

Quatrième retraite annuelle

des hauts représentants et envoyés spéciaux des Communautés économiques régionales (CER)

L'évolution de la dynamique mondiale et l'avenir de la médiation
régionale en faveur de la paix et de la gouvernance constitutionnelle et
démocratique en Afrique



RAPPORT FINAL

14–16 septembre 2025

Dakar, Sénégal



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	2
Résumé analytique	3
1. Introduction	4
2. Principales conclusions	7
3. Réflexions des panels thématiques	10
3.1. Panel 1 : Le rôle des CER dans la promotion de la paix et d'une gouvernance efficace, responsable et constitutionnelle, dans le contexte actuel d'affaiblissement du multilatéralisme et des mutations géopolitiques	10
3.2. Panel 2 : Solutions adaptatives et innovantes pour l'action des CER dans le contexte géopolitique actuel	11
3.3. Panel 3 : Quelle a été la réponse apportée par les organisations internationales et leurs partenaires face à la dynamique changeante du paysage géopolitique, et quelle devrait être leur réaction, notamment au niveau de leur appui à la mission des CER et aux moyens à leur disposition en cas de transition politique dans certains pays ?	13
4. Éléments à retenir des panels spécifiques à chaque région/ pays	14
4.1. États côtiers	14
4.2. Le Soudan	15
4.3. La Somalie	16
4.4. Le Sahel central	17
4.5. La région des Grands Lacs	18
5. Conclusion	19
5.1. Recommandations à l'intention des CER	20
5.2. Recommandations à l'intention des partenaires internationaux	21
<i>Pour International IDEA</i>	21
<i>Pour les donateurs</i>	21
<i>Pour l'ensemble des acteurs internationaux</i>	22

Acronymes

AES	Alliance des États du Sahel
UA	Union africaine
MUASSS	Mission de soutien et de stabilisation de l'Union africaine en Somalie
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
UE	Union européenne
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
International IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
MISAHEL	Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel
CER	Communautés économiques régionales africaines
ONU	Organisation des Nations Unies

Résumé analytique

International IDEA a organisé, du 14 au 16 septembre 2025, à Dakar, au Sénégal, la **Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et envoyés spéciaux des Communautés économiques régionales africaines (CER)**, en collaboration avec le gouvernement de la République du Sénégal et avec le soutien des gouvernements des Pays-Bas, de la Suisse et de la Norvège. Cette rencontre, qui a rassemblé une centaine de participants, visait principalement à faire le point sur l'évolution de la situation géopolitique mondiale, en particulier la crise du multilatéralisme et ses répercussions sur le rôle des CER dans la gestion des transitions et des conflits au sein des États membres concernés, ainsi que l'évolution des attitudes et des dynamiques depuis la tenue de la Troisième retraite annuelle.

En termes de résultats, ce rendez-vous a constitué une **plateforme unique** réunissant les principales parties prenantes engagées dans le processus de transition en cours dans des contextes fragiles et/ou marqués par une situation de conflit. À cette occasion, il a également contribué au **réajustement stratégique des initiatives d'International IDEA** au soutien d'une approche véritablement régionale, fondée sur un engagement réfléchi et concerté aux côtés des CER ou conformément aux mécanismes régionaux existants, tout en renforçant l'appui apporté à plusieurs États côtiers maritimes. En ce sens, International IDEA entend **soutenir les efforts visant à repositionner la MISAHEL et à en faire un pôle de stabilisation du Sahel, en privilégiant des réponses proactives et coordonnées plutôt qu'une gestion réactive des crises**. International IDEA tient à exprimer sa reconnaissance à l'Union européenne et au gouvernement de la Suisse qui ont fait part de leur volonté de soutenir les prochaines éditions de la Retraite annuelle, en écho au soutien du gouvernement du Royaume des Pays-Bas, garantissant ainsi la **pérennité de la plateforme** et la **continuité de l'engagement** des parties prenantes responsables de la conduite des processus de transition dans des contextes fragiles et/ou marqués par une situation de conflit.

Voici les principales recommandations qui ont été formulées à l'issue de la rencontre :

❖ À l'intention des CER et de leurs médiateurs :

- Renouveler leur adhésion aux normes et cadres démocratiques.
- Reconsidérer le recours aux sanctions imposées aux États et aux solutions militaires.
- Adopter une démarche globale de médiation, permettant de dépasser les obstacles institutionnels et de s'attaquer aux causes profondes des crises – en particulier l'extrême pauvreté, le chômage et le désenchantement des jeunes, la marginalisation et l'exclusion des femmes, et le manque d'opportunités de développement socioéconomique.
- Engager des initiatives et processus de médiation transfrontaliers visant à résoudre les différends qui touchent les communautés vivant dans les zones frontalières, par exemple ceux liés aux ressources, les désaccords territoriaux, les tensions ethniques et la question de l'itinérance des éleveurs ; ils pourraient s'appuyer sur les pratiques africaines traditionnelles de résolution des conflits, en mettant l'accent sur le dialogue, l'inclusion et l'interconnexion, tout en abordant les défis contemporains que représentent le changement climatique, le terrorisme et l'interdépendance économique.
- Conférer plus de pouvoir d'action aux jeunes et aux femmes qui sont aussi des acteurs essentiels de la stabilisation, de la gouvernance et du développement dans les zones fragiles et touchées par un conflit.

❖ À l'intention des partenaires internationaux :

- Maintenir un engagement constant auprès des pays africains fragilisés par les conflits, en favorisant un dialogue inclusif et des mécanismes de recherche de consensus aux niveaux national et régional, respectueux de la souveraineté nationale, de l'État de droit et des droits humains.
- Prioriser les processus dirigés par les autorités africaines compétentes, soutenus par un appui diplomatique et financier coordonné.
- Intensifier les efforts visant à renforcer les capacités des CER et des mécanismes régionaux, ainsi que celles des médiateurs et envoyés spéciaux, pour renforcer leur rôle de piliers essentiels de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) et de l'Architecture africaine de gouvernance (AAG).
- Tirer parti des mécanismes *minilatéraux* et multiniveaux (pays partageant les mêmes idéaux, groupes d'amis et de contact, troïkas, etc.) pour réparer les fractures géopolitiques et faciliter le partage d'informations et les progrès lents mais sûrs vers la résolution des crises.
- Encourager une médiation inclusive et participative, en valorisant particulièrement le rôle des femmes et des communautés.

1. Introduction

International IDEA a organisé la **Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et des envoyés spéciaux des Communautés économiques régionales africaines (CER)**, du 14 au 16 septembre 2025 à Dakar, au Sénégal, en collaboration avec le gouvernement de la République du Sénégal et avec le soutien des gouvernements des Pays-Bas, de la Suisse et de la Norvège. Son thème s'est inspiré de l'une des recommandations tirées de la Troisième retraite annuelle organisée à Nairobi, au Kenya, en octobre 2024 : la nécessité d'engager une réflexion approfondie et proactive sur les transformations majeures que connaît actuellement le multilatéralisme et leurs répercussions sur les initiatives de médiation visant à résoudre les tensions constitutionnelles et politiques complexes en Afrique et accompagner la transition.

Ce nouveau rendez-vous s'est donc tenu sur le thème « **Évolution de la dynamique mondiale et avenir de la médiation régionale en faveur de la paix et de la gouvernance constitutionnelle et démocratique en Afrique** ». Comme lors des éditions précédentes, cette retraite visait avant tout à offrir un espace de dialogue ouvert et propice à la réflexion pour que les hauts fonctionnaires des organisations multilatérales régionales et des gouvernements, les constitutionnalistes et experts en matière de consolidation de la paix, ainsi que diverses personnalités de la société civile puissent engager des discussions stratégiques sur les crises, les récents développements, et surtout les défis auxquels sont confrontés les gouvernants pour préserver la stabilité constitutionnelle et démocratique et lutter contre l'instabilité en Afrique.

L'objectif principal de cette rencontre était de dresser un bilan de la situation géopolitique, en particulier les conséquences de la crise du multilatéralisme et la manière dont elle remet en question les efforts des CER en matière de gestion des processus de transition et des conflits dans les États membres. La discussion devait aussi porter sur l'évolution des attitudes et des dynamiques observées depuis que s'est tenue la Troisième retraite annuelle. L'exercice avait pour but de dégager des enseignements pratiques, de partager des expériences et de retenir certaines leçons à partir de réflexions ouvertes, franches et honnêtes. Les débats se sont articulés autour de trois thématiques, et ont donné lieu à cinq panels de discussion par pays/région, animés par des personnalités. Plusieurs réunions bilatérales et à huis clos ont également eu lieu en marge de la retraite, auxquelles ont participé des représentants des CER, de certains pays, et des envoyés spéciaux.

Elle a réuni une centaine de participants, 32 environ étant des femmes. Citons, parmi ceux-ci : l'ancienne Première ministre et actuelle haute représentante du Président du Sénégal, D^{re} Aminata Toure ; le haut représentant du Président du Sénégal pour les relations internationales, professeur Abdoulaye Bathily ; le Commissaire aux affaires politiques, à la paix et à la sécurité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ambassadeur Abdel-Fatau Musah ; le chef de cabinet du président de la Commission de l'Union africaine (UA), ambassadeur Mohamed El-Amine Souef ; le haut représentant de l'UA pour le projet « Faire taire les armes », D^r Mohamed Ibn Chambas ; l'envoyé spécial de l'Union européenne (UE) pour le Sahel, ambassadeur João Cravinho ; l'ambassadrice du Royaume des Pays-Bas au Sénégal, Mme Carmen Haagenars ; le secrétaire d'État adjoint, chef de la Division Afrique au Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse, ambassadeur Philip Stalder ; l'envoyé spécial de la Suisse pour la Corne de l'Afrique, M. Sylvain Astier ; Mme Tamara Mona, nommée ambassadrice de la Suisse au Sénégal ; M. Pietro Mona, nommé ambassadeur la Suisse au Cap-Vert, en Gambie, en Guinée-Bissau, au Mali et en Mauritanie ; le chef de la MISAHÉL, D^r Mamadou Tangara ; le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies (ONU) pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, ambassadeur Leonardo Simão ; l'ambassadeur de l'UE au

Sénégal, M. Jean-Marc Pisani ; le directeur Afrique et Asie occidentale d'IDEA International, D^r Roba D. Sharamo ; et le secrétaire général d'IDEA International, D^r Kevin Casas-Zamora, qui a participé virtuellement.

La Quatrième retraite annuelle s'est déroulée dans un contexte de changements dramatiques et accélérés du cadre de la gouvernance mondiale, en particulier depuis le début de l'année 2025. Il est en effet indéniable que les systèmes multilatéraux de gouvernance traversent des difficultés sans précédent et sont proches d'un point de rupture. Cette crise du multilatéralisme se manifeste de plusieurs façons : un recul de la coopération mondiale et de l'efficacité des institutions internationales (et donc du travail des hauts représentants et envoyés spéciaux), des rivalités de pouvoir et des bouleversements politiques au niveau des pays. Si d'aucuns affirment que le multilatéralisme pourrait se réinventer grâce à des réformes ou un renforcement de la coopération régionale, d'autres perçoivent un glissement durable vers un ordre mondial multipolaire et fragmenté. L'affaiblissement relatif des plateformes multilatérales coïncide avec une concurrence accrue sur la scène géopolitique et une multiplication des initiatives unilatérales cherchant à accroître l'influence de certains acteurs et à favoriser des partenariats (souvent ponctuels et de nature essentiellement transactionnelle). Du fait de ses atouts mais aussi de ses vulnérabilités économiques, climatiques, naturelles, technologiques et sociopolitiques, l'Afrique se trouve particulièrement exposée aux secousses provoquées par ces mutations globales. En effet, la hausse notable du nombre de changements anticonstitutionnels de régimes, de l'instabilité, des conflits, de la cristallisation de l'autoritarisme et du recul démocratique, – le tout dans un climat de désillusion quant à la force de la démocratie en particulier depuis les dix dernières années, même dans des pays relativement stables –, ne saurait être perçue comme une simple coïncidence.



Participants à la cérémonie d'ouverture de la Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et envoyés spéciaux des CER, Dakar, Sénégal, 14 septembre 2025. Crédit : International IDEA

Sur fond de régression du multilatéralisme à l'échelle mondiale, les CER ont du mal à conserver leur influence, tandis que d'autres acteurs, grands et petits, extérieurs au continent, cherchent à accroître leur présence et leur propre influence. Dans le même temps, certains États africains privilégient désormais la poursuite de leurs propres intérêts, en marge des plateformes continentales et sous-régionales, voire en divergeant de celles-ci. Le soutien politique et matériel extérieur à l'agenda de travail des CER en matière d'intégration régionale, de paix et de sécurité et, plus largement, en faveur

de la gouvernance constitutionnelle et démocratique a également fléchi peu à peu. Parallèlement, une résistance se manifeste au sein des États membres à l'égard des orientations et décisions des CER – notamment celles relatives à la démocratie, à l'ordre constitutionnel et aux droits humains. Cette tendance ne fait que se développer, et s'inscrit dans un contexte de montée ou de résurgence de visions souverainistes, d'affirmations absolutistes, et de sentiments antioccidentaux ou anticoloniaux. Il convient de rappeler que trois pays d'Afrique de l'Ouest (le Burkina Faso, le Mali et le Niger) se sont retirés de la CEDEAO et ont formé l'Alliance des États du Sahel (AES), tandis que certains pays ont pour leur part suspendu leur adhésion à l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).

Dans de nombreuses situations, malgré l'existence de cadres régionaux solides susceptibles de guider le retour à l'ordre constitutionnel, les pays confrontés à des changements de régime anticonstitutionnels ou à des conflits en sont venus à dicter les modalités et la portée de l'intervention des CER – si tant est qu'ils choisissent d'y rester engagés. Ces entités multilatérales ne sont désormais plus en mesure d'imposer les conditions du rétablissement de l'ordre constitutionnel. Dans le vide ainsi créé, divers acteurs extérieurs, y compris des régimes non démocratiques, cherchent à gagner du terrain, à s'implanter et à étendre leur présence, en particulier dans les régions du Grand Sahel, de la Corne de l'Afrique et des Grands Lacs. Un tel phénomène freine le retour à une stabilité durable et à une paix transformatrice dans les pays concernés de ces régions, tout comme dans le reste du continent, et soulève aussi des interrogations pour les partenaires démocratiques extérieurs.

Ces développements appellent donc une (ré)évaluation sérieuse du rôle des CER dans le cadre géopolitique africain en pleine mutation et au renouvellement de leurs visions, fondements, stratégies et actions. Ces changements doivent aussi éclairer la vision, les stratégies et les modes d'engagement des instances internationales (notamment International IDEA) et d'autres partenaires (notamment l'UE et ses États membres). Mais même si ces transformations posent des défis majeurs, elles offrent aussi néanmoins l'occasion de repenser les approches et d'explorer de nouvelles formes d'intervention dans les pays en phase de transition sur le plan constitutionnel, y compris s'ils s'écartent de cette voie.

À la lumière de ces profonds changements, et outre le réexamen des enseignements tirés des retraites précédentes et les développements intervenus depuis, les participants à cette Quatrième retraite se sont penchés sur le nouveau rôle possible des CER, en partant de ce constat de multilatéralisme en crise. Cette rencontre sert en effet de forum stratégique pour débattre de l'état actuel et de l'avenir de l'engagement continental et sous-régional visant à asseoir la paix, la stabilité dans les États membres, à travers la résolution des divisions politiques, et la promotion d'une gouvernance efficace et rendant des comptes. La rencontre a également permis d'évaluer si et de quelle façon les CER peuvent actualiser leur vision, leurs normes et leurs modalités d'engagement dans la promotion et la défense de l'intégration régionale et de la gouvernance constitutionnelle démocratique.

Les principaux résultats et grandes réflexions tirés de cette Retraite sont présentés dans la première partie de ce rapport. La deuxième partie reprend les points de vue qui ont été partagés et les conclusions plus larges qui ont émergé des discussions, tandis que la troisième met en lumière les idées échangées au sein des groupes thématiques. La quatrième section contient les conclusions des groupes de discussion par région et par pays. Enfin, des recommandations concrètes sont formulées à la fin de ce rapport visant à faire progresser et à opérationnaliser les idées qui se sont dégagées au cours de la rencontre.

2. Principales conclusions



Participants et conférencier lors de la cérémonie d'ouverture de la Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et envoyés spéciaux des CER, Dakar, Sénégal, 14 septembre 2025. Crédit : International IDEA

Les échanges entre les participants à la Retraite ont permis d'arriver à un consensus sur le fait que les défis internes aux CER, conjugués à l'intervention d'acteurs extérieurs, au nombre desquels des régimes non démocratiques poursuivant des intérêts géopolitiques, ont affaibli la légitimité régionale et continentale et la capacité à gérer les crises et à avancer vers la paix et la gouvernance fondée sur un ordre constitutionnel établi. Le délitement croissant du multilatéralisme – qui s'est accentué au cours des douze derniers mois, en partie sous l'effet du réajustement de la politique étrangère américaine depuis le retour de Donald Trump à la présidence – assourdit plus encore la voix déjà faible de l'Afrique dans les décisions qui concernent le monde et le continent en particulier. L'Afrique doit donc s'efforcer de revitaliser son programme d'intégration régionale et veiller à ce que les CER puissent peser dans la définition du nouvel ordre mondial en gestation.

Il a également été reconnu que les pays concernés, en particulier au Sahel, ne pouvaient pas seuls relever les défis qui se posent à eux en matière de sécurité, même avec l'appui de régimes extérieurs non démocratiques – dont l'intervention menace d'ailleurs les intérêts sécuritaires d'autres pays de régions en proie à une instabilité. Cette double prise de conscience a incité les CER à redoubler d'efforts pour répondre aux préoccupations des dirigeants militaires en place et soutenir les pays confrontés à des menaces sécuritaires, tout en faisant pression pour l'élaboration de feuilles de route claires menant à la paix et au rétablissement de la gouvernance constitutionnelle. Il existe une corrélation étroite entre les problèmes de sécurité et de gouvernance, c'est pourquoi il faut à la fois apporter un appui militaire et proposer des réformes institutionnelles et politiques. En conséquence, on observe une tendance encourageante au rapprochement après des périodes de tension, en particulier entre la CEDEAO et les membres de l'AES.

En outre, l'exercice a permis de dégager les **points essentiels** suivants :

- ❖ **Plateforme unique** : La Retraite a constitué une plateforme unique et des plus utiles en réunissant les principales parties prenantes engagées dans un processus de transition dans les pays fragiles et touchés par un conflit, ainsi que des représentants des institutions internationales et des CER. Elle a également permis la tenue de plus d'une vingtaine de réunions bilatérales, favorisant les relations entre divers acteurs, dont beaucoup se rencontraient pour la première fois. Les participants ont déclaré que ce type de rencontre était indispensable pour le partage d'expériences, l'établissement de réseaux et la discussion de stratégies de coordination entre

acteurs ayant des intérêts communs et des mandats convergents. Les règles de Chatham House s'appliquant, ils ont ainsi pu s'exprimer plus librement que dans le cadre d'autres forums. Le rôle neutre d'International IDEA, organisateur de la rencontre, a été reconnu à juste titre – permettant un engagement plus efficace, flexible et agile comparativement à celui d'autres organisations dont la légitimité est parfois remise en question (ONU), manquant de véritables capacités (organisations de la société civile), ou soumises à des règles protocolaires rigides (UA).

- ❖ **Réorientation stratégique :** Les discussions qui ont eu lieu au cours de la Retraite ont nourri la réflexion d'International IDEA au sujet d'un possible réalignement stratégique de ses initiatives. En effet, alors que les débats lors de la Retraite précédente semblaient encourager IDEA à soutenir la gouvernance constitutionnelle au Sahel et dans la Corne de l'Afrique – par le biais d'un appui direct aux pays en transition, y compris ceux de l'AES –, les parties en présence lors de cette quatrième rencontre ont préconisé une approche à l'échelle régionale, fondée sur une démarche réfléchie et concertée des CER et des autres mécanismes régionaux, permettant de renforcer en même temps le soutien à certains États côtiers maritimes. Une telle approche devrait permettre à International IDEA de suivre l'évolution de la situation dans les pays touchés par un conflit et en transition, d'accompagner les efforts régionaux et de nouer des relations favorisant des interventions au soutien de la démocratie dans chaque pays concerné, en tant que de besoin. De tels efforts devraient tendre à renforcer la résilience, les capacités et la légitimité de systèmes démocratiques relativement pluralistes et ouverts, notamment dans les États côtiers d'Afrique de l'Ouest, afin de réduire le risque de déstabilisation et de crises brutales, qu'elles prennent la forme de conflits ou de coups d'État militaires, et de répondre efficacement aux défis auxquels ils sont confrontés, comme la criminalité internationale, le trafic de drogues, l'expansion du terrorisme et la migration. Ils devraient parallèlement contribuer à prévenir une détérioration de la gouvernance institutionnelle, de la stabilité et de la démocratie dans les pays où un gouvernement démocratique est encore en place, mais reste fragile.
- ❖ **Appui à la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) :** L'un des résultats concrets de la Retraite est lié à une demande spécifique d'appui adressée au bureau du D^r Mamadou Tangara, récemment nommé représentant du président de la Commission de l'UA au Mali et au Sahel et chef de la MISAHEL. Afin de renforcer l'efficacité de ce bureau et l'action du D^r Tangara, International IDEA offrira son aide pour procéder à la réévaluation et à l'adaptation du plan stratégique de la MISAHEL au nouveau contexte malien et sahélien. Cette assistance contribuera à repositionner cette institution comme le pivot de la stabilisation du Sahel, favorisant des réponses proactives et coordonnées plutôt qu'une gestion réactive des crises.
- ❖ **Durabilité :** Reconnaisant l'importance et la valeur ajoutée d'un tel exercice, l'UE et le gouvernement de la Suisse ont exprimé leur intérêt à soutenir les prochaines éditions de la Retraite, en complément du soutien essentiel apporté par le Royaume des Pays-Bas. Cette offre de soutien permettra de pérenniser la plateforme et d'assurer la continuité de l'engagement indispensable des parties prenantes dans les pays en transition, fragiles et affectés par un conflit. À travers ce partenariat, International IDEA s'engage à favoriser un dialogue continu et à faciliter la coordination stratégique, le partage des connaissances et les possibilités de réseautage, efforts pouvant contribuer à l'efficacité du soutien aux processus de transition.

Un point important susceptible d'amélioration a été discuté au cours de la Retraite, qui se rapporte à son format, lequel pour l'instant s'appuie sur des panels de discussions animées par un modérateur organisant le débat d'idées entre intervenants. Les participants ont suggéré d'en faire évoluer la forme,

afin de faciliter des interactions plus dynamiques entre tous. International IDEA discutera avec ses partenaires stratégiques – les CER, l’UE et les gouvernements des Pays-Bas et de la Suisse – des moyens d’adapter le format afin de faciliter des échanges plus directs d’idées et d’expériences et d’enrichir la valeur globale des futures rencontres.

3. Réflexions des panels thématiques



Participants à une séance plénière de la Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et envoyés spéciaux des CER, Dakar, Sénégal, 14 septembre 2025. Crédit : International IDEA

3.1. Panel 1 : Le rôle des CER dans la promotion de la paix et d'une gouvernance efficace, responsable et constitutionnelle, dans le contexte actuel d'affaiblissement du multilatéralisme et des mutations géopolitiques

Le premier panel s’est penché sur l’évolution du rôle des CER, sur les opportunités qui se présentent à elles et défis à relever afin de renforcer la paix, la stabilité, une gouvernance efficace et constitutionnelle en Afrique, dans un contexte qui voit le déclin de la coopération multilatérale mondiale et l’émergence de nouvelles tendances dans le paysage géopolitique international. Les membres du panel ont été invités à évaluer la réponse de leur organisation face à la dynamique multilatérale actuelle, et si celle-ci contribue à favoriser la paix et une gouvernance efficace dans ce contexte difficile.

Ils ont parlé à tour de rôle des difficultés et des possibilités, en constante évolution, auxquelles leurs organisations sont confrontées. Formées à l’origine pour traiter des questions économiques, les CER doivent aujourd’hui aborder des problématiques sans précédent, liées notamment à l’instabilité politique à l’intérieur des pays, aux crises sécuritaires, au terrorisme, aux conflits armés et aux pressions climatiques. Ces évolutions suscitent des interrogations légitimes quant à la capacité des CER à défendre la paix et la gouvernance démocratique, les citoyens exprimant une méfiance grandissante à l’égard de leur légitimité, indépendance et pouvoir institutionnel.

Les intervenants ont souligné qu’il est maintenant urgent de raviver un sentiment de solidarité et la confiance dans les capacités de l’Afrique, plaidant pour une alliance panafricaine capable de transcender les intérêts nationaux. Même si les États sont les protagonistes dans ce scénario, la société civile, les entreprises et la population dans son ensemble doivent aussi défendre l’idée d’intégration, en particulier lorsque les acteurs étatiques montrent une certaine réticence ou dévient de cet objectif. Ils ont mis l’accent sur l’imbrication des problèmes qui pèsent sur le continent, notant que les récents

développements mondiaux, notamment les guerres en Ukraine et à Gaza et les politiques et mesures adoptées par l'administration du président Trump aux États-Unis, ont des répercussions directes sur la stabilité régionale. Les discussions ont tourné autour de l'importance d'un discours clair, précis et complet sur la gouvernance, en alertant sur le fait que négliger des régions comme le Sahel pourrait conduire à créer un vide propice à la propagation du terrorisme et de l'extrémisme. Un membre du panel a cité l'exemple de la Libye, où l'assassinat de Mouammar Kadhafi en 2011 a entraîné une instabilité qui a permis la circulation des armes et la montée en puissance des réseaux terroristes au Sahel.

Les experts du panel ont également abordé la question de la relative mise à l'écart de l'Afrique dans les relations internationales, surtout lorsque le continent a du mal à défendre une position unifiée sur ses propres intérêts. Cette situation ouvre la voie à certains acteurs extérieurs qui cherchent à affaiblir l'unité africaine, en percevant les CER comme un ensemble d'entités désagrégées plutôt que comme un tout cohérent. Cette fragmentation limite le pouvoir d'action de l'Afrique et son aptitude à négocier sur un pied d'égalité avec les puissances mondiales. Les participants ont appelé à une prise de conscience collective des difficultés auxquelles sont confrontés les États africains et souligné la nécessité d'une approche commune en matière de gouvernance, sachant tenir compte en priorité des aspirations légitimes des citoyens africains.

Conscients du fait que la pauvreté et le chômage sont les principaux facteurs de fragilité, de déstabilisation et de croissance de la migration illégale dans les pays africains, les intervenants ont abordé la question du transfert de technologie vers le continent, en soulignant son importance, et du rééquilibrage des dynamiques économiques afin de favoriser la création d'emplois et le développement durable. Le débat a également porté sur le problème crucial de l'exportation des matières premières, qui contribue souvent à une contraction du marché de l'emploi et à la stagnation de l'économie. En outre, les membres du panel ont insisté sur la mise en œuvre effective des normes et des valeurs de gouvernance qui existent déjà, ainsi que des cadres et documents opérationnels établis par les CER (et l'UA) au lieu d'en adopter de nouveaux. Ils ont enfin souligné qu'il était important d'adapter ces cadres aux réalités actuelles.

3.2. Panel 2 : Solutions adaptatives et innovantes pour l'action des CER dans le contexte géopolitique actuel

Les membres du deuxième panel de discussion ont abordé et évalué les stratégies adaptatives et novatrices que les CER – par le biais de leurs représentants et envoyés spéciaux – peuvent adopter pour œuvrer efficacement au soutien des transitions politiques complexes qui sont en cours dans plusieurs pays africains, étant donné les difficultés et possibilités offertes par le tableau géopolitique actuel. Le débat visait à faire émerger des solutions concrètes, à favoriser l'échange de bonnes pratiques et à encourager la collaboration entre les parties prenantes afin de renforcer le rôle des CER dans la promotion de la stabilité, de la sécurité, de la gouvernance efficace et du développement durable pendant les périodes de transition politique.

L'une des questions centrales a tourné autour de la nécessité urgente pour les CER de redéfinir de manière proactive leur rôle dans un environnement multilatéral qui ne valorise pas pleinement le pouvoir d'action de l'Afrique. Les intervenants ont souligné que les principes directeurs des CER devraient être réorientés pour encourager des solutions locales aux problèmes, plaidant pour un changement dans la résolution des conflits pour éviter de la confier à des médiateurs externes. À cet

égard, et afin de réduire leur vulnérabilité aux remous et effets de la géopolitique, les efforts visant à assurer l'autonomie financière des CER sont cruciaux. En outre, toute approche mettant l'accent sur les solutions contextuelles s'avérerait plus efficace, car elle favoriserait l'appropriation et la redevabilité des nations africaines, en particulier au niveau de la jeune population qui se dit souvent désillusionnée par les interférences étrangères, réelles ou perçues.

Les participants à la discussion ont avancé plusieurs solutions adaptatives que les CER peuvent mettre en œuvre pour améliorer leur efficacité, notamment les suivantes :

- La mise en place de systèmes de médiation agiles pour gérer opportunément les crises sécuritaires.
- L'adoption d'une démarche globale de médiation, permettant de dépasser les obstacles institutionnels et de s'attaquer aux causes profondes des crises, en particulier l'extrême pauvreté, le chômage et le désenchantement des jeunes, la marginalisation et l'exclusion des femmes et l'absence d'options de développement socioéconomique.
- L'engagement d'initiatives et de processus de médiation transfrontaliers visant à résoudre les différends concernant les communautés vivant dans les zones frontalières, tels que ceux liés aux ressources, les désaccords territoriaux, les tensions ethniques et le problème de la mobilité pastorale ; ils pourraient s'appuyer sur les pratiques africaines traditionnelles de résolution des conflits, en mettant l'accent sur le dialogue, l'inclusion et l'interconnexion, tout en abordant les défis modernes tels que le changement climatique, le terrorisme et l'interdépendance économique.
- L'institutionnalisation de la participation des femmes et des jeunes aux processus de médiation, en tirant parti de leur capacité à dialoguer avec toutes les parties pendant une crise ou situation de conflit, ainsi que de leur engagement au niveau communautaire.
- La promotion d'approches verticales et horizontales ainsi que la coordination entre les CER, les États membres et les partenaires internationaux afin de contribuer à la création d'un environnement propice à des cadres régionaux plus cohérents et plus réactifs.

Les membres du panel ont exprimé leur préoccupation face à l'allongement de la durée moyenne des processus de transition politique, passée de 9 mois et demi à 45 mois. Elle témoigne selon eux de l'incapacité des parties prenantes à répondre aux besoins réels des citoyens, conduisant parfois à la captation du pouvoir par de nouveaux groupes élitistes. Les membres du panel et les participants ont dès lors souligné la nécessité d'une adhésion renouvelée aux normes démocratiques, exhortant les CER à appliquer scrupuleusement les protocoles susceptibles de prévenir les changements de gouvernement anticonstitutionnels. Il est donc impératif non seulement de condamner et de rejeter ces changements, mais aussi de promouvoir activement les principes énoncés dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, et le projet de protocole de l'IGAD relatif à la paix et à la gouvernance. Ce faisant, il sera possible de renforcer l'engagement en faveur de la gouvernance démocratique dans les différentes régions.

3.3. Panel 3 : Quelle a été la réponse apportée par les organisations internationales et leurs partenaires face à la dynamique changeante du paysage géopolitique, et quelle devrait être leur réaction, notamment au niveau de leur appui à la mission des CER et aux moyens à leur disposition en cas de transition politique dans certains pays ?

Le troisième panel de discussion s'est attaché à identifier des pistes d'action concrètes permettant aux décideurs extérieurs et aux organisations internationales d'évoluer plus efficacement dans des environnements géopolitiques complexes afin d'accompagner les efforts africains visant à résoudre les situations politiques et constitutionnelles complexes en Afrique.

Une idée importante a été la reconnaissance du fait que les causes profondes des défis de l'Afrique, telles que les défaillances de la gouvernance, l'instabilité économique et les menaces à la sécurité, sont profondément liées. Les intervenants ont fait observer qu'il est illusoire de chercher à imposer la démocratie de l'extérieur, une démarche qui tend, au demeurant, à exacerber les tensions. Ils ont plaidé pour un dialogue constant entre les acteurs extérieurs et les nations africaines, y compris celles qui connaissent un régime non démocratique, en encourageant des échanges continus fondés sur le respect de leur souveraineté, tout en insistant sur l'observance des normes régionales, continentales et internationales. Une telle approche est jugée des plus pertinentes afin de maintenir ouverts les canaux de communication, surtout dans les cas où l'espace civique est rétréci.

Le panel a souligné la nécessité pour les acteurs internationaux de continuer à soutenir les CER qui, malgré leurs faiblesses (en particulier leurs limites financières), demeurent des vecteurs essentiels de promotion des intérêts communs et des valeurs telles que la démocratie et l'intégration régionale. Les interlocuteurs ont évoqué la possibilité que l'ONU, l'UE, l'UA et les CER forment des coalitions fortes dans l'optique d'améliorer la gouvernance et l'efficacité de l'action collective en Afrique : la logique serait de rapprocher la légitimité de l'UA et les ressources de l'UE et de l'ONU dans le but de soutenir la mise en œuvre des engagements et de remédier aux failles institutionnelles. Ce soutien doit tenir compte des défis découlant des transitions politiques prolongées qui entravent un engagement régional et international efficace, de l'importance de maintenir le dialogue, notamment en identifiant les réformateurs potentiels, en soutenant les interventions qui répondent aux besoins urgents de la population, et des risques liés au fait de s'engager exclusivement auprès des voix dissidentes (par exemple, les organisations de la société civile) sans tenir compte du contexte politique plus large. Dans un tel panorama, l'UE s'érige en partenaire incontournable : en effet, une occasion unique se présente de renforcer les capacités institutionnelles des CER de sorte que les intérêts et les priorités que l'Afrique et l'Europe partagent puissent être alignés. Il faut pour ce faire acquérir une compréhension nuancée du contexte géopolitique, en particulier de l'influence de puissances étrangères telles que la Russie et la Chine qui complique la dynamique en Afrique et peut compromettre les efforts de gouvernance locale.

Le discussion a ensuite porté sur la nécessité de résister aux rhétoriques importées de l'extérieur et d'éviter les doubles discours. Il a néanmoins été observé que, si l'idée de « solutions africaines aux problèmes africains » s'impose aisément lorsque les circonstances sont favorables, elle tend à être écartée en période de crise complexe, entraînant la création de nouveaux instruments, non testés, et une domination d'acteurs extérieurs dans certains pays en conflit ou en transition. Une telle contradiction ne favorise pas l'efficacité des réponses et peut même perpétuer une logique de dépendance. Les institutions africaines dès lors, tout en reconnaissant la valeur de l'appui et de

l'accompagnement des puissances extérieures, devraient se voir reconnaître un rôle central dans le traitement des problèmes qui affligent le continent.

Pour affronter ces difficultés, il a été rappelé qu'il fallait élargir la participation d'un éventail plus large de parties prenantes, en l'occurrence les jeunes, les femmes, les entreprises et les organisations de la société civile. Les échanges ont conduit à souligner la nécessité de recentrer le débat sur les aspects de fond des processus de transition, au-delà de leur durée – s'agissant au demeurant de processus par nature politiques ne pouvant déboucher sur des accords qu'avec le temps.

4. Éléments à retenir des panels spécifiques à chaque région/ pays

Les autres panels de discussion ont réuni des représentants de régions ou de pays : les États côtiers (Gabon, Gambie, Ghana et Sénégal), le Soudan, la Somalie, le Sahel central et la région des Grands Lacs.



Participants à une séance plénière de la Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et envoyés spéciaux des CER, Dakar, Sénégal, 14 septembre 2025. Crédit : International IDEA

4.1. États côtiers

Ce panel s'est penché sur les efforts de réforme en cours au Gabon, en Gambie, au Ghana et au Sénégal, en soulignant que le soutien à ces initiatives était crucial pour consolider les fondations de la démocratie constitutionnelle, ainsi que la sécurité, la stabilité et l'intégration régionale. À cet égard, un engagement renouvelé en faveur de la démocratie a été observé dans les quatre pays, malgré une certaine tolérance à l'égard d'éventuels régimes militaires lorsque les abus de pouvoir de la part des dirigeants en place apparaissent systémiques. Il n'en reste pas moins que certains de ces pays sont particulièrement vulnérables aux débordements de la crise du Sahel, tant sur le plan sécuritaire que dans le façonnage du discours autour de la démocratie. En conséquence, il a été rappelé que, pour être résilients, les systèmes démocratiques doivent garantir non seulement l'alternance au pouvoir, mais aussi une gouvernance participative, responsable et efficace. C'est pourquoi le soutien doit aller tant aux institutions de l'État qu'aux partis politiques et à la société civile.

L'expérience en Gambie traduit le fait qu'il faut poursuivre les réformes essentielles pour autant que la volonté de les porter existe. Lorsqu'un vaste programme de réformes s'impose, il importe toutefois de veiller à ne pas freiner l'avancée de réformes sectorielles faisant déjà l'objet d'un large consensus politique et citoyen. Les processus de réforme à grande échelle exigent généralement du temps et l'élan en leur faveur peut retomber assez vite, en particulier lorsque les calculs électoraux prennent le pas sur tout le reste.

Il n'est pas moins essentiel d'appuyer les pays où la démocratie résiste, afin notamment d'éviter le désespoir et la désillusion qui grandissent au sein des populations à l'égard des processus démocratiques, et de leur capacité à assurer la sécurité, les services publics et une croissance partagée. Le succès des nations à répondre aux attentes populaires grâce à des réformes démocratiques sert à contredire le discours divergent selon lequel les pays africains ont besoin d'« hommes forts » pour surmonter leurs difficultés.

Dans tous les cas, il a été souligné que les processus de réforme ne peuvent aboutir et se consolider que s'ils sont perçus comme équitables, transparents et inclusifs. En ce sens, la participation effective des organisations de la société civile est primordiale, en particulier dans la lutte contre la désinformation – qui cherche parfois de présenter la démocratie comme un concept « importé » – et la polarisation fondée sur l'approche identitaire. Les partenaires extérieurs jouent également un rôle crucial dans le succès de ces élans de réforme. Il a été relevé en particulier que l'initiative *Global Gateway* (« Portail mondial ») de l'UE pouvait permettre d'appuyer la gouvernance, de renforcer les institutions, et de surveiller l'impact climatique et social des projets mis en œuvre dans ce cadre. Elle peut d'ailleurs venir compléter la stratégie maritime côtière de l'UE ainsi que les initiatives pertinentes liées aux réformes de gouvernance en cours dans les pays concernés.

4.2. Le Soudan

Le deuxième panel, consacré au Soudan, a mis en évidence la nécessité urgente de promouvoir et de renforcer les conditions propices au rétablissement de la paix et de l'ordre constitutionnel dans ce pays. Malgré l'optimisme initial, suscité par les mouvements de protestation populaire contre le dictateur au pouvoir, le Soudan s'est enfoncé dans un conflit brutal.

Les violences qui se poursuivent ont provoqué une catastrophe humanitaire, faisant chaque jour des victimes, alors que les raisons exactes de ces combats demeurent indéfinies. Les sanctions internationales se sont révélées inefficaces et le climat géopolitique actuel détourne l'attention de la communauté internationale vers d'autres foyers de conflit. La priorité devrait donc être de faire taire les armes par le dialogue avec les chefs militaires. À ce propos, les participants ont souligné le rôle déterminant de l'UA, des CER et des Nations Unies qui peuvent exhorter les acteurs externes à cesser d'attiser les tensions. International IDEA a également été encouragée à continuer de suivre la situation au Soudan et à soutenir les initiatives liées à la gouvernance et au dialogue.

Les intervenants ont souligné l'absence préoccupante de consultation des Soudanais sur les voies et moyens de résoudre la crise, ce qui crée un fossé entre les aspirations de la population pour mettre fin au conflit et les hypothèses sur lesquelles s'appuient les acteurs en présence. Ce décalage souligne la nécessité urgente de veiller à ce que les voix des citoyens soudanais, y compris celles des femmes et des jeunes, soient entendues à chaque étape du processus de paix.

Le panel a en outre souligné que la politisation historique de la société soudanaise, certes très diverse, et la mauvaise gestion des ressources ont exacerbé le conflit, les interventions extérieures n'ayant pas permis d'apaiser les tensions, au contraire. Certains groupements civils sont également organisés en factions qui soutiennent diverses milices, laissant de nombreuses personnes sans représentation ni accès aux services essentiels.

Mais en définitive, le principal acteur reste le peuple soudanais. Et si les mandataires extérieurs exercent une influence indéniable, la responsabilité ultime du conflit et de sa résolution incombe aux

Soudanais eux-mêmes. Les parties en présence doivent donc s'efforcer d'abandonner la logique hégémonique et conflictuelle au profit d'une vision politique plus inclusive et consensuelle. Néanmoins, la discussion a également fait ressortir que la situation au Soudan dépassait le cadre de ses frontières, entraînant des flux de réfugiés, l'émergence de groupes terroristes et le trafic d'armes, répercussions qui déstabilisent aussi les pays voisins. Tout cela fait de la crise soudanaise un problème régional, résultat de décennies de négligence et d'absence de reddition de comptes, aggravé par le détournement du regard des responsables internationaux vers d'autres zones en tension et un désintérêt généralisé pour tout ce qui se passe dans ce pays.

4.3. La Somalie

Le panel s'est concentré sur la manière de promouvoir la réconciliation en Somalie et de mener à bien la transition politique dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle Constitution fédérale, depuis l'appel récent du Président Hassan Sheikh Mohamud en faveur d'une relance du dialogue entre le gouvernement fédéral, les entités fédérées et les diverses parties prenantes. Les intervenants ont signalé que de nouvelles controverses concernant les prochaines élections prévues en mai 2026 avaient ravivé des tensions politiques et détérioré le climat favorable offert par les mécanismes de dialogue existants, en particulier par l'entremise du Conseil consultatif national, organe toutefois informel.

En outre, les menaces posées par la résurgence du groupe Al-Shabab ont contraint les autorités à militariser ou à sécuriser leurs approches pour l'affronter, même si de petites fenêtres d'opportunité se sont ouvertes pour la médiation et le dialogue avec des acteurs plus modérés au sein de ce groupe. Dans le même temps, les intervenants ont indiqué que la structure d'un dialogue ou d'un cadre de médiation avec le groupe Al-Shabab, – qui serait un processus dirigé et contrôlé par le pays, mais distinct du dialogue entre les acteurs politiques et civils – reste à préciser afin de gagner en popularité et légitimité. Compte tenu de la probabilité croissante d'une diminution du financement étranger de la MUASSS et du rôle de l'IGAD, puisque l'IGAD est engagée en Somalie à l'échelle régionale de la mer Rouge, il convient d'explorer de nouvelles pistes permettant aux forces de sécurité somaliennes d'assumer une plus grande part de responsabilité, tout en consolidant la gouvernance démocratique. Les enjeux du dialogue entre les grandes parties prenantes civiles en vue de forger et de mettre en œuvre un projet constitutionnel et démocratique commun demeurent très élevés. À cet égard, il a été rappelé qu'il était important de faire participer les chefs traditionnels et les institutions locales, et d'adopter plutôt une approche ascendante, comme cela a été fait pour apaiser les discords claniques, contribuant ainsi à la relative stabilisation du Somaliland. De même, l'appui de l'UA, de l'IGAD et d'autres partenaires a été jugé crucial.

Lors de discussions parallèles, la MUASSS a lancé un appel à un soutien accru pour lui permettre de mener à bien son mandat actuel, reconnaissant qu'il pourrait s'agir du dernier au cas où le Conseil de sécurité des Nations Unies déciderait de ne pas le reconduire. Les représentants de la Somalie ont laissé entendre qu'ils resteraient engagés auprès du gouvernement fédéral dans la poursuite de la paix et du développement mutuel. Parallèlement, des représentants de la société civile ont indiqué des pistes de rapprochement avec des éléments modérés et commandants intermédiaires d'Al-Shabab dans la perspective d'ouvrir, à terme, une voie de dialogue, tout en maintenant la pression militaire sur le groupe. International IDEA a proposé son soutien continu aux processus politiques et techniques, dans le but de garantir des élections pacifiques en 2026, l'achèvement de la révision constitutionnelle

et la mise en place de structures fédérales démocratiques dans tout le pays. L'organisation continuera de collaborer avec les parties prenantes afin de mettre au point de nouveaux mécanismes d'accompagnement du dialogue, à la fois souples et efficaces.

4.4. Le Sahel central

Le quatrième panel a porté sur la nature et l'avenir de l'appui nécessaire au rétablissement de la gouvernance constitutionnelle dans les pays du Sahel central : le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Pour les membres du panel, doivent primer le dialogue politique et la réconciliation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ces nations, sur la base des réalités culturelles, sociologiques et locales. Ils ont souligné l'importance de la concertation et de la gestion des frontières pour aborder les causes profondes des conflits, tout en appelant à une collaboration renforcée entre l'ensemble des partenaires pour parvenir à une paix durable. Le sujet capital de l'urgence humanitaire dans la région a également été évoqué. En effet, les prestataires d'aide humanitaire fuient les pays AES car les couloirs de mobilité et les routes d'approvisionnement restent perturbés, laissant les citoyens de ces pays de plus en plus isolés et au bord du gouffre.

Au cours des échanges, il a été question de la nécessité de redonner espoir aux jeunes, aux femmes, au secteur privé et à la diaspora en revitalisant les services sociaux, les institutions publiques et l'éducation. De plus, les intervenants ont souligné la nécessité d'une approche durable pour faire face aux crises, fondée sur des partenariats durables et une appropriation par tous les acteurs concernés. Ils considèrent que la médiation doit être la voie prioritaire, car ces dernières années ont été marquées par des ruptures de dialogue : elle doit réunir les pays concernés, les groupes armés (en invitant d'abord les dirigeants intermédiaires, si les discussions directes ne sont pas possibles), ainsi que tous les segments de la société. La CEDEAO a été identifiée comme un acteur clé en matière de soutien, soulignant que les pays de l'AES ont quitté la CEDEAO en raison de négligence, leurs préoccupations en matière de sécurité ayant été ignorées alors que l'attention mondiale se concentrait sur d'autres crises.

Compte tenu des répercussions régionales de la crise au Sahel, il est essentiel que la CEDEAO renoue efficacement le dialogue avec les pays de l'AES. Pour ce faire, la CEDEAO doit reconnaître et relayer les besoins des pays, tout en insistant sur l'importance de mesures tangibles en faveur d'un retour à l'ordre constitutionnel (et sans laisser la porte ouverte aux régimes militaires). Il est également nécessaire de remettre en question le discours qui consiste à externaliser les problèmes et à rejeter la responsabilité des troubles dans la région sur des acteurs extérieurs. Un exercice d'introspection s'impose pour parvenir à des solutions négociées et se rendre à l'évidence : un régime militaire n'est jamais l'issue des problèmes. Une approche intégrée pourrait s'avérer nécessaire, impliquant également des représentants des chefs militaires de toute la région, et un réexamen de l'étiquette « terroriste » attribuée à certains groupes insurgés.

La coordination entre l'UA et la CEDEAO a été jugée essentielle, l'accent devant être mis sur les principes de subsidiarité et de complémentarité pour sortir de la crise actuelle. En particulier, la réactivation de la MISAHÉL et la réforme des protocoles additionnels de la CEDEAO ont été considérées comme un bon point de départ, tout comme le réexamen du recours aux sanctions imposées aux États et une réflexion sur les types d'appui que les organisations régionales peuvent apporter. Les débatteurs ont mis en garde contre le fait de considérer les solutions militaires comme la seule réponse, préconisant plutôt des processus décisionnels démocratiques donnant aux citoyens le pouvoir de

décider de leur avenir. La réduction des moyens opérationnels et financiers des groupes armés a également été citée comme une mesure possible pour avancer dans cette direction.

4.5. La région des Grands Lacs

Le dernier panel de discussion a abordé les défis et les opportunités en matière de gouvernance constitutionnelle dans la région des Grands Lacs qui englobe entre autres la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, et la Tanzanie. Les panélistes ont salué la solidarité manifestée par les communautés africaines dans leur appui aux efforts de paix dans la région, tout en exprimant leur inquiétude quant aux motivations qui sous-tendent la transaction ayant permis une ingérence extérieure.

Il a été rappelé que la diplomatie transactionnelle n'est pas nouvelle dans cette région : fondée sur une approche pragmatique, la conclusion d'un accord pour sortir de la crise et établir des relations internationales, elle permet aux États de se faire des concessions – par exemple en matière d'aide économique, en donnant des garanties de sécurité ou en permettant un accès aux ressources – en échange de réformes de politique ou de coopération. Axée sur la recherche de gains mutuels et à court terme, elle se distingue de la diplomatie fondée sur les valeurs qui privilégie l'alignement idéologique sur le long terme. Dans la région des Grands Lacs, les crises actuelles se traduisent par des affrontements armés comme lors de la rébellion du M23 dans l'est de la RDC (soutenue par le Rwanda), des déplacements massifs (plus de 7 millions de personnes à l'intérieur de la RDC), des flux transfrontaliers de réfugiés et des tensions liées aux ressources minérales (coltan ou or). Des développements récents, notamment l'accord de paix conclu en juin 2025 entre la République démocratique du Congo et le Rwanda grâce à la médiation des États-Unis et du Qatar, illustrent les mécanismes de cette diplomatie transactionnelle – intégration économique, pactes de sécurité –, autant d'outils pouvant contribuer à la désescalade. Si cette approche a permis des avancées décisives, elle soulève des interrogations quant à sa durabilité et risque aussi de creuser les inégalités déjà profondes entre les élites et les citoyens ordinaires.

Les participants ont fait remarquer que la diplomatie transactionnelle présente l'avantage d'offrir des incitations concrètes, susceptibles de créer une dynamique dans une région rongée par la méfiance et la fragilité économique. En faisant le lien entre paix et échanges commerciaux débouchant sur des gains mutuels, elle permet de s'attaquer plus directement aux causes profondes des problèmes (pauvreté, concurrence pour accaparer les ressources) que ne le font les négociations multilatérales classiques. Ils ont également noté qu'en dépit de son attrait, cette forme de diplomatie tend à renforcer les asymétries, rappelant certains schémas d'exploitation de l'époque coloniale et sapant la confiance à long terme dans une région marquée par les génocides, les guerres par procuration, composée d'États en déliquescence ou faillis. Ils ont donc insisté sur le fait que l'Afrique devait affirmer son autonomie dans la conduite et le financement des initiatives de règlement des conflits et la nécessité d'une diplomatie proactive et d'un dialogue associant tous les segments de la population, y compris les femmes, les jeunes et les chefs religieux.

Le panel n'a pas manqué de souligner la diversité au sein des États de la région des Grands Lacs, notant que si certains, la RDC et le Rwanda par exemple, sont confrontés à des crises importantes, d'autres comme l'Angola et la Tanzanie offrent des perspectives différentes. Il a été rappelé que la démocratie doit se traduire par des solutions structurelles et authentiques permettant de répondre aux aspirations

de la population. Mais les grands défis restent les mêmes : pauvreté, crises humanitaires, enclavement géographique et exploitation effrénée des ressources naturelles, qui est cause fréquente de conflits. Les intervenants ont ainsi appelé les dirigeants régionaux à reconnaître que le développement est indispensable pour répondre aux demandes des populations, plaidant pour un approfondissement de l'intégration et de la coopération régionales.

La discussion a également permis d'aborder les tendances qui ne vont pas dans le sens de la gouvernance constitutionnelle et de la stabilité, notamment le fait que certains dirigeants alimentent la méfiance, convaincus d'être les seuls à pouvoir guider le peuple, ou le rétrécissement de l'espace politique et civique qui compromet la tenue d'élections libres. Avant d'engager le dialogue avec l'UA, il faut relire attentivement les instruments et protocoles régionaux convenus par les États membres, qui peuvent servir de cadre aux discussions. Le panel a enfin souligné la nécessité de réformer le secteur de la sécurité et de renforcer les institutions de l'État pour mieux répondre aux attentes du public, en particulier en RDC. La mobilisation croissante des citoyens, qui exigent de leurs dirigeants qu'ils rendent des comptes, se présente comme un levier important, pouvant servir de catalyseur pour la paix et le dialogue en faveur de la gouvernance démocratique et de l'intégration régionale, notamment par la mise en place de nouveaux couloirs de développement économique.

5. Conclusion

International IDEA admet la complexité des défis abordés dans le présent rapport et reste ouverte aux futures initiatives qui l'aideront à renforcer son objectif, à savoir promouvoir la paix, la stabilité et la gouvernance démocratique à travers le continent. Une série de recommandations concrètes sont proposées ci-dessous afin de donner suite aux conclusions de la Retraite, destinées aux CER (section 5.1.), aux acteurs internationaux, en particulier International IDEA et aux donateurs (section 5.2.).



Participants à la cérémonie de clôture de la Quatrième retraite annuelle des hauts représentants et envoyés spéciaux des CER, Dakar, Sénégal, 14 septembre 2025. Crédit : International IDEA

5.1. Recommandations à l'intention des CER

- ❖ **Renouveler l'adhésion aux normes démocratiques**, à travers l'application des protocoles qui bannissent les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il s'agit en effet tant de les condamner que de les rejeter, tout en promouvant efficacement les normes énoncées dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance et le protocole de l'IGAD sur la paix et la gouvernance.
- ❖ **Reconsidérer le recours aux sanctions à l'encontre des États et aux solutions militaires**, en orientant les efforts vers les processus démocratiques donnant aux citoyens les moyens de façonner leur avenir, et **engager un dialogue constructif avec les États sous régime militaire**, en conservant un équilibre entre soutien d'un côté et pression en faveur de la transition démocratique de l'autre. L'assistance à ces pays doit être présentée comme essentielle à leur survie et à la sécurité régionale en général.
- ❖ **Raviver le sentiment de solidarité et la confiance dans les capacités du continent** en prônant un partenariat panafricain qui transcende les intérêts nationaux. Redéfinir de manière proactive le rôle des CER dans le contexte du multilatéralisme, en **mettant l'accent sur des solutions adaptées aux circonstances locales** et en incitant à ne plus externaliser la résolution des conflits en les confiant à des médiateurs extérieurs.

- ❖ **Repenser les systèmes de gouvernance** afin de renforcer l'inclusion politique, la crédibilité des élections et la coopération entre les partis, tout en mettant en œuvre et, si besoin est, **en adaptant** utilement **les cadres de gouvernance régionaux en vigueur** aux réalités actuelles.
- ❖ **Accorder aux femmes et aux jeunes** une place centrale dans les initiatives de stabilisation, de gouvernance et de développement, en favorisant une compréhension collective des défis auxquels sont confrontés les États africains et en tenant compte en priorité des aspirations légitimes des citoyens.
- ❖ **Promouvoir le transfert de technologies et recadrer les stratégies économiques** dans le but de créer des emplois, de réduire la pauvreté et de favoriser le développement durable, tout en réduisant la dépendance à l'égard des exportations de matières premières afin d'éviter la stagnation économique.
- ❖ **Intégrer la dimension transfrontalière dans les stratégies de médiation** pour dépasser le cadre strictement national, en établissant des mécanismes de médiation agiles, capables d'apporter une prompte réponse aux crises. **Adopter une approche globale de médiation**, permettant d'aborder les causes de déstabilisation telles que la pauvreté, le chômage des jeunes et la marginalisation des femmes.
- ❖ **Encourager une coordination verticale et horizontale** entre l'UA, les CER, les États membres et les partenaires internationaux, et **renforcer la coordination directe entre l'UA et les CER**, en privilégiant la subsidiarité et la complémentarité, et en réactivant la MISAHÉL et la réforme des protocoles de la CEDEAO.

5.2. Recommandations à l'intention des partenaires internationaux

Pour International IDEA

- ❖ **Travailler à une réorientation stratégique des initiatives**, pour passer d'une logique axée sur l'offre d'un appui direct aux pays en transition à une approche régionale intégrée, en favorisant un rapprochement réfléchi et avisé avec les CER et les mécanismes régionaux.
- ❖ Concentrer les efforts directs sur **le renforcement de la résilience, des capacités et de la légitimité de systèmes démocratiques déjà relativement pluralistes, viables et ouverts**, en vue de réduire le risque de déstabilisation et de crises brutales et de répondre efficacement aux nouveaux défis.
- ❖ **Soutenir le représentant du président de la Commission de l'UA au Mali et au Sahel**, en aidant à la réévaluation stratégique de la MISAHÉL, l'idée étant d'asseoir cette instance et d'en faire un pôle central de stabilisation du Sahel.
- ❖ **Soutenir les efforts conjoints de l'UA et de l'IGAD** visant à promouvoir le règlement pacifique des conflits en Somalie et au Soudan.
- ❖ **Dialoguer avec les partenaires et les parties prenantes pour préparer opportunément la prochaine Retraite annuelle** et le cas échéant en modifier le format afin de proposer davantage de séances interactives.

Pour les donateurs

- ❖ **Garantir un financement adéquat** afin de soutenir les efforts de médiation et les processus de transition politique.
- ❖ **Renforcer l'autonomie financière des CER** afin de réduire leurs vulnérabilités face aux bouleversements géopolitiques et aux influences venues d'ailleurs.
- ❖ **Améliorer la coordination avec les partenaires internationaux**, le but étant d'éviter les stratégies contradictoires et de consolider l'appui aux CER.

Pour l'ensemble des acteurs internationaux

- ❖ **Maintenir l'engagement auprès des pays africains**, y compris ceux connaissant un régime non démocratique, en **encourageant un dialogue respectueux de leur souveraineté**, tout en insistant sur l'application des normes régionales, continentales et internationales qui les lient. Dans le même temps, **aider les pays démocratiques** à répondre aux besoins et attentes des populations, en tentant de calmer leur sentiment de désespoir et de désillusion croissant à l'égard des processus démocratiques.
- ❖ **Renforcer les mécanismes de coordination** dans le cadre du soutien aux CER, en harmonisant les stratégies et les actions des partenaires extérieurs afin d'éviter le chevauchement ou le non-alignement des efforts. Afin de minimiser les tensions et de veiller à ce que l'appui extérieur contribue efficacement à la réalisation des objectifs des CER, il est primordial de s'appuyer sur une communication claire.
- ❖ **Nouer des partenariats avec les CER** permettant d'améliorer la gouvernance et l'efficacité en Afrique, d'appuyer la mise en œuvre des engagements et de relever les défis institutionnels. En ce sens, **privilégier les solutions proposées par les Africains** et veiller à ce que la voix des institutions africaines demeure prépondérante dans le règlement des problèmes du continent.
- ❖ **Associer toutes les parties prenantes**, notamment les jeunes, les entreprises et la société civile, afin qu'elles participent à la définition du contenu des transitions politiques et non simplement leur durée, et dépasser les approches purement multilatérales au profit d'une implication plus durable, inclusive et flexible d'une diversité d'acteurs. Pour être résilients, les systèmes démocratiques doivent permettre non seulement d'assurer l'alternance au pouvoir, mais aussi une gouvernance participative, responsable et performante.