



Pôle Recherches et Publications

**QUAND REPENSER L'UNION AFRICAINE
DEVIENT UN IMPÉRATIF**

Note de lecture du Rapport d'analyse de Pan African Agenda, “Is Africa’s premier continental organization, the African Union, fit for purpose?”, Analytical Report, 10/02/2026,

Par

Dr Ordy Betga Mbofung
Ph.D en Science politique
Chercheure Senior au Think Tank CEIDES

Avril 2026

Introduction

Ce numéro du *Pan African Agenda* évalue l'aptitude de l'Union africaine (UA), principale organisation continentale africaine, à remplir sa mission dans un contexte marqué par la multiplication des conflits armés, les déplacements forcés à grande échelle, la dévastation économique et une transformation profonde de l'ordre international. Conçue dans l'élan d'optimisme ayant suivi la fin de la guerre froide, l'UA et son Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) ont été pensées pour fonctionner au sein d'un système international largement unipolaire, fondé sur des présupposés libéraux et constructivistes (et qui n'existe plus).

Historiquement, l'Union africaine est née d'une volonté explicite de dépasser les limites politiques et institutionnelles de son prédécesseur, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), fondée en 1963 dans le contexte de la décolonisation. Si l'OUA a joué un rôle déterminant dans la défense de la souveraineté étatique et le soutien aux mouvements de libération, sa norme rigide de non-ingérence l'a rendue largement incapable de répondre aux conflits internes, aux atrocités de masse et aux changements anticonstitutionnels de gouvernement dans l'ère post guerre froide. L'UA a été officiellement lancée en 2002, à la suite de la Déclaration de Syrte de 1999 et de l'adoption de l'Acte constitutif en 2000, en tant que projet continental qualitativement nouveau. Son ambition initiale était considérable : opérer un basculement du principe de souveraineté absolue vers celui de la « non-indifférence », en vue de permettre une intervention collective dans des circonstances graves (article 4(h)), promouvoir la gouvernance démocratique et l'intégration régionale, et fournir des réponses africaines aux crises africaines par le biais d'institutions telles que le Conseil de paix et de sécurité et la Force africaine en attente.

Sur le plan empirique, ce rapport analytique met en évidence une dégradation significative de la paix et de la sécurité sur le continent africain au cours de la dernière décennie. Les décès liés aux conflits armés, les déplacements forcés et les coûts économiques de la violence ont fortement augmenté, les conflits africains représentant environ la moitié des déplacés internes à l'échelle mondiale et comptant parmi les guerres les plus meurtrières de la planète. Malgré l'existence de certaines des doctrines juridiques d'intervention les plus avancées au monde, l'UA a largement eu recours à une diplomatie essentiellement symbolique et performative.

Le constat central est sans équivoque : **l'Union africaine a échoué à remplir ses mandats fondamentaux de prévention des conflits et d'intervention**. Cet échec ne saurait être réduit à un déficit de leadership ou de ressources ; il est de nature structurelle, enraciné dans une extension excessive de son mandat, une dépendance marquée à l'égard des financements extérieurs, un

mode de gouvernance étatique centré, des divisions politiques internes et une forte vulnérabilité aux manipulations géopolitiques externes. L'érosion de la primauté de l'UA dans la gestion des conflits se manifeste par la montée en puissance d'initiatives de médiation *ad hoc*, bilatérales ou extra africaines, qui marginalisent progressivement les institutions continentales existantes.

Le rapport soutient qu'en l'absence d'une recalibration fondamentale, l'UA court le risque d'une obsolescence institutionnelle au moment même où l'Afrique a le plus besoin d'une action collective. Toutefois, cette crise constitue également une opportunité : repenser la souveraineté, réimaginer l'État africain, renforcer la légitimité politique interne et repositionner stratégiquement l'Afrique dans l'ordre mondial en recomposition. Il importe de souligner les résultats clés mis en avant par le rapport sur la base d'une multitude d'études théoriques et empiriques, les implications pour l'organe africain ainsi que les recommandations pour son renforcement.

I- Résultats clés et diagnostic structurel de l'UA proposé par le rapport

Le rapport du *Pan African Agenda* révèle des facteurs clés et contemporains de l'affaiblissement de l'Union africaine, en s'appuyant sur plusieurs travaux pertinents :

A. Intensification des conflits et catastrophe humanitaire en Afrique

Les données quantitatives issues du Programme de données sur les conflits de l'Université d'Uppsala (UCDP), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), du Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC) et de l'Indice mondial de la paix révèlent une intensification sans précédent de la violence depuis la deuxième décennie de l'UA (2014- 2024). Les décès liés aux conflits ont été multipliés par plus de quatre par rapport à la première décennie de l'organisation, sous l'effet principalement de conflits étatiques et de conflits internes internationalisés. Les déplacements forcés constituent désormais le principal facteur de destruction économique, représentant plus de la moitié du coût total de la violence sur le continent¹.

Les conflits du Tigré et du Soudan ont illustré pour les auteurs et de manière paradigmatique les défaillances systémiques de l'UA en révélant notamment son incapacité à prévenir ou à enrayer des atrocités, y compris lorsqu'elles se produisaient dans l'État hôte de l'organisation, à savoir l'Ethiopie. Malgré l'existence de signaux d'alerte précoce crédibles et d'un mandat explicite de prévention des atrocités, les organes de l'UA sont restés largement inactifs jusqu'à ce que des acteurs extérieurs, en particulier les États Unis, exercent une pression décisive. Ce cas met en

¹ Pp.9-16

lumière la faiblesse des capacités coercitives de l'UA et sa dépendance excessive à l'égard de soutiens géopolitiques externes.

B. Le fossé entre normes et mise en œuvre

L'Union africaine s'est affirmée comme un acteur majeur de la production normative, ayant élaboré une multitude de traités, conventions et cadres stratégiques. Toutefois, cette profusion normative ne s'est pas traduite par des résultats tangibles. Les taux de ratification, les mécanismes d'application et les dispositifs de suivi de la conformité demeurent largement insuffisants. Du point de vue de l'institutionnalisme international, l'UA illustre un problème classique de principal agent : les États membres délèguent des mandats ambitieux tout en refusant d'accorder la volonté politique, les ressources financières et les capacités d'exécution nécessaires à leur mise en œuvre².

Ce décalage alimente une crise de légitimité croissante. L'UA souffre d'un déficit de légitimité « d'entrée », dans la mesure où elle n'est pas issue d'un processus électif direct, et d'une érosion progressive de sa légitimité de « sortie » liée à ses performances insuffisantes³. Les échecs répétés de l'objectif de « faire taire les armes »⁴ affaiblissent la confiance du public et favorisent les prises de pouvoir anticonstitutionnelles sur le continent, notamment au Sahel.

C. Dépendance financière, fragmentation et pénétration externe

Plus de 70 % du budget de l'UA et plus de 90 % du financement de ses programmes proviennent de partenaires extérieurs, principalement de l'Union européenne⁵. Dans une perspective de dépendance aux ressources, cette situation limite fortement l'autonomie stratégique de l'organisation et rend ses priorités vulnérables aux préférences des bailleurs de fonds. Parallèlement, les puissances extérieures (États Unis, Chine, Russie, États du Golfe et Türkiye) influencent de plus en plus les dynamiques conflictuelles africaines par des alignements de type procuration, des transferts d'armes et des médiations unilatérales, renforçant la position de l'Afrique en tant qu'échiquier géopolitique.

II- Implications pour l'avenir de l'Union africaine et perspectives de transformation

² Voir Martin Welz, « *Reconsidering lock-in effects and benefits from delegation: the African Union's relations with its member states through a principal-agent perspective* », Cambridge Review of International Affairs, vol. 33, no 2, 2020, p. 159-178: <https://kops.uni-konstanz.de/entities/publication/4ee990fc-a13b-4aa8-9692-c4838c8bcc7d/full>

³ Voir Lyndrup Jens (2014), "Improving the Legitimacy of African Solutions." (School Of Advanced Air And Space Studies, Air University, Maxwell Air Force Base, AL). <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA622810.pdf>

⁴ L'initiative « faire taire les armes » a été lancée en 2020 par l'Union Africaine pour mettre fin aux conflits armés en Afrique d'ici 2030 et promouvoir la paix et la sécurité sur le continent africain. Elle s'inscrit dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA).

⁵ Pan African Agenda, p.30

Les implications de cette analyse du *Pan African Agenda* sont profondes. L'UA a été conçue pour un ordre international qui n'existe plus. Dans l'environnement réaliste et multipolaire actuel, les institutions dépourvues de capacités d'exécution et de cohérence interne peinent à survivre. En l'absence de changements structurels, l'UA demeure confrontée à trois risques convergents :

- **Marginalisation stratégique** : la médiation continentale et les opérations de maintien ou d'imposition de la paix risquent d'être durablement supplantées par des initiatives bilatérales ou mini latérales.
- **Dépérissement normatif** : les instruments juridiques de l'UA pourraient se réduire à des déclarations symboliques déconnectées des réalités politiques.
- **Érosion de l'institution africaine** : la fragmentation des stratégies nationales ouvre la voie à une détermination externe des résultats, affaiblissant la capacité de négociation collective du continent.

Toutefois, cet interrègne ouvre également un espace de réinvention. Le poids démographique de l'Afrique, sa position géostratégique et ses ressources critiques constituent des leviers importants, à condition d'être mobilisés collectivement à travers des institutions crédibles. D'un point de vue constructiviste, des normes telles que « des solutions africaines aux problèmes africains » conservent leur pertinence, mais uniquement si elles sont incarnées par des institutions efficaces. Bien plus, l'efficacité ne peut être réalisée qu'avec des ressources, du pouvoir et une priorisation stratégique. L'UA de demain devra donc articuler ambition normative et réalisme institutionnel.

Dans ce contexte, une réinvention de l'Union Africaine en tant qu'institution majeure sur le continent passe par quelques transformations essentielles inévitables mises en relief par le rapport, à savoir :

✓ **Repenser le mandat de l'UA vers une rationalisation radicale**

L'Union africaine doit restreindre formellement son mandat central autour de trois priorités : (i) la prévention des atrocités de masse, (ii) la diplomatie préventive et (iii) la représentation géopolitique continentale. Les fonctions secondaires devraient être déléguées aux Communautés économiques régionales (CER) et aux États nationaux dans le cadre de mécanismes de subsidiarité juridiquement contraignants. Aligner mandat et capacités en réduisant formellement l'écart entre ambitions normatives et capacités opérationnelles (priorisation stricte, mandats exécutoires, chaînes de commandement claires) et calibrer l'action de l'UA sur les intérêts et contraintes réels des États membres (incitations, partage des coûts, mécanismes d'adhésion différenciée).

✓ **Un rééquilibrage des relations entre l'UA et les CER**

Il convient d'établir des accords juridiquement contraignants de répartition des compétences entre l'UA et les CER, assortis de cadres conjoints de suivi et d'évaluation. Les CER devraient agir comme des plateformes opérationnelles de mise en œuvre des normes de l'UA, conformément aux principes de la gouvernance à niveaux multiples.

✓ **Du foisonnement normatif à l'application des normes**

L'UA devrait instaurer un moratoire temporaire sur l'adoption de nouveaux traités et réorienter ses ressources vers le suivi de la conformité, l'évaluation par les pairs, l'application de sanctions et les mécanismes de médiation rapide. Renforcer la crédibilité par les résultats en passant d'une logique de production normative à des livrables mesurables à court et moyen termes.

✓ **Souveraineté financière et autonomie stratégique**

Il est indispensable de rendre pleinement opérationnelle la taxe de 0,2 % sur les importations et d'explorer des mécanismes de financement innovants (obligations de la diaspora, prélèvements pour la paix sur les industries extractives, taxation numérique etc.). L'autonomie financière constitue une condition préalable à l'autonomie politique, mais malheureusement, les contributions des Etats membres demeurent marginales et problématiques⁶.

✓ **Réinventer l'État africain et ancrer l'UA dans les sociétés africaines**

L'UA devrait promouvoir des modèles de gouvernance adaptative reconnaissant la pluralité des systèmes juridiques, politiques et coutumiers au sein des États. Cette forme de fédéralisme intégratif peut contribuer à réduire les conflits sécessionnistes tout en renforçant la légitimité étatique. Le renforcement de la gouvernance locale, l'intégration des organisations de la société civile, des réseaux de femmes et des mouvements jeunes doivent devenir des piliers centraux des stratégies de consolidation de la paix. Une paix durable ne peut être imposée de l'extérieur ; elle doit être légitimée de l'intérieur.

✓ **Une stratégie géopolitique sur trois piliers**

L'UA devrait promouvoir une position africaine commune fondée sur :

- Le pragmatisme (engagement fondé sur les intérêts) ;
- Le dynamisme (flexibilité des politiques) ;
- La voix collective (unité dans les relations extérieures).

⁶ Institute for Peace and Security Studies. 2018. "A Wind of Change? The Institutional Reform of the African Union and Africa's Security Provision." *Tana Papers: A Collection of Policy Briefs*. https://ipss-addis.org/wp-content/uploads/2019/04/2018_tana_papers_en.pdf

Conclusion

En définitive, l'analyse des développements contemporains sur le continent africain met en exergue une inadaptation de l'Union africaine à sa mission première dans sa configuration actuelle. D'une part, la trajectoire de l'UA révèle un écart persistant entre une ambition normative élevée et une capacité institutionnelle limitée à opérer dans un environnement international de plus en plus concurrentiel. Le réalisme institutionnel africain - entendu comme l'alignement des mandats, des ressources et des instruments de l'UA sur les rapports de force réels, les intérêts nationaux des États membres et les contraintes géopolitiques du système international - n'a pas été suffisamment internalisé. L'organisation a continué de fonctionner comme une institution à vocation transformationnelle dans un contexte où les États africains, soumis à de fortes pressions sécuritaires et économiques, privilégient des logiques de souveraineté défensive, d'alliances ad hoc et de solutions bilatérales plus immédiatement efficaces.

D'autre part, la crise de performance de l'UA s'inscrit dans une érosion plus large du multilatéralisme Sud/Sud. Les cadres de solidarité et de coordination collective issus de l'ère post coloniale et du non-alignement se sont fragmentés sous l'effet de la multipolarisation, de la compétition entre puissances partenaires du Sud et de la différenciation accrue des trajectoires nationales africaines. Cette fragmentation réduit la capacité de l'UA à agir comme centre de gravité politique et stratégique du continent et l'expose à une marginalisation progressive au profit de coalitions flexibles, de forums informels et d'interventions extra continentales.

Dans cette perspective, restaurer la pertinence stratégique de l'Union africaine exige un recentrage assumé sur un multilatéralisme africain pragmatique, sélectif et orienté vers les résultats. Cela implique d'abandonner un maximalisme institutionnel hérité de l'optimisme normatif des années 2000 au profit d'une architecture plus resserrée, fondée sur la crédibilité opérationnelle, l'autonomie financière et une capacité à agréger les intérêts étatiques autour de biens publics continentaux clairement définis. Pour les décideurs et partenaires stratégiques, le choix n'est plus entre réforme graduelle et statu quo, mais entre adaptation réaliste et marginalisation durable de l'UA dans l'ordre multipolaire émergent et, avec elle, l'affaiblissement de l'institution collective africaine sur la scène mondiale.

Le Centre africain d'Études Internationales, Diplomatiques, Économiques et Stratégiques (CEIDES) est un laboratoire d'idées qui cumule plus d'une dizaine d'années d'expérience dont six d'existence officielle sous la forme d'une association indépendante, à caractère scientifique et à but non lucratif.

Le CEIDES a vocation à contribuer à la paix et à la prospérité du continent. Il s'engage ainsi à travers la stratégie, la recherche, le conseil, l'influence et la formation dans le cadre du

continuum des SD Développement/ Diplomatie/ Défense.

Il compte 4 Clubs actifs qui rassemblent des décideurs, chercheurs et partenaires à

B.P. 35147 Bastos-Yaoundé/Cameroun

Tél : (+237) 243 105 872

www.ceides.org Email : infos@ceides.org



Think tank Ceides