE ORGANISATION SUBRÉGIONALE

À la création de l'OUA en 1963, il a été demandé aux États membres de créer des communautés économiques dans les différentes sous-régions où elles n'existaient pas⁴¹. C'est dans ce contexte⁴² qu'il convient d'inscrire la récente création de la CEN-SAD. Sans relever directement de la catégorie originelle des cinq organisations sous-régionales taillées aux limites géographiques du continent, la CEN-SAD n'en reste pas moins une organisation sous-régionale dont les éléments génétiques doivent être recherchés dans sa vocation non continentale mais sectorielle (A) et dans le classicisme de son architecture institutionnelle (B).

A. Un instrument sectoriel de coopération

Juridiquement, par sa nature, la Communauté des États sahélo-sahariens apparaît comme une entité de type sous-régional. Par élimination, on dira qu'elle n'est ni une organisation universelle⁴³, ni une organisation régionale entendue au sens d'organisation continentale. D'un point de vue pratique, son caractère sous-

39. *Ibid.*, pp. 18-34.

40. Cf. S. BELOUANE / H. GHERARI, *Les organisations régionales africaines. Recueil de textes et documents*, Paris, La Documentation française, 1989, 472 p. ; P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, op. cit., 303 p. ; K. KOUASSI, *Les organisations internationales africaines*, Paris, Levraut, 1987 ; F. WODIE, *Institutions internationales régionales en Afrique occidentale et centrale*, Paris, LGDJ, 1970.

41. A. MAHIOU, « La Communauté économique africaine », op. cit., pp. 808-813.

42. Les dispositions de la charte de l'OUA jugées à l'origine peu favorables à la thèse de la régionalisation de la coopération économique entre les États africains ont été complétées par la déclaration sur la coopération, le développement et l'interdépendance de l'Afrique.

43. Cf. *Infra*.

régional, consolidé par l'admission de la CEN-SAD dans le cercle des communautés économiques régionales, peut être discuté et profondément nuancé. Est-elle alors une organisation inter-sous-régions ou plutôt subrégionale ? Sans avoir à explorer au préalable la nature juridique de l'organisation, à l'aune des approches théoriques appropriées, sa vocation d'instrument de coopération semble ne faire l'objet d'aucun doute.

1. *Une génétique singulière*

Pour rechercher la génétique d'une organisation intergouvernementale, il est d'usage scientifique de la confronter aux typologies consacrées par la doctrine. Les critères de classification des organisations internationales retenus sont très variés. Mais, tenant compte de la nature hybride de certaines organisations ainsi que des transformations susceptibles de se produire durant leur existence et qui peuvent entraîner des changements de catégories, on n'en retiendra que ceux basés sur les buts, la composition et les compétences de l'organisation.

En effet, selon une typologie classique, les organisations à finalité générale poursuivent des buts multiples et très vastes. Comme l'ONU, l'Union africaine, ou encore l'Organisation des États américains, elles développent des activités qui ne sont pas limitées à un domaine particulier de coopération et qui peuvent par ailleurs couvrir toutes les matières jugées utiles, soit sans limitation aucune⁴⁴, sous réserve du principe de spécialité⁴⁵, soit en excluant expressément une matière ou un domaine déterminé⁴⁶. Quant aux organisations spéciales, encore désignées sous le vocable d'organisation à objectifs spécifiques, elles exercent en principe leurs activités dans des domaines bien circonscrits. Ceux-ci peuvent, bien évidemment, à l'instar des institutions spécialisées qui rayonnent autour de l'ONU, avoir une vocation universelle tout en ne regroupant qu'un nombre restreint d'États membres⁴⁷.

La CEN-SAD, aux termes de l'article 1^{er} du traité l'instituant, vise « l'établissement d'une union économique globale basée sur une stratégie à travers un plan de développement des pays concernés, englobant l'investissement dans les domaines agricole, industriel, infrastructurel, énergétique, social et culturel »⁴⁸. Comme une « organisation omnifonctionnelle »⁴⁹, elle embrasse presque tous les domaines de coopération et refuse de concentrer ses efforts sur une matière spécifique, par exemple la lutte contre la désertification. Ainsi, en considération du critère fonctionnel, on peut raisonnablement certifier que la CEN-SAD n'est pas une espèce de la catégorie des organisations techniques ou spéciales. Elle est une organisation générale à l'image de l'Union européenne et de l'UA.

44. Des exemples de cette catégorie d'organisations existent à l'échelon universel et régional. Au plan universel, l'on peut identifier la SDN, créée en 1919 ou actuellement l'ONU, instituée en 1945 dont la vocation générale ressort clairement de la lecture combinée du préambule et des articles 1^{er} et 55 de la charte. Ils font mention de la responsabilité de l'organisation en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, de la coopération dans les domaines économique, social, culturel et humanitaire. Cette catégorie est aussi représentée au plan régional où des organisations telles que l'Union africaine (1963), la Ligue arabe (1945), l'Organisation des États américains (1948), exercent leurs activités sans restriction ni limitation.

45. Voy. A. KPODAR, « Le principe de spécialité dans la définition des organisations internationales », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 17, 2006, pp. 47-77.

46. C'est notamment le cas du Conseil de l'Europe (1949) dont l'acte constitutif exclut de son champ de compétence, les questions militaires et de défense.

47. Voy. J.-F. GUILHAUDIS, *op. cit.*, p. 220.

48. Article 1^{er} du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, in *textes régissant la Communauté des États sahélo-sahariens*, p. 6.

49. M. BETTATI, « Création et personnalité juridique des organisations internationales », in R. J. DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 54.

Un autre critère se fonde sur l'élément numérique lui-même, jumelé avec soit la localisation géographique, soit la parenté idéologique. Dans cet ordre, la doctrine oppose les organisations à vocation universelle aux ententes régionales. S'agissant des premières, elles ont vocation à réunir les États de tous les continents. Dans son ouvrage, considéré comme une contribution fondamentale à l'analyse de ces sujets dérivés, le professeur Diez de Velasco Vallejo estime que relèvent de cette catégorie, « les organisations [...] qui sont arrivées de facto à la situation d'universalité en dépit de procédure d'admission restreinte de leurs membres »⁵⁰. On retiendra de cette approche qu'il s'agit bien des organisations dont tous les États peuvent faire partie, comme par exemple l'Organisation des Nations Unies qui compte à ce jour 192 États membres soit la quasi-totalité des États existants. Quant aux secondes, toujours selon le même auteur, elles renvoient aux « organisations limitées à un nombre restreint d'États entre lesquels existent certaines affinités objectives⁵¹ et/ou subjectives⁵² »⁵³. Même s'il faut avoir à l'esprit qu'une organisation régionale ou sous-régionale n'a pas un critère d'identification exclusif et qu'elle peut aussi avoir pour ressort des fondements idéologiques et politiques⁵⁴, l'on doit cependant concéder qu'au sens strict, elle a vocation à rassembler des États proches sur le plan géographique⁵⁵.

En Afrique, selon la terminologie convenue, ces dernières correspondent aux communautés économiques régionales⁵⁶. Il faut cependant admettre que cette catégorie tend, par le regroupement d'États rapprochés par des affinités coloniales qu'explore minutieusement le professeur Gonidec⁵⁷ plus que par des raisons de contiguïté géographique, à céder le pas à l'opposition des organisations ouvertes et des organisations exclusives. Sur ces éléments, certains auteurs dont Jean-François Guilhaudis soulignent cette tendance et consentent : « les organisations universelles sont les plus ouvertes, les organisations régionales sont plus fermées »⁵⁸. En l'occurrence sur le continent africain, ces dernières sont fermées autant par le critère régional que par la survivance des clivages coloniaux. Dès lors, on comprend aisément « que le passé colonial pèse lourdement sur le processus de création des organisations sous-régionales en maintenant les clivages hérités de la période coloniale »⁵⁹. Cependant, les organisations sous-régionales qui portent l'empreinte de cette tradition coloniale furent marginales⁶⁰. Malgré le succès de certaines d'entre elles, des considérations économiques et le réalisme qu'impose la globalisation des échanges ont conduit les États à dépasser les clivages coloniaux et à créer des organisations sous-régionales réunissant des États relevant d'obédiences coloniales différentes. À l'instar de la CEDEAO et de la CEEAC, la CEN-SAD est, à cet égard, une des manifestations de ce « métissage ».

50. M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *op. cit.*, p. 17.

51. La proximité géographique.

52. Les similitudes ou intérêts économiques, politiques, religieux etc.

53. M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *op. cit.*, p. 17.

54. C'est le cas par exemple de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

55. D. DORMOY, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 4.

56. *Cf. supra.*, note n° 8.

57. P.-F. GONIDEK, *Les organisations internationales africaines*, *op. cit.*, pp. 24-34.

58. J.-F. GUILHAUDIS, *op. cit.*, p. 220.

59. P.-F. GONIDEK, *Les organisations internationales africaines*, *op. cit.*, p. 28.

60. En Afrique subsaharienne, deux organisations justifiaient cette observation. Ce sont la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) et l'Union douanière et économique d'Afrique centrale (UDEAC). La première est créée le 17 avril 1973 à Abidjan et prolonge des entités postcoloniales comme l'Union douanière des États de l'Afrique de l'Ouest. Ses membres sont le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal et le Togo comme observateur. Quant à la seconde, héritière de l'Union douanière équatoriale, elle est créée à Brazzaville le 18 décembre 1964 et comprend le Congo, le Cameroun, le Gabon, la Centrafrique et le Tchad.

Mais, analysée au-delà du métissage qui caractérise sa composition, la CEN-SAD est, en réalité, génétiquement une organisation exclusive et fermée⁶¹. En principe, son adhésion devrait être réservée seulement aux États ayant en partage le Sahel et le Sahara. Dans ces conditions, on imagine mal comment, et sans difficultés, elle pourrait être ouverte, en qualité d'États membres, aux pays insulaires⁶² ou encore à ceux implantés à proximité de la forêt équatoriale⁶³. Ainsi, comme l'indique sa dénomination, la Communauté des États sahélo-sahariens ne peut être une organisation continentale. Elle ne peut non plus être, *stricto sensu*, une organisation sous-régionale au sens des communautés et unions chargées de conduire, selon la formule du professeur Mahiou, « les intégrations régionales préalables »⁶⁴.

Il est alors tout indiqué de faire observer qu'« il n'est pas rationnel de mettre les divers regroupements régionaux sur le même pied d'égalité »⁶⁵, car tout en étant une organisation du générique « sous-régional », la CEN-SAD n'est pourtant structurellement pas du même type que les autres entités sous-régionales, *a fortiori* l'Union africaine. Plutôt subrégionale, elle est une organisation qui a donc vocation à n'accueillir et ne fédérer que quelques États du continent, sans doute provenant d'aires géographiques et de sous-régions diverses, mais essentiellement sahélo-sahariens⁶⁶. La nature subrégionale de la CEN-SAD est ainsi théoriquement conditionnée par sa vocation non continentale et juridiquement encadrée par son propre acte de naissance. Ce qui n'est pas sans rapport avec la dynamique formellement complémentaire et non concurrentielle de son action.

2. Une dynamique complémentaire

En dehors de la galaxie institutionnelle des Nations Unies dont les organisations sont hiérarchisées, spécialisées et compartimentées, il n'existe pas juridiquement, à proprement parler, d'instruments tangibles de régulation des rapports entre les organisations internationales. C'est le cas en Afrique, d'autant que l'on considère que, si le traité d'Abuja de 1991 et l'acte constitutif de l'Union africaine offrent quelques pistes en la matière, elles sont tout de même assez larges. Elles ne permettent ni de prendre en compte tous les dysfonctionnements que génère la prolifération des organisations sous-régionales ni de maîtriser les effets de la concurrence à laquelle le régionalisme est soumis. À défaut donc de pouvoir scruter d'éventuels moyens d'action réciproques entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales, à des fins de rationalisation de leurs actions, l'on devra recourir aux rapports entre l'organisation et ses États membres.

61. Sa dénomination l'impose même si aucune disposition de son acte constitutif ne porte mention de sa proscription.

62. Il s'agit en l'occurrence de Sao Tomé et Principe, du Cap vert et de l'Union des Comores.

63. La République centrafricaine.

64. Lire l'analyse du professeur Mahiou consacrée aux logiques et dynamiques d'intégration régionale en Afrique à travers notamment l'action de la Communauté économique africaine (*op. cit.*, pp. 798-819).

65. G. FISCHER, « Une nouvelle organisation régionale en Asie du Sud », *RGDIP*, 2006, n° 2, p. 196.

66. Au regard de la pratique des organisations internationales, on doit admettre que la distinction organisation ouverte et organisation exclusive n'est pas si catégorique et que les évidences théoriques qui peuvent découler de ces éléments de classification ne sont pas toujours vérifiées. À titre d'illustration, l'Organisation des États américains est en principe une organisation continentale, de ce fait ouverte à tous les États américains. À l'opposé, le Conseil de l'Europe impose à ses adhérents certaines conditions politiques qui expliquent dans le passé, notamment la non-admission de l'Espagne franquiste ou de la Grèce des colonels. Au total, critères subjectifs et objectifs se cumulent souvent comme à l'Union européenne qui, outre l'appartenance géographique à l'Europe, exige un gouvernement démocratique et l'aptitude économique des membres mais surtout des aspirants. C'est dire que la pratique de ces notions n'est pas complètement dogmatique et que les États peuvent souvent prendre des libertés qui brouillent la lisibilité des évidences théoriques convenues.

En effet, la distribution des compétences entre une organisation et ces États créateurs est également un critère de qualification de celle-ci. La distinction la plus significative, surtout du point de vue qui est ici le nôtre est incontestablement celle qui oppose les organisations de coopération et les organisations d'intégration, car, avertit le professeur Kamto, « intégration n'est pas synonyme de coopération »⁶⁷. On aperçoit alors les organisations de coopération – les plus fréquentes – qui, selon le professeur Gautron, se contentent de faciliter « l'harmonisation ou la coordination des politiques et comportements, et la réalisation d'opérations collectives ou institutionnelles »⁶⁸. Elles ne disposent donc pas de compétences s'étendant aux domaines sensibles⁶⁹ ou lorsqu'elles en sont pourvues, la mise en œuvre de celles-ci relève encore de la volonté des États membres représentés au sein de leurs organes interétatiques⁷⁰. Par conséquent, au plan institutionnel, leurs organes n'ont ni autonomie par rapport aux États membres, ni pouvoir de décision et leur droit doit être reçu par ceux-ci pour être applicable dans leur ordre interne respectif. En somme, il faut retenir que l'une des caractéristiques d'une organisation de coopération est qu'elle a rarement le pouvoir de décider pour le compte des États. Ce pouvoir lui est refusé, sinon très encadré et dans le meilleur des cas, très exceptionnellement accordé⁷¹. Ce qui est le signe que les organisations de coopération ne peuvent faire concurrence aux États membres.

En revanche, une organisation d'intégration, suivant une définition de M. Galtung, est un « processus par lequel deux ou plusieurs acteurs forment un nouvel acteur »⁷². Elle possède, précise Dandi Gnamou-Petauton, « de réels pouvoirs au-dessus du niveau étatique » et « peut prendre des décisions obligatoires pour les citoyens des États membres sans l'intervention des États »⁷³. Les objectifs d'intégration conduisent ainsi d'ordinaire les États créateurs à attribuer à l'organisation, des compétences dans des domaines considérés comme étroitement liés à leur souveraineté⁷⁴. S'imposent alors la mise en place d'organes autonomes par rapport aux États, l'établissement de pouvoir de décision avec effet direct dans l'ordre interne des États membres. Les piquets de délimitation ainsi solidement posés par la doctrine⁷⁵ entre organisation de coopération et organisation d'intégration méritent simplement d'être revisités. En définitive, la distinction fondamentale entre les deux catégories d'organisation repose sur la nature des pouvoirs et des fonctions conférés aux organisations ainsi que sur la nature et les effets juridiques des actes qu'elles adoptent.

67. M. KAMTO, « La Communauté économique des États de l'Afrique centrale C.E.E.A.C. Une communauté de plus ? », *op. cit.*, p. 859.

68. J.-C. GAUTRON, « Le fait régional dans la communauté internationale », in *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux de la SFDI, Paris, Pedone, 1976, p. 31.

69. Ce sont ordinairement les matières relevant des compétences régaliennes de l'État : la monnaie, la sécurité, la défense et la diplomatie.

70. K. AHADZI, *art. cit.*, pp. 96-98.

71. J. COMBACAU / S. SUR, *Droit international*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 101.

72. J. GALTUNG, « A structural theory of integration », *Journal of Peace Research*, Vol. 4, 1968, p. 337.

73. D. GNAMOU-PETAUTON, *Dissolution et succession entre organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 59.

74. Les objectifs d'intégration peuvent être limités au secteur économique – c'est le cas des unions douanières, économiques ou monétaires ou encore des marchés communs – ou au secteur militaire – l'exemple des regroupements militaires dont le prototype est l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Mais l'objectif d'intégration peut aussi être beaucoup plus large. Dans ce cas, il peut consister, comme à l'Union européenne, en la recherche d'une union sans cesse plus étroite des peuples concernés, susceptible d'aboutir *in fine* à une entité juridique de type fédéral.

75. M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *op. cit.*, p. 20 ; P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, *op. cit.*, pp. 53-55 ; J.-F. GUILHAUDIS, *op. cit.*, pp. 220-221 ; D. CARREAU / P. JUILLARD, *Droit international économique*, *op. cit.*, pp. 26-27 ; K. AHADZI, *op. cit.*, p. 83.

Dans le cas d'espèce, c'est l'examen de l'aménagement des structures de la CEN-SAD et de la profondeur ou non des pouvoirs qui lui sont consentis par les États qui permettra d'apprécier son caractère intégrateur ou non. Les cas des organisations internationales africaines, souvent imprudemment affublées du qualificatif « organisation d'intégration » peuvent à juste titre laisser perplexe, lorsqu'on sait que nombre d'entre elles, sont en vérité de véritables loges du souverainisme et ne répondent à aucun des instruments de mesure consacrés.

La CEN-SAD n'y déroge pas. Or, nonobstant sa sélection par l'UA parmi les huit communautés auxquelles échoit l'intégration des États par sous-région, à l'analyse, la CEN-SAD semble être conçue comme une organisation de coopération et non d'intégration. Et bien qu'elle se veuille une organisation d'intégration, les pouvoirs reconnus à ses organes, faisant une large place aux États, et les onze années d'existence de l'organisation ne permettent pas d'affirmer que c'est une organisation d'intégration. En témoignent, son dispositif normatif mais surtout l'aménagement de ses organes⁷⁶ qui attestent qu'il s'agit bien d'une organisation subrégionale de coopération et non d'une organisation continentale parallèle. Il n'est *en sus* que de solliciter l'intention des États parties au traité de Tripoli et d'interpréter la mission « constitutionnelle » de la CEN-SAD, pour se convaincre de sa nature d'organisation de coopération enserrée dans une dynamique complémentaire.

En effet, suivant une interprétation téléologique, et aux termes de son traité constitutif, les fondateurs de l'organisation expriment très clairement leur détermination à « concrétiser la volonté d'intégration économique, politique, culturelle et sociale conformément aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, celle de l'Organisation de l'Unité Africaine, de l'Organisation de la Conférence Islamique, du Traité d'Abuja de 1991 et des organisations sous-régionales dont sont membres les États de la CEN-SAD »⁷⁷. La formulation des missions de la CEN-SAD conforte ensuite l'idée qu'il s'agit bien organiquement d'une entité « subordonnée » et non juridiquement isolée. Située et analysée dans le cadre du traité d'Abuja, consolidée par l'UA, l'action de la CEN-SAD s'inscrit donc formellement dans une stratégie d'ensemble dont l'UA devrait être la dépositaire et la régulatrice. Il n'en va cependant pas de même des institutions de la CEN-SAD qui, tout en étant autonomes, n'échappent pas à la structuration classique des organisations internationales africaines de coopération.

B. Un aménagement institutionnel approprié

Le premier pilier sur lequel repose toute organisation pour évoluer est sa charpente institutionnelle bâtie en fonction de sa nature mais surtout de ses missions. Le traité créant la Communauté des États sahélo-sahariens ne déroge pas, pour l'essentiel, à cette règle. Il s'inscrit dans la tradition conventionnelle africaine donnant ainsi raison à la fois au professeur Kamto qui notait le « classicisme institutionnel » des organisations internationales africaines incapables de grandes innovations institutionnelles⁷⁸ et à M. Thiam qui observait à son tour qu'en règle générale, « les structures des organisations africaines sont du même type que les structures des autres organisations régionales existant dans d'autres continents »⁷⁹. Ainsi, à l'instar de la plupart des organisations internationales africaines⁸⁰, la CEN-SAD

76. Cf. *Infra*.

77. Préambule du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 5.

78. K. KAMTO, « La Communauté économique des États de l'Afrique centrale... », *op. cit.*, p. 843.

79. D. THIAM, « Le fédéralisme africain », *RCADI*, 1969, I, p. 353.

80. D. GNAMOU-PETAUTON, *Dissolution et succession entre organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 63-79.

mettra davantage l'accent sur un institutionnel marqué par la prééminence des organes interétatiques et la subordination des organes intégrés.

1. *La prééminence des organes interétatiques*

En règle générale, les organes interétatiques d'une organisation internationale, régionale ou sous-régionale, sont ceux qui sont composés des représentants des États⁸¹ qui obéissent aux instructions de leurs gouvernements. Ils sont, par définition, en raison de leur composition et de leurs pouvoirs, éminemment politiques⁸². Qu'elle qu'en soit la forme, pléniers ou restreints, ces organes gardent absolument cette dimension interétatique qui fait sa particularité⁸³. Elle ne peut être dissimulée, à moins qu'elle ne soit pas une association d'États⁸⁴ dont les intérêts sont ordinairement représentés au moins au double niveau des chefs d'État et de gouvernement et du Conseil des ministres.

Dans le cadre de la CEN-SAD, plusieurs organes interétatiques ont été prévus par le traité constitutif au nombre desquels la Conférence des chefs d'État et le Conseil exécutif. Le caractère politique de la Conférence des chefs d'État, véritable bastion du souverainisme au sein de cette organisation, se dégage de sa composition⁸⁵ et du mécanisme de prise de décision.

La Conférence rassemble le leader⁸⁶ et les chefs d'État et de gouvernement des États membres. Elle se réunit une fois par an dans la capitale d'un État membre. Quant à sa prépondérance, elle découle de la compétence qui lui est dévolue⁸⁷. Autorité suprême⁸⁸ des différents organes de la communauté, elle est chargée d'adopter les décisions prises par les autres institutions. Le mode de votation ainsi que le mécanisme de prise de décision de la Conférence donnent une indication sur la volonté des fondateurs de la CEN-SAD d'instituer une organisation certes, aussi souple que possible, mais solidement ancrée dans la souveraineté des États et non dominée par les technocrates. Dans ce mécanisme, le souverainisme y est quelque part rappelé par le quorum de validité des réunions et par conséquent des délibérations de la Conférence. Il est fixé aux deux tiers des États membres composant la Conférence. Ce mécanisme de prise de décision au sein de l'organisation repose sur « le principe de l'individualisme juridique »⁸⁹ autrement dit, de l'égalité souveraine des États. Les États membres y disposent d'une voix et « la Conférence décide à la majorité des voix participantes »⁹⁰. Ce n'est qu'en cas d'égalité des voix que le traité prévoit que la voix du président en exercice de la Conférence est prépondérante. Ce mode semble plus souple d'autant qu'il tranche avec d'autres, davantage rigides, comme par exemple celui de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de

81. P. DAILLIER / A. PELLET / M. FORTEAU, *Droit international public*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2009, pp. 684-687.

82. D. DORMOY, *Droit des organisations internationales*, op. cit., pp. 67-68.

83. P. DAILLIER / A. PELLET / M. FORTEAU, op. cit., p. 685.

84. J. VERHOEVEN, *Droit international public*, op. cit., pp. 200-201.

85. Article IV. A du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, op. cit., p. 7.

86. Sans doute, le président Kadhafi, puisque le traité ne dévoile nulle part ni l'identité, ni la qualité, encore moins la fonction de leader. Mais étant promoteur et principal bailleur de fonds de cette organisation et proclamant sa foi en la capacité du continent de se muer en une entité politique unique dont il prendra la tête, on peut se douter que la mention leader est faite dans les textes de l'organisation pour distinguer le « guide » libyen de ses pairs présidents.

87. Article IV. A du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, op. cit., p. 7.

88. Article IV. *Ibid.*

89. R. RANJEVA / CH. CADOUX, *Droit international public*, Paris, Eudicef/Aupelf, 1992, p. 114.

90. Chapitre I, Article 15 du règlement intérieur des organes de la Communauté des États sahélo-sahariens, op. cit., p. 13.

l'Union africaine où une majorité des deux tiers des États membres est requise à défaut du consensus⁹¹.

La préférence accordée par les fondateurs de l'organisation au vote majoritaire, considéré comme « la règle de référence »⁹² ou encore « le mode le plus démocratique pour l'adoption des décisions dans un corps organisé et institutionnalisé »⁹³ n'est pas sans conséquence sur la portée juridique des délibérations de la Conférence. La pratique internationale l'ayant consacré, il est à peine besoin de rappeler qu'en cette matière, les décisions prises par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à la majorité simple requise, n'ont de force exécutoire que dans le droit interne de l'organisation. Elles ne sont ni obligatoires, ni *a fortiori* exécutoires pour les États membres à condition que ceux-ci le veuillent. Dès lors, on voit mal comment la CEN-SAD, si dépourvue de la faculté de dessaisir et d'obliger les États, peut bénéficier de la présomption générale d'instrument d'intégration qui profite aux organisations sous-régionales africaines.

À dire vrai, dans la pratique, la Conférence n'est qu'un organe décisionnel et ne fait, par conséquent, aucun travail substantiel. Elle ne fait qu'approuver ou rejeter les conclusions des travaux des autres organes dont principalement ceux du Conseil exécutif. Mais dans le fond, la Conférence des chefs d'État est chargée de réaliser les objectifs de la communauté. Elle dispose à cet effet d'une compétence générale s'étendant à tous les aspects de la vie de l'organisation. Ainsi, elle définit les grandes orientations et la politique générale de la communauté, oriente et harmonise la politique des États membres dans les domaines de coopération déterminés par le traité. Ce rôle de conception et de direction s'accompagne d'un pouvoir de contrôle du fonctionnement des institutions mises en place. Il s'entend également du pouvoir de nomination des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les orientations dégagées par la communauté. En effet, c'est la Conférence des chefs d'État qui nomme le secrétaire général et ses adjoints⁹⁴. Elle dispose d'un pouvoir financier, arrête le budget général de l'organisation et fixe la contribution annuelle de chaque État membre⁹⁵.

Suivant une pratique devenue courante au sein des organisations, la présidence de la Conférence est assurée chaque année par l'un des chefs d'État selon l'ordre alphabétique de désignation des États membres indiqués dans le traité ou par le chef d'État ou de gouvernement du pays ayant accueilli le dernier sommet. La CEN-SAD semble avoir fait cette dernière option⁹⁶. Cette formule rotatoire vaut assurément pour le Conseil exécutif dont la présidence est fonction de celle de la Conférence des chefs d'État.

91. K. AHADZI, *op. cit.*, p. 96.

92. R. RANJEVA / CH. CADOUX, *op. cit.*, p. 114.

93. *Ibid.*

94. Chapitre I, article 15 du règlement intérieur des organes de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 13.

95. La répartition de la contribution de chaque État membre au financement du budget de l'organisation est faite sur la base d'un barème déterminé par la conférence des leaders et des chefs d'État. Ainsi, pour le financement du budget de la Communauté pour l'exercice financier 2009, le barème de répartition fixé par la 11^e session ordinaire des leaders et chefs d'État tenue à Sabratha en Libye les 29 et 30 mai 2009, alloue 31 % du financement du budget à la Lybie, 8 % au Nigeria, à l'Égypte et au Maroc, 5 % à la Tunisie, au Soudan, au Sénégal, au Ghana et à la Côte d'Ivoire, 2 % au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Togo et au Tchad, 1 % au Libéria, à la Gambie et au Kenya et enfin 0,5 % au reste des États membres. Cf. Décision n° 2/XI/CLCE/2009 du 30 mai 2009 portant adoption du Budget de la Communauté CEN-SAD pour l'exercice financier 2009.

96. Après le sommet de juin 2005, c'est Blaise Compaoré, président du pays hôte qui a assuré la présidence de la communauté jusqu'au sommet de Cotonou où le président Yayi, chef d'État du Bénin a pris le relais.

Le Conseil exécutif est aussi un organe interétatique, mais subordonné à la Conférence des chefs d'État. Il entretient juridiquement et politiquement des rapports hiérarchiques avec la Conférence des chefs d'État. « Le Conseil exécutif est responsable devant la Conférence des chefs d'État »⁹⁷. Il joue auprès d'elle, un rôle d'assistance et d'accompagnement. Il n'est qu'un organe subordonné parmi d'autres organes subordonnés dont il oriente et coordonne parfois les activités. Le Conseil exécutif est avant tout un intermédiaire, une véritable courroie de transmission entre les organes proprement techniques et l'organe politique par essence que constitue la Conférence des chefs d'État. Le Conseil exécutif doit éclairer la Conférence par ses travaux et ses délibérations. C'est en fonction de ce rôle d'assistance que ses attributions sont déterminées⁹⁸. Concrètement, il est chargé de la préparation des programmes et de l'exécution des décisions de la Conférence.

Du point de vue de l'organisation, il se compose « d'un certain nombre de secrétaires des Comités Populaires Généraux et de Ministres des pays membres »⁹⁹. Contrairement à la Conférence des chefs d'État, le Conseil se réunit tous les six mois en session ordinaire ou en session extraordinaire à la demande du président en exercice ou d'un État membre. Aux termes du règlement intérieur de l'organisation, le Conseil exécutif est composé « des Secrétaires ou Ministres chargés des départements des relations extérieures et coopération, de l'économie, des finances et de la planification, de l'intérieur et de la sécurité publique »¹⁰⁰. Toutefois, des ministres de pays ne faisant pas partie de l'organisation peuvent également assister à ses travaux. Cet organe est, dans la pratique, tributaire des conclusions des travaux des experts qui en définitive ne sont pas érigés en organe mais constituent bien une des chevilles ouvrières de l'organisation.

Les réunions du Conseil sont présidées par le pays hôte, comme d'ailleurs pour la Conférence. Ce qui marque davantage le caractère politique des deux organes. Dans son fonctionnement, le Conseil exécutif est soumis quasiment aux mêmes règles de votation et de prise de décision que la Conférence des leaders et des chefs d'État et de gouvernement. « Le Conseil prend ses décisions à la majorité simple des membres présents »¹⁰¹. De ce point de vue, il diffère des autres organes de la communauté dont la compétence essentiellement administrative et technique justifie leur dépolitisation et leur indépendance à l'égard des États. Néanmoins, leur statut juridique reste marqué par leur subordination aux organes interétatiques.

2. La subordination des organes intégrés

Les organisations internationales comportent toujours un organe administratif et d'autres techniques pour assurer la conception des projets, leur exécution et enfin le fonctionnement quotidien de l'organisation¹⁰². Ils sont d'ordinaire composés de personnes recrutées pour leurs compétences et qui « ne sont pas chargées de représenter les États, mais l'organisation »¹⁰³.

À la CEN-SAD, le secrétariat général est dirigé par un secrétaire général, chef de l'administration de l'organisation, nommé pour un mandat de quatre ans renouvelable.

97. Chapitre II, article 21 du règlement intérieur des organes de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 14.

98. Article IV. B du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 8.

99. *Ibid.*

100. Chapitre II, article 20 du règlement intérieur des organes de la communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 14.

101. Chapitre II, article 30 du règlement intérieur des organes de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 15.

102. P. DAILLIER / A. PELLET / M. FORTEAU, *op. cit.*, pp. 699-700.

103. D. DORMOY, *Droit des organisations internationales, op. cit.*, 67.

Le secrétariat général est l'instrument de mise en œuvre de la politique de la communauté. À ce titre, outre les fonctions classiques en matière administrative et financière, il lui incombe une mission essentielle et un ensemble de tâches. La mission qui résulte de la volonté des cinq États créateurs de l'organisation consiste essentiellement à suivre et à exécuter des objectifs du traité portant création de l'organisation¹⁰⁴. Au nombre des tâches principales, il convient de mentionner successivement celles qui font du secrétariat général l'organe en charge du fonctionnement régulier des institutions communautaires¹⁰⁵ et le bras d'exécution des décisions de la Conférence des chefs d'État et celles du Conseil exécutif¹⁰⁶. Le secrétariat général comprend cinq directions techniques à savoir la direction des affaires administratives et financières, la direction de l'intégration et de la complémentarité, la direction des recherches et des affaires juridiques, la direction chargée du développement rural, la direction chargée des affaires sociales, de l'éducation, de la santé, du genre et de l'enfant. À celles-ci, il faudra ajouter le secrétariat général adjoint, la direction de cabinet, tous placés sous l'autorité du secrétaire général de l'organisation.

Outre les directions techniques, plusieurs autres fonctionnaires dépendent directement du secrétaire général. Ils sont évalués à environ une vingtaine. Comme c'est la tradition dans les organisations internationales, ce personnel administratif mobilisé à la réalisation des objectifs de la communauté bénéficie d'un statut spécifique. En tant que fonctionnaires internationaux, ils sont astreints au respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité¹⁰⁷. L'on comprend dès lors que le régime juridique¹⁰⁸ du secrétariat général de la CEN-SAD, prévoit que le secrétaire général et les fonctionnaires du secrétariat général jouissent de l'immunité et des privilèges nécessaires pour l'accomplissement de leurs tâches. L'accord de siège conclu entre l'organisation et l'État libyen consolide ces principes traditionnels en y apportant davantage de garanties et de facilités d'exercice. Mais le personnel du secrétariat général jouit aussi durant ses voyages officiels, notamment dans les États membres de la communauté, de facilités et de privilèges appropriés conformément aux législations nationales et aux accords internationaux en vigueur dans chaque État membre.

Toujours en ce qui concerne le secrétariat général, son fonctionnement et ses activités sont financés par un budget essentiellement alimenté par les contributions des États membres. Ce budget est préparé par le secrétaire général et adopté par la conférence des chefs d'État et de gouvernement. Depuis la création de l'organisation, ce budget est en nette croissance, mais peut cependant décroître d'une année à l'autre¹⁰⁹.

104. Article IV. C du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 8.

105. *Ibid.*

106. Chapitre III, article 41 du règlement intérieur des organes de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 17.

107. Cf. A. PLANTEY / F. LORIOT *Fonction publique internationale : organisations mondiales et européennes*, Paris, CNRS, 2^e éd. 2005, 497 p. ; M. BEDJAOU, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Paris, Pedone, 1958, 674 p. ; D. RUZIE / A. PELLET, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, PUF, 1993, 127 p.

108. Chapitre III, article 55 du règlement intérieur des organes de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 20 ; Articles 3 et 9 de la décision de la conférence des chefs d'État, du 5 février 1998, portant fixation des fonctions, organisation et siège du Secrétariat général de la Communauté des États sahélo-sahariens, in *textes régissant la Communauté des États sahélo-sahariens*, pp. 23-26.

109. C'est ainsi, par exemple que, parti de 3.500.000 dollars US à la création de l'organisation, le budget a pu être porté à 9.300.000 dollars US pour l'exercice 2009-2010 alors qu'il était chiffré à 10.340.000 dollars US en 2008. En 2007, le budget de la CEN-SAD s'élevait à 6.000.000 de dollars US, contre 7.600.000 en 2006, soit une baisse de 25 %.

Au titre des organes intégrés, on citera la Banque de développement et le Conseil économique, social et culturel. La Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce, créée en 1999, est chargée du financement des projets de développement économique. Cette banque est le bras financier de l'organisation¹¹⁰. Défini comme un organe consultatif, le Conseil économique, social et culturel a, à la fois, un rôle de conseil et d'assistance auprès des organes de la CEN-SAD¹¹¹. Il est composé de cinq conseillers par pays et siège pour un mandat de trois ans.

Sans doute doit-on également faire mention, au titre des organes secondaires de la CEN-SAD, du comité des ambassadeurs et représentants permanents. Tout en étant une structure para-technique, le comité est dépourvu de pouvoir décisionnel véritable et n'est qu'une structure consultative qui participe aux activités initiées par le secrétariat général en donnant des avis et conseils. En dehors de ces organes, diverses autres tribunes, telles les réunions de ministres sectoriels, sont utilisées dans le cadre de la réalisation des objectifs de la communauté.

Mais onze ans d'existence de la CEN-SAD ont révélé nombre de dysfonctionnements. Ils concernent notamment le secrétariat général et une surreprésentation de la Libye au niveau des organes dirigeants. *Primo*, le secrétariat général, plaque tournante de l'appareil institutionnel de la communauté¹¹², dispose d'un personnel réduit¹¹³ au traitement bas en comparaison avec la grille appliquée aux agents des autres regroupements régionaux. Cette réalité mentionnée lors des travaux du dixième sommet de l'organisation a aussi été mise en exergue par le secrétaire général dans son rapport d'activités couvrant la période allant de juin 2007 à mai 2008¹¹⁴. Or, la première exigence d'une organisation internationale est le renforcement de son cadre institutionnel car c'est à travers les institutions que les activités peuvent être entreprises de façon cohérente et efficace. *Secundo*, l'omniprésence et la prééminence de la Libye dans le fonctionnement institutionnel de la CEN-SAD sont remarquables surtout au niveau du secrétariat général et de la Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce. Non seulement ces deux institutions ont leurs sièges respectifs à Tripoli en Libye mais elles sont surtout dirigées par deux cadres libyens¹¹⁵. À quoi correspond la prééminence de la Libye dans les organes de la CEN-SAD ? Pourrait-on l'interpréter comme relevant d'un droit de regard et d'un devoir de veille incombant naturellement à l'initiateur et promoteur de la communauté qu'est la Libye ?

110. Cf. la convention du 14 avril 1999 portant création de la Banque africaine pour le développement et le commerce, in *textes régissant la Communauté des États sahélo-sahariens*, pp. 35-43.

111. Cf. la décision du Conseil exécutif du 14 avril 1999 portant création, composition et compétences du Conseil économique, social et culturel, in *textes régissant la Communauté des États sahélo-sahariens*, pp. 29-33.

112. L'article 4 de la décision portant fixation des fonctions, organisation et siège du secrétariat général de la CEN-SAD dispose que le secrétariat général est chargé d'exécuter les décisions de la conférence des chefs d'État, de participer à l'élaboration des plans d'exécution des programmes de l'organisation, d'élaborer des rapports périodiques sur les progrès accomplis dans la construction de la communauté, d'assurer les travaux de secrétariat de la conférence des chefs d'État, du Conseil exécutif, de conserver les originaux des documents et actes de la conférence des chefs d'État, de coordonner les actions des organes spécialisés, d'établir des liens avec le secrétariat général de la Ligue des États arabes, celui de l'UA et les organisations sous-régionales et, enfin d'établir des liens avec des organisations de masse et les organisations non gouvernementales pour la consolidation de la marche de la communauté.

113. L'effectif du secrétariat général est évalué à environ une vingtaine de fonctionnaires.

114. Il y affirme « le renforcement des capacités techniques et organisationnelles du secrétariat s'impose... je souhaiterais pouvoir fidéliser le personnel et, pouvoir également recruter des cadres de haut niveau, en proposant des conditions attractives semblables à celles pratiquées par les autres communautés économiques régionales telles que la CEDEAO, le COMESA etc. », p. 71.

115. Le secrétaire général en exercice est M. Mohamed AL-MADANI AL-AZHARI de nationalité libyenne et le président directeur général de la banque est M. ALHADI ALWARFALLI, également libyen de nationalité.

On peut s'avancer à penser *a priori* que, en raison de son rôle déterminant dans la création de l'organisation, la Libye tient à sa réussite et, pour ce faire, accomplit les actes y afférents. Mais, la question essentielle serait de savoir pourquoi elle tient tant à une présence aussi marquée et surtout à porter financièrement à bout de bras l'organisation ? N'y a-t-il pas de sa part une recherche d'affirmation de son leadership sur les autres États ? Le rayonnement de la CEN-SAD dont la dimension continentale prend de plus en plus forme, ne cache-t-il pas le désamour de Moammar Kadhafi à l'égard de l'Union africaine¹¹⁶ et sa volonté de la contourner au moyen d'une organisation sous son contrôle ? Si le traité de Tripoli ne la formule, ni ne l'insinue nettement ainsi, les ambitions continentales de la CEN-SAD brouillent davantage la lisibilité de la grille de répartition des charges entre organisation régionale et sous-régionales en Afrique.

II. – DES AMBITIONS CONTINENTALES

La création de la CEN-SAD, on le sait, s'inscrit formellement en droite ligne de la logique du traité d'Abuja¹¹⁷. Les textes constitutifs de l'organisation revendiquent cette tutelle juridique¹¹⁸ et abritent *de jure* la CEN-SAD sous cette « norme de sommet »¹¹⁹ qui, selon René Jean Dupuy, fonde et légitime les autres organisations régionales ou sous-régionales. Mais dans la pratique, la CEN-SAD remet en cause premièrement, sa génétique sectorielle par un élargissement contre-nature de son ressort territorial et deuxièmement, sa dynamique complémentaire par l'articulation de projets de coopération parallèles à ceux d'autres organisations (A). Cette stratégie *in fine* concurrentielle à celle de l'Union africaine, mais aussi à celle d'autres organisations¹²⁰ repose le problème de l'insuffisante coordination des organisations africaines dont il convient d'esquisser une approche de solution (B).

A. Une politique de coopération concurrentielle

Le caractère concurrentiel de la stratégie de coopération de la CEN-SAD se manifeste de deux manières : d'abord par le caractère mouvant de son espace communautaire, ensuite par les projets de l'organisation qui, comparés à ceux des autres organisations dont principalement l'Union africaine, font double emploi.

116. B. BEN YAMED, « Kadhafi, visage de l'Afrique », *Jeune Afrique*, n° 2509 du 14 février 2009, pp. 3-4.

117. Le traité d'Abuja de 1991 qui institue la Communauté économique africaine.

118. Préambule du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 5.

119. R. J. DUPUY, « Le droit des relations entre les organisations internationales », *RCADI*, 1960, t. 100, p. 568.

120. La CEDEAO, l'UEMOA, la CEMAC, la SADC et le COMESA, créés avant la CEN-SAD, avaient déjà pour objectif « l'établissement d'une union économique globale » par la création d'une zone de libre échange. Mieux, la plupart sont d'ailleurs très engagées dans sa déclinaison programmatique et ont depuis la fin des années 1980 pris nombre de mesures communautaires. Or, les mêmes pays qui s'emploient dans ces organisations sous-régionales à la réalisation de l'union économique globale appartiennent encore à la CEN-SAD qui proclame dans l'article 1 de son traité constitutif la même foi et reprend textuellement et intégralement mais parallèlement les mêmes engagements. Cf. J.-F. GULHAUDIS, *op. cit.*, pp. 303-304 ; M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *op. cit.*, pp. 832-844.

1. *L'élargissement concurrentiel de l'espace communautaire*

En concluant le traité fondateur de la CEN-SAD, les États signataires¹²¹ se sont assigné plusieurs objectifs. Mais leur réalisation ne mobilise et n'engage, comme il est de coutume en droit des traités¹²², que les États qui y ont souscrit. De même, comme l'indique le préambule du traité ainsi que l'exprime la dénomination de l'organisation, l'action de la CEN-SAD vise le développement des pays du Sahel et du Sahara. L'espace communautaire ainsi dessiné par le traité, fait de la CEN-SAD non pas une organisation typiquement régionale encore moins sous-régionale, mais bien une organisation subrégionale. S'il y a alors une certitude qu'impose cette clarification préalable, c'est qu'en tout état de cause, la CEN-SAD ne peut être assimilée à une organisation continentale comme l'Union africaine qui a vocation à accueillir tous les États africains.

Pour en prendre la mesure, il est important d'interroger les deux mots clés, presque magiques, de la dénomination de l'organisation née du traité de Tripoli. Que recouvre le qualificatif « sahélo-sahariens » ? À quelle partie du continent renvoie-t-il ? Et enfin, quels sont les pays qui, par nature, y appartiennent. *Primo*, suivant une définition tirée du *Larousse encyclopédique universel*¹²³, le Sahel, en Afrique, correspond au rivage situé au sud du Sahara. C'est en effet, une zone de transition entre le désert et le domaine tropical humide soudanien¹²⁴. Selon l'ONU, le Sahel concerne la Mauritanie, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad auxquels on peut ajouter le Soudan. *Secundo*, le Sahara est considéré comme le plus grand désert du monde avec une superficie de plus de huit millions de km². Le Sahara couvre à la fois l'Afrique du nord méditerranéenne et l'Afrique noire, l'Atlantique et la Mer rouge. Au nord, « l'Atlas saharien marque la limite septentrionale du désert qui atteint la mer en Libye et en Égypte »¹²⁵ alors qu'au sud, « la limite méridionale est la bordure sahélienne, où apparaît le crancram, graminée qui nécessite des pluies d'été relativement régulières »¹²⁶. Pour ce qui concerne son milieu naturel, de part et d'autre du tropique du cancer, le Sahara s'étend sur une dizaine de pays¹²⁷. Politiquement, il est donc partagé entre dix États¹²⁸ dont deux sont presque entièrement sahariens : la Libye et la Mauritanie. Les autres sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, le Soudan, le Tchad, le Niger et le Mali.

121. À la création de l'organisation en 1998, cinq États étaient signataires du traité constitutif. Ce sont, par ordre de signature, pour la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne populaire socialiste, le colonel Moammar Al-Kadhafi, guide de la révolution d'El Fateh ; pour le Soudan, Omar Hassan Ahmed El-Béchir, président du Soudan ; pour le Tchad, Idriss Deby, président du Tchad ; pour le Mali, Alpha Oumar Konaré, président du Mali ; pour le Niger, Ibrahim M. Baré, président du Niger.

122. Au sujet du sacro-saint principe de la relativité des traités, Charles Rousseau écrit qu'« en principe les traités n'ont qu'un effet relatif. [...] leurs effets juridiques sont strictement limités au cercle des contractants » (Ch. ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international*, Paris, Pedone, 1944, pp. 453-454). Cette approche partagée par la doctrine, a inspiré le droit international qui la consacra dans la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités dont l'article 34 dispose : « Un traité ne crée ni obligations, ni droits pour un État tiers sans son consentement ». Ce principe sera constamment sanctionné par les juridictions internationales. En 1926, la CPJI jugera que « un traité ne fait droit qu'entre États qui y sont parties » (*Certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise*, CPJI, arrêt du 25 mai 1926, Série A, n° 7, p. 29). À son tour, la CIJ fera application du principe. Cf. *Incident aérien du 27 juillet 1955 entre Israël et la Bulgarie*, arrêt du 26 mai 1959, *CIJ Rec 1959*, p. 138.

123. Cf. « Sahel », *Larousse encyclopédique universel*, Édition du Club France Loisirs, 2001, p. 4903.

124. *Ibid.*

125. Cf. « Sahara », *Larousse encyclopédique universel*, op. cit., p. 4902.

126. *Ibid.*

127. *Ibid.*

128. Cf. « Sahara », *Dictionnaire de langue française, Langue – Encyclopédie – Noms propres*, Paris, Hachette, 1988, p. 1134.

Sur la base de ces éléments géographiques qui conditionnent l'adhésion des États et délimitent la sphère d'activités de la CEN-SAD, on peut aisément tenter d'appréhender le principe et l'exception ou encore le normal et l'anormal, à partir de la « démographie » actuelle de l'organisation et de la cartographie de son espace communautaire. Dans le même ordre d'idées, la CEN-SAD est en principe soumise au même régime juridique que toutes ces organisations très modestes qui ont un rôle de protection ou de valorisation d'un bassin fluvial en Afrique. Pour la plupart, elles ne sont ouvertes qu'aux États riverains et travaillent essentiellement dans un domaine bien déterminé et sur des matières très connexes. L'Afrique en compte plusieurs ¹²⁹ et la modestie de leurs missions ne rend pas suffisamment compte de l'importance qu'elles revêtent pour le développement de pays essentiellement agricoles et confrontés parfois à la famine.

Normalement, à l'instar de ces organisations sectorielles, la carte de l'espace communautaire de la CEN-SAD découle de l'adjectif « sahélo-saharien » contenu dans sa dénomination. Par conséquent, l'organisation ne doit s'ouvrir qu'à certains « pays naturels » désignés par la géographie et qui juridiquement exercent une souveraineté sur une portion de la zone ainsi désignée. On y inclut principalement la Mauritanie, la Libye, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Tchad, le Soudan, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et l'Égypte. Et par déduction, on en exclut, au titre des pays membres, le Bénin, le Cap Vert, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Érythrée, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Kenya, le Libéria, le Nigeria, la République centrafricaine, la Sierra Leone, le Togo, la Somalie.

Ainsi, la CEN-SAD devrait être composée au plus des douze pays appartenant matériellement à la géographie du Sahel et du Sahara. Cela n'empêche pas l'organisation d'être subrégionale en raison de la pluralité des sous-régions qui entrent dans le milieu naturel sahélo-saharien. Elle peut également l'être du fait de la dispersion sur le continent africain de ses « États naturels ». Il s'agit de ce fait d'une organisation juridiquement exclusiviste ¹³⁰, à l'instar de l'Union européenne qui ne saurait s'ouvrir, sans éprouver ses repères, aux pays non ou peu européens ¹³¹ ou encore de l'OPEP dont l'adhésion n'est possible qu'à la condition d'être un pays producteur et exportateur de pétrole.

De cette analyse, il ressort qu'appartiennent aujourd'hui à l'organisation, plusieurs pays qui ne sont ni du Sahel, ni du Sahara et qui sont, de surcroît pour certains, insulaires ¹³². Il va sans dire que la configuration actuelle de

129. Entre autres, l'Autorité du bassin du fleuve Niger dont la convention est signée le 21 novembre 1980, l'Union du fleuve Mano instituée le 3 octobre 1973, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal créée le 2 mars 1968, l'Organisation pour la mise en valeur du bassin du fleuve Gambie en 1978 et la Commission du Golfe de Guinée créée le 19 novembre 1999. Cf. P.-F. GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, op. cit., pp. 48-50 ; M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, op. cit., pp. 838-840.

130. D. DORMOY, *Droit des organisations internationales*, op. cit., pp. 4-5.

131. En témoignent la fin de non recevoir opposée à la demande d'adhésion du Royaume du Maroc à l'Union européenne et le débat sur la pertinence de l'admission de la Turquie en raison de sa situation géographique partagée entre l'Europe et l'Asie. Voy. quelques travaux sur le débat relatif à l'adhésion ou pas de la Turquie à l'Union européenne : H. PERES, « La Turquie face à l'Europe. Une introduction », in *Pôle Sud*, n° 23, 2005-2, pp. 3-8 ; J. RAYMOND, « Turkey's quest for EU membership », *International affairs*, 2007, n° 2, vol. 13, pp. 305-317. ; K. TURGEN, « L'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne dans le cadre de nouvelles évolutions », in M. DROUET / X. RICHET, (dir.), *Vers l'élargissement de l'Union Européenne à l'Europe du Sud-Est*, Rennes, PUA, 2007, p. 241. ; B. NICOT / D. JOSSELIN, « L'identité de l'Union Européenne à l'épreuve de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, impact sur les pays tiers méditerranéens », in J. ANDRIANTSINBAZOVIRA / C. GESLOT, (éd.), *Les Communautés et l'Union européennes face aux défis de l'élargissement*, Actes du colloque de Besançon des 17 et 18 octobre 2002, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 353 et ss. ; C. KARAKAS, « UE/Turquie : l'hypothèse de l'intégration graduelle », *Politique Étrangère*, 3-2006, pp. 663-674.

132. Cf. *supra.*, note 62.

l'espace communautaire de la CEN-SAD résulte d'une approche d'exception qui a consisté durant ces onze dernières années à développer une politique d'adhésion peu conforme à la génétique et à la vocation de l'organisation. Dans une étude¹³³ réalisée dans la foulée du dixième sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'organisation tenu à Cotonou du 12 au 18 juin 2008, l'auteur passe au peigne fin les dysfonctionnements de la CEN-SAD. Tout en déplorant la dénaturation de l'organisation, il explique son élargissement continu par l'interprétation *lato sensu* que fait l'organisation du concept d'État sahélo-saharien. Cependant, deux autres hypothèses peuvent aussi concourir à l'explication de l'élargissement contre-nature de la CEN-SAD aux États non sahélo-sahariens.

La première a rapport au positionnement diplomatique prééminent de la Libye en Afrique¹³⁴. C'est cette posture quasi-messianique du président Kadhafi qui permet d'expliquer le choix de la Libye d'affirmer son leadership en Afrique et dans le monde au moyen d'une organisation aussi ouverte, aussi large et aussi représentative du continent que l'Union africaine¹³⁵. C'est la thèse de l'élargissement concurrentiel d'un espace communautaire en principe exclusiviste et fermé, mais qui par détournement d'objectif s'est progressivement dévoyé.

La seconde hypothèse, qui paraît tout autant plausible que la première, tente de justifier l'attractivité de la CEN-SAD par le seul dessein des États qui y adhèrent de bénéficier de la manne financière de la Libye. Aux yeux de plusieurs États africains, la CEN-SAD est devenue plus « intéressante » que nombre d'organisations sous-régionales en Afrique. La CEN-SAD est l'une des organisations sous-régionales auxquelles la participation est supposée plus rentable, d'autant qu'avant elle aucune autre organisation sous-régionale africaine ne s'est agrandie aussi vite et n'a suscité autant d'empressement chez les États. Il semble dès lors évident de soutenir que les États sont plus attentifs à la générosité légendaire¹³⁶ du guide libyen et adhèrent à la CEN-SAD plus pour bénéficier des pétro-dinars libyens que pour s'y investir en vue de la réalisation des objectifs de la communauté.

En retour, la Libye se sert de l'organisation d'abord comme le cadre propice d'exercice d'une fonction tribunitienne¹³⁷ lui permettant, un peu comme le porte-

133. Cf. Ch.-F. DONKPEGAN, *La CEN-SAD en dix ans d'existence : problèmes et perspectives*, Mémoire de fin du 2^e cycle, Diplomatie et Relations Internationales, Enam-Bénin, Cotonou, septembre 2008, 51 p.

134. Cf. R. OTAYEK, *La politique africaine de la Libye*, Paris, Karthala, 1986, 215 p. ; Ch. TRIPP, « La Libye et l'Afrique », *Politique Étrangère*, 1984, Vol. 49, n° 2, pp. 317-329 ; A. HOTTINGER, « L'expansionnisme libyen : Machrek, Maghreb et Afrique noire », *Politique Étrangère*, 1981, vol. 46, n° 1, pp. 137-149.

135. À la veille du sommet de la CEN-SAD tenu en juin 2008 à Cotonou, François Soudan livre une analyse critique du tropisme africain de la Libye. Il y soutient que l'intérêt subit de la Libye pour l'Union africaine mais surtout pour l'Afrique subsaharienne est « fragile et réversible » et que « la politique africaine de la Libye ne procède pas d'un choix mais d'un échec ». De même, la remobilisation de l'Afrique, à travers la CEN-SAD, est considérée par M. Soudan comme « le dernier avatar d'une volonté aussi brouillonne qu'obstinée de recherche, de conservation et d'extension de l'influence libyenne au sud du Sahara ». Cf. F. SOUDAN, « Kadhafi et l'Afrique. Le retour du parrain », *Jeune Afrique*, n° 2474 du 8 au 14 juin 2008, pp. 22-25.

136. Sur la facilité de clientélisation des États africains par la Libye, lire l'analyse de J.-M. MEYER / F. LEJEAL, « À coups de pétrodinars », *Jeune Afrique*, n° 2474 du 8 au 14 juin 2008, pp. 25-28.

137. En principe, la formule se rapporte aux fonctions des partis politiques. Elle consiste selon MM. Meny et Surel à « organiser et défendre des catégories sociales plébéiennes, (c'est-à-dire exclues ou se sentant exclues des processus de participation du système politique, comme d'ailleurs du bénéfice du système économique et du système culturel) et leur donner un sentiment de force et de confiance [...]. Le programme politique proposé et l'action politique menée signifient pour ces plébéiens que leur colère est officiellement représentée par des mandataires qui leur ressemblent et parlent leur langage, mais sous une forme politique articulée » (Y. MENY / Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, p. 326).

voix des peuples africains, de dénoncer un système¹³⁸, de critiquer voire de sonner la charge contre l'UA¹³⁹. La création de la CEN-SAD peut ensuite être interprétée comme un moyen de contournement de l'UA, peu emballée par les thèses fédéralistes du président libyen. Dans ce cas, elle est appelée à jouer – ce qu'elle fait depuis sa création – un rôle programmatique¹⁴⁰ consistant en l'articulation de propositions nouvelles, sinon d'une politique d'intégration alternative que la Libye peine à faire aboutir par les institutions panafricaines d'Addis-Abeba. Enfin, il apparaît dans le financement du budget général de l'organisation que l'État libyen est le plus gros contributeur¹⁴¹ et le principal bailleur de fonds de l'organisation¹⁴². Et comme un retour d'ascenseur de sa générosité, la Libye devra disposer sans contrariété de la CEN-SAD comme un instrument de sa diplomatie sur le continent africain.

Comme on peut s'en douter, c'est justement l'une des sources du positionnement concurrentiel de l'organisation à l'égard de l'Union africaine. Il révèle l'insuffisante coordination des organisations internationales africaines dont les failles, dans le cas d'espèce, sont davantage signalées par le parallélisme frappant de leurs projets de coopération.

2. Des projets de coopération parallèles

À l'instar de toute organisation de coopération ou d'intégration, la Communauté des États sahélo-sahariens a décliné ses différents objectifs en projets d'intérêt communautaire dont les uns sont principaux et les autres secondaires. Onze ans après sa création, la politique de l'organisation tarde à prendre corps. Les projets élaborés existent. Mais ils sont encore à l'étape de conception. Cependant, en dépit de la virtualité de l'action de la CEN-SAD, on peut en peindre le portrait, esquisser l'inventaire et faire ressortir ses principaux traits.

En dehors de la multiplication infructueuse de projets, c'est leur caractère concurrentiel qui saute aux yeux à l'analyse. Alors qu'elle est censée prolonger au plan sous-régional les efforts de l'UA, l'action de la CEN-SAD, telle qu'elle est annoncée dans ses projets majeurs, apparaît concurrentielle. Au lieu d'être le continuateur régional de l'UA, la CEN-SAD se déploie plutôt comme un acteur concurrentiel dont les dirigeants défendent parfois des positions très hostiles à l'organisation panafricaine. Même au plan sous-régional, les projets de la CEN-SAD sont parallèles à ceux des communautés préexistantes. À cela, il faut ajouter que les États membres de la CEN-SAD appartiennent à d'autres organisations sous-régionales ayant professé la même foi, proclamé les mêmes objectifs et articulé les mêmes projets. Ainsi, les engagements souscrits par les mêmes États dans le cadre de la CEN-SAD ne diffèrent pas dans le fond, de ceux antérieurement pris à la CEEAC ou à la CEDEAO par exemple. Au contraire, ils font double emploi

138. Pour un aperçu de la gamme des critiques régulièrement formulées par M. Kadhaï contre le processus d'intégration, lorsqu'il s'éloigne de ses thèses, consulter cette brève revue de presse : M. BEN YAMED, « Kadhaï contre l'Union africaine », *Jeune Afrique*, n° 2514 du 15 au 21 mars 2009, p. 6. ; Ch. GBENANKPON, « Mouammar Kadhaï plaide pour la suppression de la CEDEAO, de la SADC et autres », *L'Informateur*, n° 1428 du 18 juin 2008, p. 2. ; « Ouverture du sommet de la CEN-SAD. Kadhaï désavoue la CEDEAO et consorts », *La Nouvelle Tribune*, n° 1453 du 18 juin 2008, p. 6.

139. Cf. M. KADHAÏ, *La voie vers les États-Unis d'Afrique*, 2008, pp. 6-7.

140. La capacité de formuler un programme ou de décliner en projets concrets une vision déterminée.

141. Cf. *supra.*, note n° 95.

142. Outre la contribution au budget de la CEN-SAD qui place largement la Libye en tête, le financement des projets de l'organisation ainsi que la mobilisation du capital de la Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce pèsent également principalement sur le gouvernement libyen. La quote-part de la Libye au capital de cette banque est de 45 % tandis que celle du deuxième contributeur, le Soudan s'élève à 10 % et à 5 % pour les autres États membres.

et accréditent l'hypothèse de la concurrence entre les organisations internationales africaines. Plusieurs éléments de comparaison existent d'une part, entre la CEN-SAD et l'Union africaine et d'autre part, entre la CEN-SAD et les organisations sous-régionales et attestent du chevauchement des politiques de coopération ou d'intégration en Afrique.

Au plan continental, on citera à titre d'illustration, la « grande muraille verte »¹⁴³ qui est le projet phare de la CEN-SAD, initié par Olusegun Obasanjo¹⁴⁴ et adopté au sommet de la CEN-SAD de Ouagadougou en juin 2005. Mais ce même projet a été adopté par l'Union africaine en juillet 2005 à Syrte. Et l'UA¹⁴⁵ et la CEN-SAD¹⁴⁶ ont ainsi concomitamment entrepris des études préliminaires et engagé leurs ressources sur l'opérationnalisation du même projet avant de sentir la nécessité d'harmoniser leur position respective¹⁴⁷. Or, à l'exception du Maroc, les vingt-neuf États membres de la CEN-SAD se retrouvent également à l'Union africaine et l'action concurrentielle de chacune de ces organisations sur la « grande muraille verte » constitue assurément un dédoublement inefficace. D'autres projets illustrent bien cette collision programmatique entre l'UA et la CEN-SAD. En matière infrastructurelle, la CEN-SAD a conçu trois grands projets¹⁴⁸ qui, s'ils ne font pas double emploi avec ceux de l'UA, brouillent tout de même l'unité et l'efficacité de l'action du continent à travers l'organisation continentale.

Au plan sous-régional, plusieurs projets de la CEN-SAD sont en effet, soit une reprise d'engagements déjà souscrits par les mêmes États, soit la reformulation de projets déjà articulés mais dans d'autres organisations. C'est le cas de l'objectif de la CEN-SAD d'établir une « union économique globale »¹⁴⁹ par la création d'une zone de libre échange. Ce projet ne constitue pas une innovation, car toutes les organisations sous-régionales¹⁵⁰ existant avant la CEN-SAD et auxquelles ses États membres appartiennent, y aspirent aussi. Mieux, certaines communautés comme la CEDEAO¹⁵¹, la CEMAC¹⁵² ou le

143. Elle vise des actions de lutte contre la désertification, le développement socio-économique des zones dégradées, la reforestation et la mise en œuvre de projets de conservation, de restauration des ressources naturelles et de promotion d'activités économiques comme l'agriculture, l'élevage, la pêche.

144. Président de la République fédérale du Nigeria de 1999 à 2007.

145. La Commission de l'UA a également élaboré un document de conception ainsi qu'un plan d'actions.

146. Abdoulaye Wade, président de la République du Sénégal, mandaté par la CEN-SAD, a présidé deux réunions ministérielles et mis en place un comité technique d'experts dont les travaux ont abouti à l'élaboration des documents ci-après : une note conceptuelle, un tracé indicatif, des termes de référence, des éléments de coût indicatif etc.

147. C'est ce qui justifie l'atelier technique d'harmonisation organisé par le secrétariat général de la CEN-SAD à Tripoli le 15 mai 2008 et celui de restitution de l'étude de faisabilité de la Grande muraille verte du Sahel et du Sahara tenu les 6 et 7 mai 2009 à Ouagadougou auquel ont participé la Commission de l'UA, la République du Sénégal, l'Observatoire du Sahel et du Sahara (OSS) et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS).

148. Il s'agit d'abord, du projet de route transsaharienne Al Kadhafi longue de 1 115 kilomètres qui devra relier la Libye au Niger et au Tchad, ensuite du projet de chemin de fer devant relier toujours la Libye au Tchad et au Niger et, enfin du projet de chemin de fer Africarail prévu pour relier le Bénin, le Niger, le Burkina Faso et le Togo.

149. Article 1^{er} du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 6.

150. Par exemple, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Comme organisation sous-régionale, l'UEMOA a commencé à bâtir une zone de libre échange depuis 1996. Ainsi, les mesures suivantes ont entre autres été prises par ses États membres : réduction des droits et taxes d'entrée respectivement de 30 %, 60 %, 80 %, 100 % en juillet 1996, juillet 1997, janvier 1999 et janvier 2000.

151. Dans l'espace CEDEAO, la mise en place d'une zone de libre échange a commencé depuis 1979. Dans ce cadre, des critères de convergence devant conduire à la réalisation de cette zone ont été élaborés. Au titre de ces critères, il convient de citer le déficit budgétaire qui doit être inférieur à 4 % du PIB nominal ; le taux d'inflation annuel moyen qui doit être inférieur ou égal à 10 % etc.

152. La CEMAC a aussi, dans le cadre de la concrétisation d'une zone de libre échange, créé une Union douanière dénommée Union douanière des États de l'Afrique centrale (UDEAC). L'UDEAC a adopté en juin 1993 un tarif extérieur commun révisé en 2001, un code des douanes CEMAC, une harmonisation de la TVA a aussi été entreprise.

COMESA¹⁵³ sont déjà très engagées dans sa réalisation. Pour diverses raisons inhérentes à chaque regroupement, cette zone de libre échange n'est encore véritablement réalisée dans aucune sous-région du continent africain. Néanmoins, les différentes organisations de coopération ou d'intégration s'activent pour qu'elle soit une réalité. Dans ces conditions, le projet de création de la zone de libre échange de la CEN-SAD apparaît comme un projet de plus, sans originalité et entraînant la dispersion d'énergies et de ressources financières des États. D'où la nécessité de mettre en place un système de coordination des organisations internationales africaines.

B. *L'indispensable coordination des organisations africaines*

Depuis plusieurs décennies déjà, l'Union africaine se préoccupe de ses relations avec les organisations sous-régionales pour mettre en œuvre ses objectifs en matière économique¹⁵⁴. Face à l'inflation de ces regroupements sous-régionaux¹⁵⁵ consécutive au signal donné par l'OUA en 1973, il était devenu indispensable de prévenir la concurrence fonctionnelle entre eux afin de garantir l'efficacité de leurs actions. Faute d'avoir trouvé ce mécanisme de régulation, la sous-régionalisation a ouvert une ère de pluralisme intégral. Durant ces trois dernières décennies, elle s'est particulièrement manifestée par une concurrence insinuée entre régionalisme et sous-régionalisme et un dédoublement inutile de leurs actions. Il convient donc de les rationaliser sur la base d'éléments conventionnels existants mais avec un minimum de règles de bonne conduite.

1. *Les fondements juridiques de la coordination*

Plusieurs textes – traité et actes unilatéraux des organisations – peuvent servir de fondements juridiques à la coordination et à l'harmonisation des activités des organisations africaines. En effet, sans avoir besoin de prendre l'initiative d'une nouvelle réglementation particulièrement volontariste, l'état actuel du droit conventionnel applicable sur le continent présente déjà quelques arguments favorables à la construction d'un dialogue entre organisations internationales africaines.

À titre principal, c'est dans le traité d'Abuja, actualisé par une décision¹⁵⁶ de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine réunie à Banjul en juillet 2006 qu'il faut rechercher les fondements de la rationalisation des relations entre l'organisation régionale et les communautés sous-régionales. Hormis le fait qu'il est la « constitution » de la Communauté économique africaine et, en tant que telle, qu'il jette les bases d'un espace économique africain, le traité d'Abuja est également l'instrument juridique international à travers lequel le « régionalisme institutionnel »¹⁵⁷ est appréhendé et mis en perspective. Plusieurs dispositions du traité d'Abuja¹⁵⁸ font allusion à la nécessité d'harmoniser les activités des organisations sous-régionales de manière à ce qu'elles s'inscrivent dans la stratégie

153. Le COMESA enfin, depuis octobre 2000 a entrepris avec un échantillon de neuf États la construction d'une zone de libre échange notamment par l'harmonisation des tarifs douaniers de ses États membres.

154. Cf. la décision relative à la mise en œuvre de la décision du sommet de Syrte sur l'Union africaine ; conférence des chefs d'État et de gouvernement, 9-11 juillet 2001, Lusaka, Zambie, in *AHG/Dec.160 (XXXVII)*, pp. 3-4.

155. Cf. M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, op. cit., pp. 819-845.

156. Cf. la décision relative au moratoire sur la reconnaissance des communautés économiques régionales (CER), in *Assembly/AU/Déc.112 (VII)*, p. 1.

157. M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, op. cit., p. 819.

158. Parmi elles, on peut citer l'article 4, § 1d et § 2b, l'article 6 § 1b iii, l'article 30 § 3, l'article 31 § 2 et enfin l'article 32 § 2.

continentale qui additionne et fusionne les intégrations sous-régionales¹⁵⁹. Mais la disposition fondamentale est l'article 6 du traité d'Abuja. Il planifie avec méthode l'intégration des pays africains, organise les relations entre les différents acteurs et propose un agenda formellement précis et rigoureux pour y parvenir¹⁶⁰.

À titre subsidiaire, on peut évoquer, toujours comme fondement juridique de la coordination des organisations, les résolutions des organes de l'OUA¹⁶¹.

En somme, il convient de mentionner que le traité d'Abuja a comblé un vide en offrant les éléments juridiques de la collaboration des organisations interétatiques africaines et de l'harmonisation de leurs actions respectives. C'est avec ce traité que les organisations sous-régionales deviennent à la fois une condition et une exigence de la stratégie d'intégration du continent. L'idée « d'étapes » fut même très tôt évoquée pour mieux traduire le rôle des organisations sous-régionales dans le projet continental¹⁶². Et en inscrivant dans le marbre du droit conventionnel ce procédé d'intégration par cercles concentriques¹⁶³ si cher au président Senghor, les États africains ont assurément innové d'autant que le droit international classique n'offre pas de base pour surmonter, dans une même région, les difficultés relationnelles entre organisations interétatiques. L'option de régulation qui découle du traité d'Abuja¹⁶⁴, renforcée par l'Union africaine en 1999¹⁶⁵ est donc bien celle de « l'intégration économique par étapes »¹⁶⁶ ou plus précisément du « fédéralisme par agrégation »¹⁶⁷ qui entraîne en théorie selon Georges Scelle, plus que la subordination des communautés sous-régionales, la spécialisation et à terme le compartimentage de leurs actions.

La CEN-SAD s'inscrit dans ce cadre juridique et souscrit à la démarche. La référence au traité d'Abuja est formelle et la résolution des créateurs de la CEN-SAD « à concrétiser la volonté d'intégration économique, politique, culturelle et sociale conformément aux dispositions pertinentes de la charte des Nations Unies, celle de l'Organisation de l'Unité Africaine, de l'Organisation de la Conférence Islamique, du traité d'Abuja de 1991 et des organisations sous-régionales dont sont membres les

159. Cf. l'article 88 du traité d'Abuja.

160. Le traité d'Abuja prévoit une transition de trente-quatre ans à partir de l'entrée en vigueur du traité. Cette période est subdivisée en six étapes allant de la zone de libre échange à la communauté en passant par l'union douanière et le marché commun. Les six étapes sont les suivantes : une 1^{re} étape de cinq ans pour le renforcement des communautés régionales existantes et la création de nouvelles là où elles n'existent pas ; une 2^e étape de huit ans pour la construction de zones de libre échange régionales ; une 3^e étape de dix ans pour la mise en œuvre d'unions douanières régionales ; une 4^e étape de deux ans pour l'installation d'une union douanière à l'échelle du continent ; une 5^e de quatre ans pour la réalisation d'un marché commun africain ; enfin, une 6^e étape de cinq ans pour le bouclage du processus d'intégration avec la création de la communauté économique proprement dite.

161. Cf. *supra.*, note n° 20.

162. Cf. P.-F. GONIDEK, *Les organisations internationales africaines*, op. cit., p. 18.

163. La théorie des « cercles concentriques » a été préconisée par Léopold Sédar Senghor au début des années 1960. Selon le président sénégalais, l'intégration du continent suppose au préalable la création de sous-ensembles régionaux avant d'attaquer de front le grand ensemble africain. Il faut commencer modestement par construire les premiers cercles interétatiques de solidarité, dont l'ensemble, formé de cercles concentriques de plus en plus larges parce que comprenant des États de plus en plus nombreux, ira de la Sénégambie au marché commun africain.

164. Cette approche dite du traité d'Abuja plaide pour un retour aux sources. Elle recommande de se conformer à la configuration géographique du continent opérée par la résolution CM/Rés. 464 (26), suivant laquelle l'Afrique est divisée en cinq sous-régions. Par conséquent, il y aura conformément aux dispositions du traité d'Abuja une communauté économique par sous-région. La rationalisation autour des cinq régions du traité d'Abuja impliquerait une fusion ou une absorption des autres entités d'intégration existantes.

165. L'approche du *statu quo* voudrait que les bases actuelles du processus d'intégration ne soient pas remises en question. Autrement dit, dans le schéma qu'elle porte, le nombre actuel des communautés économiques régionales doit être maintenu, ce qui signifie la survivance des huit reconnues par l'Union africaine.

166. K. AHADZI, op. cit., pp. 90-91.

167. G. SCELLE, *Manuel de droit international public*, Paris, Domat-Montchrestien, 1948, p. 32.

États de la CEN-SAD »¹⁶⁸ n'est que la consécration du référentiel juridique d'Abuja. Mais la célébration du traité d'Abuja par les textes constitutifs de la plupart des communautés sous-régionales n'est que formelle. Malgré ses vertus évidentes que magnifie avec talent le professeur Mahiou¹⁶⁹, le traité d'Abuja manque dans la pratique d'emprise sur l'action des organisations sous-régionales.

C'est pourquoi, pour mieux coordonner les organisations sous-régionales et éviter que leurs actions, au lieu d'être complémentaires, ne soient que parallèles et concurrentielles, il devient nécessaire de prolonger le traité d'Abuja et la décision de l'UA de 1999 par une table de règles novatrices, mais respectueuses des principes qui bornent la marge de manœuvre de cette catégorie de sujet de droit international.

2. *Les modalités de la coordination*

Malgré la volonté manifeste de l'Union africaine de canaliser la dynamique coopérative et de maîtriser sur le continent le « régionalisme institutionnel », le volontarisme des États a néanmoins conduit à un foisonnement d'organisations sous-régionales. Certaines ont été créées conformément aux recommandations de l'organisation continentale dans l'esprit du plan d'action de Lagos et du traité d'Abuja. D'autres par contre, tout en étant des organisations sous-régionales s'écarterent, dans leur fonctionnement, de l'esprit des instruments juridiques communautaires en la matière. Les organisations sous-régionales relèvent de la première catégorie tandis qu'il convient d'isoler la CEN-SAD comme étant le prototype de communauté économique régionale dont le fonctionnement et l'action sont à l'origine de la concurrence à laquelle il importe de remédier. Pour ce faire, et dans le cadre spécifique des relations concurrentielles qu'entretiennent l'UA et la CEN-SAD, deux mesures peuvent être envisagées. La première est relative à la mission et aux champs d'action des organisations sous-régionales et la seconde, à la pertinence même de l'espace communautaire de la CEN-SAD.

En ce qui concerne la première mesure, rappelons qu'il est nécessaire pour la survie de la CEN-SAD, qu'elle rationalise son domaine d'intervention. La détermination de ses objectifs et la formulation de ses projets doivent en principe obéir à la division du travail intégrateur avec d'une part, l'Union africaine et d'autre part, les communautés économiques régionales. Or, l'étude des différents projets de la CEN-SAD montre bien un problème de chevauchement non seulement avec l'organisation continentale mais aussi avec les autres regroupements sous-régionaux auxquels appartiennent déjà ses États membres¹⁷⁰. Il se pose alors de toute évidence pour la CEN-SAD, un problème de vision et de pertinence des choix programmatiques qu'elle opère et en vue desquels elle mobilise les ressources des États.

Pour la simple raison que ses membres sont à la fois membres et donc contributeurs de l'UA mais également des communautés économiques régionales, il semble s'imposer que la CEN-SAD ne s'aventure ni dans le champ d'action de la première ni dans celui des secondes. Pour des besoins de rationalisation des ressources limitées des États africains, et pour justifier sa finalité, la CEN-SAD gagnerait à ne pas être excentrique dans ses ambitions et dans la définition de ses priorités. Ce qui revient à admettre qu'elle ne puisse pas piloter des projets identiques ou similaires, comme c'est actuellement le cas, parallèlement et simultanément à d'autres entités sous-régionales.

168. Préambule du traité portant création de la Communauté des États sahélo-sahariens, *op. cit.*, p. 5.

169. A. MAHIOU, « La Communauté économique africaine », *op. cit.*, pp. 798-819.

170. Cf. *supra*.

Dans cette nouvelle conception du cahier des charges des organisations internationales africaines, la CEN-SAD pourrait laisser aux bons soins des regroupements sous-régionaux qui s'y attellent déjà, les objectifs purement économiques, monétaires et commerciaux, comme par exemple la création d'une zone de libre échange. En revanche, lui reviendraient désormais des buts spécifiques et pertinents comme la lutte contre la sécheresse et les effets de la désertification, la sécurité alimentaire, ou encore la construction dans l'espace sahélo-saharien d'infrastructures routières. Mais l'efficacité qui impose cette délimitation des compétences de la CEN-SAD, ne va pas sans une redéfinition de la cartographie de son espace communautaire.

Quant à l'espace communautaire de la CEN-SAD, sa pertinence peut être discutée. Dès lors, la redéfinition du critère d'appartenance à cette organisation apparaît nécessaire. Même si on convient que « la notion d'organisation régionale repose à la fois sur la contiguïté ou proximité géographique et la communauté d'intérêts politiques »¹⁷¹, il faudra néanmoins souligner que la politique d'élargissement d'une organisation ne saurait conduire à un certain relâchement de son dynamisme. La lisibilité de l'espace communautaire de la CEN-SAD et l'efficacité de son action n'en ressortent pas toujours renforcées et dans le cas d'espèce, son élargissement comporte sans cesse un risque pour l'organisation elle-même et pour l'Union africaine.

Pour la CEN-SAD, il y a un risque de déperdition, de dispersion et à terme d'inefficacité. En effet, divers États appartenant à plusieurs autres organisations sous-régionales et provenant de sous-régions multiples adhèrent à la CEN-SAD. Et à force de s'élargir sans balises, au point de prendre une dimension quasi-continentale, l'organisation peut perdre les moyens de mordre sur le réel et compromettre la réalisation de ses objectifs. Il s'impose de ce fait à la CEN-SAD de reconsidérer ses critères d'admission et si possible de réduire son effectif en fonction de sa dénomination et des nouvelles missions qui pourraient dorénavant relever du portefeuille des communautés économiques régionales. C'est seulement à ces conditions, et sans *pretium doloris*, que l'organisation pourra « gagner en dynamisme fonctionnel et en développement structurel [...] ce qu'elle perd en étendue spatiale »¹⁷².

Mais l'agrandissement permanent de la CEN-SAD est aussi préjudiciable à l'UA. Si, à moyen ou à long terme, conformément au rythme exponentiel des adhésions, la quasi-totalité des États africains finissent par adhérer à la CEN-SAD, elle deviendrait *de facto* la doublure de l'organisation régionale. Dans ce cas, déjà de moins en moins virtuelle, au lieu d'être un acteur complémentaire de l'action de l'UA dans l'intégration du continent, elle deviendra assurément un acteur concurrentiel voire une entrave considérable à l'atteinte de cet objectif.

L'idée d'une communauté regroupant les États du Sahel et du Sahara, sur le format des communautés économiques régionales est légitime. Cette légitimité plonge ses racines dans le modèle d'intégration de l'Union africaine qui s'appuie sur les entités sous-régionales. Cette légitimité est en plus adoubée par l'intérêt géopolitique que représente la CEN-SAD pour les États sahélo-sahariens. Bâtie, à l'instar des sept autres communautés sous-régionales admises par l'Union africaine,

171. J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 793.

172. R. J. DUPUY, « État et organisation internationale », *op. cit.*, p. 15.

sur le socle d'un « volontarisme intégrateur », la CEN-SAD est voulue comme une organisation dont l'action devrait être complémentaire à celle de l'UA et des États eux-mêmes. Car, comme le souligne très justement le professeur Cohen-Jonathan, « la volonté politique d'un État de soutenir une organisation est à la mesure de l'utilité qu'elle représente pour la conduite de sa politique nationale »¹⁷³.

Cependant, le fonctionnement de la CEN-SAD l'éloigne de sa vocation subrégionale. Il tend à en faire un acteur concurrentiel positionné en face de l'Union africaine lui discutant, au mépris de ses propres repères identitaires, représentativité et ambitions. D'où, entre l'UA et la CEN-SAD, un rapport peu harmonieux ne permettant pas de conduire efficacement les objectifs de coopération entre les États et de réaliser l'intégration du continent si proclamée. Mais, outre la dénaturation, l'animation de la CEN-SAD soulève plusieurs autres interrogations. La plus vive est la dépendance politique et financière de l'organisation à l'égard de la Libye. L'omniprésence de son chef d'État explique, selon plusieurs observateurs, les « frasques » et les « malformations post-natales » de la CEN-SAD.

Pour autant, l'organisation saura-t-elle recouvrer sa vocation et redécouvrir sa mission d'organe d'appui à l'UA et non de duplication de ses traits identitaires ? Les perspectives d'avenir de ce récent projet semblent plutôt pessimistes, à moins de faire la « fine plume », sauf à oser imaginer que l'organisation s'autonomise en s'extrayant de l'influence de la Libye.

173. G. COHEN-JONATHAN, « L'État face à la prolifération des organisations internationales », in *Les organisations internationales. Crise, mutation, développement*, Paris, Pedone, 1988, p. 386.

