

JUILLET 2025

POLICY PAPER

LE PARLEMENT PANAFRICAIN : UNE LECTURE DANS LES IMPASSES DE L'UNION AFRICAINNE

DRISS ALAOUI BELGHITI

Vingt ans après sa création, le Parlement panafricain demeure un organe institutionnel marginalisé au sein de l'Union africaine. Pensé comme instrument de représentation des peuples africains, il n'a jamais acquis les prérogatives ni les relais lui permettant de jouer un rôle politique important. Ce Policy Paper analyse les raisons de cette impasse à partir de trois angles : la faiblesse institutionnelle et le déficit de légitimité du PAP ; le blocage du Protocole de Malabo, révélateur des résistances des États à tout transfert d'autorité vers le parlement continental ; et la dimension géopolitique de l'institution, reflet des rivalités régionales, linguistiques et politiques du continent. À travers cette lecture, le PAP apparaît comme un projet inabouti et un symptôme des contradictions qui traversent l'intégration africaine contemporaine.

DRISS ALAOUI BELGHITI

INTRODUCTION

À moins d'un an de l'élection de sa prochaine présidence, le Parlement panafricain s'apprête à entrer dans une nouvelle phase de campagne électorale. Cette échéance ne manque pas d'intérêt, car elle octroiera la présidence à l'Afrique du Nord, une région historiquement sous-représentée dans les rouages politiques de l'Union africaine. Ce moment politique invite à interroger le rôle réel de cette institution, vingt ans après son lancement.

Pensé comme l'un des piliers d'une Union africaine rénovée, le Parlement Panafricain (PAP) incarne une ambition symbolique forte : faire émerger une forme de représentation continentale, dans un système largement dominé par les États. Mais cette ambition n'a jamais été pleinement traduite dans les faits. Le Parlement reste privé de pouvoirs contraignants, de relais institutionnels, et d'une reconnaissance stratégique durable. Sa trajectoire illustre une tension centrale dans les dynamiques d'intégration régionale : comment construire un espace politique commun sans instruments d'action partagés ni volonté politique convergente ?

Ce Policy Paper propose une lecture analytique des impasses actuelles du Parlement panafricain, à partir d'une approche en trois axes. En examinant, d'abord, les limites structurelles de son mandat et les déséquilibres internes qui freinent toute consolidation institutionnelle. En analysant, ensuite, les logiques politiques qui sous-tendent le blocage du Protocole de Malabo, censé renforcer ses prérogatives. En explorant, enfin, la dimension géopolitique de l'institution, à travers la compétition entre régions, les clivages linguistiques, et les usages différenciés du PAP dans les stratégies africaines de représentation.

Dans cette perspective, le PAP apparaît comme un révélateur des contradictions propres à l'Union africaine : une Organisation qui se réclame d'un idéal démocratique sans toujours en institutionnaliser les fondements. Le Parlement est ainsi un prisme des rapports de pouvoir, des hésitations normatives, et des asymétries d'influence qui traversent le projet continental africain.

I. UNE AMBITION REPRÉSENTATIVE CONTRARIÉE : DE L'INTENTION INSTITUTIONNELLE À L'IMPASSE POLITIQUE

1. La vocation initiale du PAP : porter une voix continentale des peuples

Le Parlement Panafricain, institution inaugurée en mars 2004 à Addis-Abeba, incarne une ambition politique singulière dans le paysage institutionnel africain : celle de faire émerger, à terme, une représentation continentale des peuples africains, en rupture partielle avec le modèle strictement intergouvernemental qui caractérise l'Union Africaine. Cette orientation repose sur l'article 17 de l'Acte constitutif de l'UA, qui prévoit que le PAP devra « assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent ». Cet article confère au Parlement une vocation symboliquement forte : celle de traduire une volonté de participation politique supranationale, au-delà des médiations étatiques.

Le texte fondateur du PAP, le Protocole de Maputo, adopté en 2001, précise toutefois que cette ambition se déploie selon un processus graduel : le Parlement ne dispose que d'un mandat consultatif dans sa première phase, en attendant que « la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement décide qu'il assume des fonctions législatives » (article 2.3). Ce cadre reflète une tension constitutive du projet panafricain : comment construire une légitimité démocratique continentale sans saper la souveraineté nationale, ni heurter les sensibilités politiques des États membres ?

La création du PAP intervient dans un moment historique précis, celui des premières années de l'Union africaine, qui succède à l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) sur fond de promotion des normes démocratiques. L'Acte constitutif de l'UA introduit explicitement le principe du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement, le droit d'intervention en cas de crimes graves (article 4.h), et la reconnaissance d'une société civile africaine organisée. Dans ce contexte normatif renouvelé, le PAP devait contribuer à institutionnaliser les aspirations à une gouvernance démocratique au niveau continental, dans un esprit d'harmonisation des processus politiques africains (Tieku, 2004 ; Murithi, 2005).

Pour autant, cette vocation représentative n'a jamais été pleinement opérationnalisée. D'un point de vue juridique, les parlementaires panafricains sont désignés par les parlements nationaux, sur une base de nomination politique, sans mécanisme électoral continental ni mandat direct. Cette absence d'ancrage populaire, combinée à l'indétermination de ses compétences, rend la portée du PAP structurellement fragile. Il en résulte un « déficit de représentation authentique » (Murray, 2004), qui compromet l'institutionnalisation d'un espace public panafricain délibératif. En d'autres termes, le PAP fonctionne davantage comme un instrument de socialisation politique entre élites parlementaires que comme une chambre d'expression des peuples africains.

Certains auteurs y voient néanmoins un laboratoire de gouvernance innovante, capable d'évoluer selon une logique incrémentale et pragmatique (Murithi, 2008). D'autres insistent sur les ambiguïtés stratégiques du projet : en confiant à un Parlement sans pouvoirs réels la mission de représenter les citoyens du continent, l'UA a peut-être cherché à satisfaire une exigence symbolique de participation, sans se doter des moyens d'en faire une réalité institutionnelle. Le PAP reste ainsi un organe à haute valeur normative, mais à faible valeur politique.

2. Un cadre institutionnel faible : entre consultatif formel et invisibilité politique

Dès sa conception, le Parlement panafricain a été inscrit dans une architecture institutionnelle prudente, marquée par la méfiance des États membres à l'égard de toute forme d'autonomisation supranationale. Cette prudence se traduit par la restriction explicite de ses compétences, en contradiction avec l'ambition de représentation des peuples africains. Le Protocole de Maputo (2001), toujours en vigueur, limite le rôle du PAP à une fonction purement consultative, sans initiative législative, sans droit de veto, ni autorité de contrôle sur les autres organes de l'Union africaine. Cette position subalterne est révélatrice de la hiérarchie implicite qui structure le fonctionnement institutionnel de l'UA, où la Conférence, le Conseil exécutif et la Commission conservent l'essentiel de la capacité d'action politique et stratégique.

Dans cette configuration, le PAP ne dispose pas des instruments institutionnels nécessaires à l'exercice d'une fonction politique crédible. Il ne peut ni proposer des textes contraignants, ni

contester juridiquement les décisions du Conseil exécutif, ni exiger la présence des commissaires pour des auditions. La rhétorique d'une « participation des peuples » se heurte ainsi à un vide procédural (Murray, 2014). En l'absence de droits substantiels dans la production ou la validation des normes africaines, le PAP ne constitue pas un véritable acteur dans la délibération continentale, mais un organe marginalisé dans un régime de gouvernance à dominante intergouvernementale.

L'un des points les plus problématiques reste le mode de désignation des membres du Parlement. Ceux-ci sont nommés par les parlements nationaux, parfois selon des critères politiques opaques, sans obligation de consultation démocratique ou d'ancrage territorial. Ce procédé renforce la dépendance du PAP vis-à-vis des exécutifs nationaux, et lui ôte toute prétention à une légitimité populaire autonome. Il s'agit là d'un déficit de légitimation à l'entrée (input legitimacy), dans le sens défini par Scharpf (1999), puisque les représentants ne sont pas élus directement, ni même indirectement par les citoyens. Ce mode de désignation rend difficile toute prise de parole dissonante ou indépendante vis-à-vis des gouvernements membres.

Par ailleurs, le PAP souffre d'une absence d'intégration institutionnelle dans les circuits décisionnels centraux de l'UA. Il n'est pas consulté systématiquement sur les grandes orientations de la Commission, ni impliqué dans la formulation ou le suivi des initiatives stratégiques telles que l'Agenda 2063, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) ou les réformes de gouvernance. Il reste en marge des discussions sur la paix et la sécurité, malgré son potentiel en matière de diplomatie parlementaire. Ce cloisonnement l'isole, non seulement des sphères exécutives, mais aussi des dynamiques régionales, réduisant sa capacité à articuler une vision politique transversale.

Ce déficit d'insertion n'est pas accidentel : il procède d'une volonté politique visant à contenir les effets potentiellement perturbateurs d'un parlement autonome. L'analyse des Organisations internationales démontre en effet que les organes représentatifs sont tolérés tant qu'ils ne produisent pas de déstabilisation de l'équilibre institutionnel établi (Tallberg & Zürn, 2019). En ce sens, le PAP fonctionne comme un vecteur de légitimation symbolique, utile à l'image démocratique de l'UA, mais conçu pour être inoffensif du point de vue décisionnel. Ce phénomène correspond à ce que certains auteurs désignent comme une instrumentalisation institutionnelle, où les structures participatives sont mobilisées pour renforcer la façade normative, sans modification substantielle du pouvoir réel (Sending & Neumann, 2006).

Ainsi, le PAP est pris dans une configuration paradoxale : il doit incarner une représentation continentale, mais sans pouvoir autonome, sans visibilité politique, et sans articulation fonctionnelle. Cette contradiction institutionnelle fragilise son autorité et limite toute possibilité de transformation structurelle, à moins d'une réforme en profondeur du cadre normatif, une question que soulève le Protocole de Malabo, mais que la politique continentale rechigne encore à affronter.

Encadré 1 : Membres du Bureau du PAP

Instance dirigeante du Parlement panafricain, le Bureau est structuré selon une logique de représentation régionale, avec un siège attribué à chacune des cinq grandes régions de l'Union africaine. Sa composition offre un indicateur utile des équilibres politiques internes à l'institution, tout en reflétant, en creux, les dynamiques de leadership et les rivalités interrégionales au sein de l'Organisation.

Président	1 ^{er} Vice-Président	2 ^{ème} Vice-Président	3 ^{ème} Vice-Président	4 ^{ème} Vice-Président
Afrique Australe	Afrique du Nord	Afrique de l'Est	Afrique de l'Ouest	Afrique Centrale
				
				
Chief Fortune Zephania Charumbira	Dr. Fatimetou Habib	Dr. Ashebiri Gayo	Lucia Maria Mendes Gonçalves dos Passos	Djidda Mamar Mahamat

3. Le Protocole de Malabo : miroir d'un malaise politique

L'adoption du Protocole de Malabo en 2014 devait constituer un tournant pour le Parlement panafricain, en matérialisant l'ambition initiale d'une institution dotée de compétences législatives, fondée sur un principe de représentativité renforcée. Ce protocole se proposait de réviser substantiellement le Protocole de Maputo, en dotant le PAP de pouvoirs législatifs contraignants sur les questions relevant de la compétence exclusive de l'Union, en introduisant un objectif de parité dans la composition parlementaire, et en renforçant la fonction de contrôle de l'institution sur les politiques continentales. Il prévoyait également, de manière ambitieuse, l'établissement d'un processus d'élection des parlementaires au suffrage universel direct ou indirect, ouvrant la voie à une légitimation démocratique nouvelle (African Union, 2014).

Mais dix ans après son adoption, le Protocole de Malabo n'a toujours pas atteint le seuil requis de ratifications (28 États) pour entrer en vigueur. Seuls 13 États l'ont ratifié à ce jour, signe d'un désengagement politique manifeste vis-à-vis de la réforme. Ce retard ne peut être lu comme une simple inertie technique : il reflète un refus stratégique de certains États membres de transférer, même partiellement, une fonction de légitimation politique à une institution continentale (Murray, 2014 ; Okumu, 2021). La réticence à ratifier le protocole traduit une double crainte : celle de voir émerger une institution susceptible de questionner certaines trajectoires nationales non démocratiques ; et celle de voir s'instaurer, à travers un processus d'élection panafricaine, une base de légitimité alternative à celle des gouvernements.

En ce sens, le blocage du Protocole de Malabo est structurel. Il révèle l'ambivalence de l'Union africaine face à sa propre rhétorique démocratique. L'UA affirme son attachement aux principes de participation et de bonne gouvernance, comme en témoignent l'Agenda 2063 ou la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), mais elle n'institutionnalise pas les conditions de leur mise en œuvre effective (Kuwali, 2016). Cette disjonction entre normes affichées et mécanismes effectifs s'inscrit dans ce que certains chercheurs qualifient de « normative overstretch » : un excès de codification démocratique sans adossement réel à une volonté politique (Bach & Landsberg, 2003).

Le cas du Protocole de Malabo incarne ainsi une crise silencieuse de la légitimation démocratique continentale. L'option d'une réforme parlementaire ambitieuse existe juridiquement, mais elle est politiquement neutralisée. Cette situation affaiblit non seulement le PAP, mais l'ensemble de l'édifice démocratique de l'Union. En maintenant le Parlement dans une position consultative sans perspective de transformation, l'UA prive son architecture institutionnelle d'un espace politique intermédiaire, capable de produire du débat, de la délibération, et de la représentation différenciée.

Enfin, le coût politique de cette immobilisation est croissant. Dans un contexte de recul démocratique dans plusieurs régions d'Afrique et de montée des critiques sur la pertinence de l'UA, l'absence de réformes visibles renforce le sentiment de dissociation entre l'Union et les citoyens africains (Chikuhwa, 2020). Le PAP aurait pu incarner une réponse modérée et institutionnalisée à cette défiance. Son maintien en état de sous-utilisation apparaît dès lors comme une occasion manquée, sinon comme un symptôme d'une volonté de préserver un statu quo intergouvernemental sous couvert de participation formelle.

Encadré 2 : le protocole de Malabo

Adopté en 2014, le Protocole de Malabo entend renforcer le Parlement panafricain en lui conférant une fonction législative. Il autorise le PAP à proposer des lois types, dans des domaines limités définis par la Conférence des chefs d'État, et sous réserve de leur approbation finale. Loin d'un pouvoir autonome, il s'agit d'une compétence encadrée, non contraignante.

Le texte prévoit aussi l'élection directe des membres du Parlement pour un mandat de cinq ans, et une meilleure articulation avec les organes de l'Union. Toutefois, il maintient une architecture intergouvernementale où les États conservent l'essentiel des leviers.

Dix ans après son adoption, le Protocole reste non ratifié. Ce retard illustre les réticences persistantes à toute évolution substantielle du rôle du Parlement dans l'équilibre institutionnel de l'Union africaine.

II. RÉFORMER SANS ÉMANCIPER : ENTRE AMBITIONS INSTITUTIONNELLES ET VERROUILLAGE POLITIQUE

1. Le Protocole de Malabo : renforcer le Parlement sans perturber l'ordre intergouvernemental

Adopté en 2014, le Protocole de Malabo vise à doter le Parlement panafricain d'un statut révisé, en élargissant ses prérogatives et en ancrant son rôle dans une logique parlementaire plus aboutie. Présenté comme une avancée normative majeure, le texte ambitionne de faire du PAP un véritable organe législatif de l'Union africaine. Toutefois, une lecture attentive de ses dispositions montre qu'il s'agit moins d'une réforme émancipatrice que d'un encadrement stratégique du rôle parlementaire, soigneusement calibré pour ne pas perturber l'architecture intergouvernementale dominante.

Le glissement formel du PAP vers une fonction législative est consacré par l'article 8 du Protocole, qui le désigne comme « organe législatif de l'Union africaine ». Mais cette appellation est immédiatement relativisée par les dispositifs de verrouillage institutionnel qu'elle contient. L'article 8.1.a précise que les domaines dans lesquels le Parlement peut proposer des « lois types » sont définis au préalable par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, tandis que l'article 8.1.b subordonne l'adoption de ces textes à l'approbation expresse de cette même instance. Cette configuration instaure une codécision inversée, dans laquelle le pouvoir d'initiative est formellement reconnu, mais politiquement neutralisé.

Loin d'un transfert de souveraineté parlementaire, le Protocole opère une reconnaissance symbolique, encadrée par une double tutelle procédurale. L'absence de compétences générales, l'obligation d'autorisation thématique, et l'absence de pouvoir autonome d'adoption confirment la volonté de maintenir le PAP dans un rôle normatif périphérique. Les « lois types » qu'il peut proposer, bien qu'introduites comme nouveauté, relèvent d'une logique de soft law : elles n'ont pas de caractère contraignant, ne prévoient pas de mécanisme de transposition, et dépendent entièrement de la bonne volonté des États membres pour être reprises dans les législations nationales. En ce sens, la réforme ne rompt pas avec le modèle initial du Protocole de Maputo de 2001, mais en prolonge la juxtaposition de souverainetés qui constitue l'ADN de l'Union africaine.

La portée limitée du Protocole se manifeste également dans l'absence de dispositions garantissant une articulation claire entre le PAP et les autres institutions de l'Union. Le texte ne prévoit ni obligation de dialogue avec la Commission ni mécanisme d'intégration dans les processus de formulation ou de suivi des politiques continentales, qu'il s'agisse de l'Agenda 2063, de la ZLECAf ou des programmes sectoriels de l'UA. Le rôle budgétaire du Parlement reste consultatif (article 8.2.b), sans levier d'amendement ou de conditionnalité. Quant aux rapports que le PAP peut recevoir d'autres organes (article 8.2.a), ils ne donnent lieu à aucun engagement procédural réciproque. Le Protocole confirme ainsi la séparation fonctionnelle entre le débat parlementaire et la décision exécutive, tout en laissant intacte l'asymétrie entre les institutions.

Enfin, l'architecture procédurale elle-même reflète une logique de maîtrise politique. Le texte ne prévoit aucun calendrier de traitement des propositions législatives, ni obligation pour la

Conférence de motiver ses refus. Aucune procédure d'arbitrage interinstitutionnel n'est instituée, et le Parlement n'a pas de recours contre une éventuelle inaction des autres organes. Cette configuration témoigne d'une réforme pensée pour être contingente, adaptable aux préférences politiques des États, et non comme un verrou normatif structurant. Elle incarne ce que la théorie des Organisations internationales désigne comme une « réforme sans redistribution », dans laquelle l'apparence du progrès institutionnel masque le maintien des équilibres de pouvoir existants (Barnett & Finnemore, 2004).

Dès lors, le Protocole de Malabo apparaît moins comme un tournant que comme une manœuvre d'équilibrage : reconnaître formellement un rôle législatif au Parlement sans lui accorder les conditions effectives d'un exercice autonome. La centralisation du pouvoir institutionnel au sein de la Conférence est ainsi reconduite, tandis que la réforme sert de vitrine pour les ambitions démocratiques de l'Union, sans en bouleverser les fondements interétatiques. Le PAP demeure une institution sans ancrage normatif fort, dont l'élargissement apparent des compétences s'inscrit dans une stratégie de canalisation politique plutôt que dans une dynamique d'intégration parlementaire réelle.

2. Une réforme sans coalition d'appui

Le déficit d'influence du Parlement panafricain ne s'explique pas seulement par la nature de son mandat formel ou les garde-fous institutionnels imposés par les États membres et par la Commission. Il tient aussi à son incapacité structurelle à générer les alliances internes et externes susceptibles de transformer son existence formelle en pouvoir effectif. Faute de coalition politique, de partenaires institutionnels stabilisés ou de relais sociétaux organisés, le PAP demeure un acteur isolé dans l'écosystème de gouvernance de l'Union africaine, sans capacité de prolongement.

Sur le plan interne, la fragmentation structurelle du Parlement entrave toute dynamique de construction d'un pouvoir collectif. La composition de l'assemblée repose sur une logique de nomination par les parlements nationaux, sans formation de groupes transversaux idéologiques ou politiques. Contrairement à des expériences comparables telles que le Parlement européen, qui a su organiser ses débats autour de familles politiques transnationales, le PAP fonctionne selon une logique de représentation nationale égale et, par conséquent, dispersée. Les clivages régionaux, linguistiques et politiques y coexistent sans mécanisme institutionnalisé de coordination, de discipline collective ou de formation de coalitions durables (Karbo & Murithi, 2018). Cette absence d'un socle commun fragilise la continuité des travaux et empêche l'émergence de leaderships politiques structurants.

La désagrégation interne compromet également la formation d'un agenda parlementaire cohérent. Les résolutions adoptées manquent de portée et de suivi et se heurtent à une absence de stratégie d'influence ou de communication coordonnée. Le PAP peine ainsi à se positionner comme une force de proposition dans les débats de l'Union, et à inscrire son action dans une temporalité institutionnelle crédible. À l'échelle des organes régionaux africains, cette faiblesse contraste avec des initiatives parlementaires plus affirmées, à l'image du Parlement de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), qui parvient, malgré des limites comparables en matière de pouvoir formel, à structurer des coalitions thématiques sur des enjeux comme la sécurité, l'intégration ou la gouvernance démocratique.

Cette absence de capacité d'agrégation se prolonge à l'extérieur de l'institution. Le PAP ne dispose d'aucune stratégie d'engagement avec les acteurs non étatiques africains et internationaux. Les organisations de la société civile, les think tanks et les réseaux de recherche continentaux gravitent autour d'autres dispositifs, comme l'ECOSOCC¹ ou le CPS² sans se référer au Parlement comme interlocuteur ou espace de relais. Cette déconnexion est d'autant plus problématique qu'elle prive le PAP des ressources intellectuelles ou politiques que ces acteurs peuvent offrir. Or, dans les contextes institutionnels hybrides, ce sont ces liens périphériques qui permettent à une institution faiblement dotée de trouver un second souffle, en consolidant sa légitimité et en renforçant sa visibilité.

En l'absence de relais extérieurs, le PAP ne parvient pas non plus à mobiliser ou à influencer les parlements nationaux, pourtant censés constituer sa base politique de légitimation. Aucun mécanisme structuré ne garantit la circulation de ses travaux, la reprise de ses recommandations ou l'articulation de ses positions avec celles des législatures nationales. Cette déconnexion altère sa capacité à incarner un lien entre gouvernance continentale et expression démocratique domestique.

Ce déficit d'alliances empêche le Parlement de créer les conditions d'un ancrage durable dans l'espace politique panafricain. À défaut de s'inscrire dans une dynamique de coalition, il reste un acteur autoréférentiel, dont les initiatives n'acquièrent que rarement une portée continentale. Ce vide relationnel ne fait qu'accentuer la dépendance du PAP vis-à-vis des instances exécutives, et confirme son incapacité à faire vivre par lui-même toute ambition de réforme.

3. La réforme parlementaire face à la juxtaposition des souverainetés

La réforme du Parlement panafricain engagée par le Protocole de Malabo n'a, à ce jour, pas franchi le seuil de l'entrée en vigueur. Loin d'un simple retard technique, ce blocage reflète une absence de convergence politique sur la fonction à accorder au PAP dans l'architecture de l'Union africaine. Si les textes consacrent un élargissement de ses prérogatives, les pratiques institutionnelles révèlent une forme de tolérance passive, sans volonté structurée de lui accorder un rôle stratégique.

Ce décalage entre norme et activation politique illustre un phénomène fréquent dans les Organisations internationales : l'adoption d'un cadre juridique sans mobilisation politique en faveur de son opérationnalisation (Bauer & Knill, 2012). Dans le cas du PAP, cette dynamique est renforcée par la perception dominante selon laquelle l'institution ne constitue pas un levier central de la gouvernance continentale. Pour de nombreux États membres, le Parlement continental est toléré, voire instrumentalisé, tant qu'il ne revendique pas un pouvoir effectif.

Cette logique de tolérance repose parfois sur des considérations de politique interne. Le PAP peut représenter, pour certains gouvernements, une opportunité de gestion clientélaire ou de régulation des équilibres au sein de leur parlement national. Le choix des délégués au PAP, non soumis à un processus électif spécifique, permet dans certains cas d'attribuer des sièges à des députés alliés, de récompenser des fidélités politiques, ou de satisfaire des demandes de reconnaissance institutionnelle. Le Parlement devient alors une ressource de redistribution symbolique ou

1. Le Conseil économique, social et culturel de l'Union Africaine.

2. Le Conseil Paix et Sécurité de l'Union Africaine.

matérielle, déconnectée de toute stratégie continentale. Cette fonction instrumentale renforce son isolement : elle le rend « utile »..

La crise de 2021 autour de la présidence du PAP a révélé l'étendue de ces ambiguïtés. La contestation sur la rotation régionale, accompagnée d'un blocage procédural durable, a mis en lumière la vulnérabilité institutionnelle du Parlement face aux rapports de force intergouvernementaux. L'absence de mécanismes internes d'arbitrage, l'impossibilité de préserver une continuité organisationnelle, et la dépendance aux rapports de pouvoir régionaux ont confirmé que le PAP ne dispose pas de l'autonomie institutionnelle minimale pour résister à une crise politique ordinaire.

Plus fondamentalement, l'inertie autour de la ratification du Protocole traduit une fragmentation plus profonde du projet politique africain. Le Parlement ne s'inscrit pas dans une stratégie d'intégration partagée, mais dans un environnement dominé par la diplomatie interétatique, les agendas régionaux différenciés, et les géométries institutionnelles variables. L'absence de coalition d'États en faveur de sa réforme, la marginalisation de ses productions, et son exclusion des cycles décisionnels reflètent cette réalité : il n'est pas perçu comme un maillon nécessaire, mais comme un organe périphérique, mobilisable au besoin, contournable sinon.

Dans ce contexte, la réforme du PAP reste suspendue non par manque de texte ou de procédure, mais faute d'un alignement stratégique. Son rôle potentiel dans la représentation continentale ne s'impose pas comme une nécessité politique pour les États membres. Tant que le Parlement ne sera pas inscrit dans une vision d'ensemble de l'intégration politique, sa réforme restera contingente.

Encadré 3 : la crise de 2021

En mai 2021, les travaux du Parlement panafricain sont suspendus en pleine session plénière à Midrand (Afrique du Sud), en raison d'un blocage sur les modalités d'élection du président. L'Afrique australe exige l'application immédiate du principe de rotation géographique entre les cinq régions, tandis que d'autres États s'y opposent, contestant son caractère contraignant. L'impasse débouche sur l'annulation du vote, dans un climat de forte tension.

Cet épisode marque un précédent dans l'histoire du PAP. Il a mis en lumière la fragilité de ses règles internes, l'absence de mécanismes d'arbitrage et le poids persistant des rivalités régionales dans ses processus politiques.

III. LE PAP COMME PRISME DES RAPPORTS DE PUISSANCE AFRICAINS

1. La présidence tournante : un espace de rivalité géopolitique régionale

Dans le cadre institutionnel de l'Union africaine, la présidence du Parlement panafricain n'est pas dotée d'un pouvoir opérationnel important. Pourtant, sa rotation entre les cinq régions du continent, décidée à la suite de la crise de 2021, lui confère une valeur politique symbolique, qui peut être activée par les États membres dans le cadre plus large des rapports de pouvoir régionaux. La crise de 2021 a révélé que cette fonction, bien que faiblement outillée juridiquement, peut devenir un objet de compétition géopolitique. En cela, la question de la présidence tournante constitue un espace marginal mais révélateur des logiques de fragmentation spatiale du projet panafricain.

L'épisode de 2021, marqué par une paralysie de plusieurs mois du Parlement, a été déclenché par la revendication du principe de rotation régionale dans l'élection du Bureau. L'Afrique australe a exigé l'application stricte de ce principe, en estimant que son tour était venu de présider l'organe. Cette position s'est heurtée à des résistances, notamment de certains États d'Afrique de l'Ouest et Centrale, déjà historiquement surreprésentés au sein de l'appareil panafricain. L'impasse institutionnelle qui s'en est suivie a illustré deux éléments structurants : d'une part, la faible robustesse des règles de gouvernance interne du PAP ; d'autre part, l'existence d'un clivage latent entre régions, activable à travers des positions de pouvoir symboliques (Louw-Vaudran, 2021).

Ce type de tension n'est pas inédit dans l'Union africaine, où la répartition des postes entre régions répond à un équilibre informel, mais déterminant. La rotation géographique est censée garantir l'inclusivité du projet continental. Or, en l'absence d'un mécanisme normatif contraignant, son application repose sur des rapports de force fluctuants. Dans le cas du PAP, cela a ouvert la voie à une instrumentalisation politique de la présidence, qui est devenue un levier pour contester une distribution perçue comme déséquilibrée du capital institutionnel de l'UA.

Au-delà dudit épisode, la présidence du Parlement apparaît désormais comme un espace de reconnaissance régionale, utilisé dans certains cas pour compenser une faible représentation dans les organes exécutifs de l'Union. Cette logique de redistribution symbolique est fréquente dans les Organisations intergouvernementales multilatérales, où les fonctions non décisionnelles peuvent devenir des objets de revendication symbolique (Zürn, 2004). En ce sens, la fonction de président du PAP, bien que dépourvue de leviers matériels, devient une scène d'affirmation régionale.

Toutefois, cette compétition ne traduit pas une volonté des États de renforcer l'institution parlementaire. Elle manifeste plutôt un usage circonstanciel de celle-ci à des fins de rééquilibrage diplomatique. Une fois la présidence acquise, l'investissement politique s'atténue rapidement, faute d'un intérêt substantiel pour les missions du Parlement. Ce paradoxe renforce l'hypothèse selon laquelle le PAP est instrumentalisé pour ses attributs de représentation, sans que cela débouche sur une stratégie d'enracinement institutionnel.

La prochaine rotation, qui devrait conduire à l'élection d'une présidence issue d'Afrique du Nord, s'inscrit dans ce schéma. Elle offre une opportunité pour cette région, historiquement isolée des rouages de l'UA, de revendiquer un espace de visibilité institutionnelle. Toutefois, au regard de

l'historique de faible insertion du PAP dans les équilibres décisionnels, il est peu probable que cette présidence modifie en profondeur les rapports de pouvoir au sein de l'organisation.

2. Le PAP face à la géopolitique continentale

Dans sa dimension géopolitique, le Parlement panafricain reflète en creux les lignes de fracture et les dynamiques compétitives qui structurent la géopolitique continentale. S'il reste périphérique dans la gouvernance effective de l'Union africaine, il constitue néanmoins une arène favorisant l'expression de rapports de force interétatiques, voire un terrain d'expérimentation diplomatique pour les États désireux de tester ou d'affirmer leur capacité d'influence.

Depuis l'instauration du principe de rotation géographique de la présidence du PAP en 2022, les régions ne sont plus tenues de présenter un candidat unique. Ce changement a déplacé la concurrence : la compétition se joue désormais au sein de la Plénière, qui devient un lieu où les équilibres de pouvoir régionaux, linguistiques et politiques peuvent s'exprimer sans médiation formelle. Dans ce contexte, l'élection du président du Parlement devient un test de capacité de mobilisation des États, un révélateur de l'agilité diplomatique de leurs réseaux et de leur capacité à bâtir des coalitions.

Cette logique transforme l'enceinte parlementaire en arène de puissance symbolique. Si le PAP ne dispose pas de leviers normatifs ou exécutifs, il offre aux États une scène où exercer leur influence à travers des candidatures, des alliances de circonstance ou des votes. Contrairement aux enceintes décisionnelles de l'Union, où la diplomatie formelle prime, le Parlement autorise une forme de diplomatie informelle, souple et parfois opportuniste, qui peut servir à jauger les rapports de force avant de s'en servir ailleurs dans l'architecture institutionnelle de l'UA.

À cette dynamique s'ajoute un facteur peu théorisé mais central : le clivage linguistique, qui recoupe en partie des différences de cultures parlementaires. Cette divergence ne constitue pas un blocage en soi, mais elle engendre des décalages dans la pratique institutionnelle quotidienne du PAP, notamment sur les attentes en matière de délibération, de transparence ou de production normative. Elle peut également influencer les stratégies d'alliances, souvent structurées autour d'affinités linguistiques, culturelles ou historiques.

Enfin, le PAP reste un instrument mobilisable pour des stratégies d'image ou de légitimation. Certains États, peu présents dans les cercles décisionnels majeurs de l'UA, peuvent y voir une opportunité de visibilité continentale à coût diplomatique modéré. Comme évoqué précédemment, l'institution permet également de « récompenser » des acteurs politiques nationaux, notamment des parlementaires, en leur offrant une scène panafricaine valorisante, sans conséquence directe sur les rapports de pouvoir internes à l'Union. En ce sens, le Parlement continental devient un levier d'équilibrage politique interne aux régimes, plus qu'un vecteur de transformation continentale.

Encadré de synthèse : trois trajectoires possibles pour le PAP

L'avenir du Parlement panafricain dépendra moins des textes que des configurations politiques qui en permettent l'activation ou la neutralisation. À la lumière des équilibres actuels au sein de l'Union africaine, trois trajectoires principales peuvent être envisagées :

Scénario 1 : consolidation sous contrainte *Probabilité élevée*

Dans ce scénario, les États membres maintiennent le Parlement dans sa forme actuelle, sans chercher à l'affaiblir formellement ni à activer une réforme institutionnelle substantielle. Le Protocole de Malabo reste non ratifié, faute de consensus politique ou d'intérêt stratégique collectif. Le PAP continue d'exister, d'organiser des sessions, voire de produire des résolutions, mais dans un isolement fonctionnel complet. Ce scénario est celui d'un statu quo commode : l'institution est tolérée tant qu'elle ne produit ni contraintes ni délibération politique significative. Elle peut être utile pour équilibrer des dynamiques internes ou offrir des espaces symboliques à certains États sans effet sur les rapports de force continentaux.

Scénario 2 : une réforme sans rupture *Probabilité modérée*

Dans cette trajectoire, le Protocole de Malabo entre en vigueur, porté par un alignement circonstanciel (rotation présidentielle, diplomatie d'un État moteur, opportunité régionale), mais sans volonté de redéfinir le rôle du PAP dans l'architecture de l'Union. L'activation du Protocole ne débouche pas sur un changement de nature, mais sur un ajustement à la marge. Le Parlement obtient la faculté de proposer des lois types, dans un cadre strictement balisé par la Conférence des chefs d'État. Son pouvoir reste subordonné, et sa capacité d'influence dépend toujours de l'espace politique que lui laissent les exécutifs. Ce scénario repose sur une logique d'ouverture contrôlée : concéder une évolution symbolique pour contenir des demandes institutionnelles plus ambitieuses. Il demeure plausible, mais son occurrence dépend d'un compromis régional et d'une volonté d'encadrement politique.

Scénario 3 : érosion politique : vers une désinstitutionnalisation de fait *Probabilité modérée à long terme.*

Si aucune dynamique d'activation ne voit le jour, et si l'inertie actuelle se poursuit sans inflexion, une désinstitutionnalisation progressive est envisageable. Elle ne serait pas formelle mais se traduirait par une perte d'attention politique, une réduction de la participation active des États, et une marginalisation croissante dans la cartographie institutionnelle de l'Union. Ce scénario reflète une dynamique de désintégration silencieuse. Le Parlement deviendrait un organe de faible intensité, fonctionnant par automatisme, vidé de son contenu stratégique. Il incarnerait alors moins une impasse qu'un vide institutionnel, toléré mais sans utilité réelle.

Ces scénarios ne sont pas exclusifs ni strictement séquentiels. Une activation partielle du Protocole peut précéder une phase d'isolement politique ; une inertie prolongée peut être réinterprétée comme un désengagement tacite. Ce qui déterminera le devenir du PAP n'est pas son architecture formelle, mais l'intérêt stratégique que les États membres lui porteront. À ce jour, cet intérêt reste faible, fragmenté, et peu structuré politiquement.

CONCLUSION

Le Parlement panafricain, dans sa conception comme dans son fonctionnement, cristallise une tension centrale du projet d'intégration continentale : l'ambition déclarée d'une gouvernance fondée sur la représentation populaire, confrontée à la réalité d'une architecture institutionnelle dominée par les exécutifs. Conçu comme l'un des piliers de l'Union africaine à son lancement, le PAP a vu son rôle se réduire à une fonction périphérique, dépourvue de leviers normatifs et de connexions décisionnelles effectives.

L'analyse des dynamiques internes (fragmentations régionales, absence de culture parlementaire commune, et faible capacité institutionnelle) montre que les limites du Parlement ne sont pas seulement externes ou procédurales. Elles renvoient à un déficit de coalition politique, à une marginalité cultivée, et à un usage institutionnel avant tout instrumental. Le Protocole de Malabo, présenté comme une réponse institutionnelle à ces impasses, témoigne à son tour de l'ambivalence de la volonté des États : sa portée est volontairement contenue, son activation retardée, son potentiel verrouillé.

Plus fondamentalement, le destin du Parlement panafricain révèle les hésitations du continent à faire de la représentation parlementaire un vecteur de légitimation politique et d'intégration régionale. Loin de s'imposer comme une arène transnationale de délibération, le PAP reste une structure suspendue, tolérée mais non investie.

À l'heure où la présidence tournante s'apprête à revenir à l'Afrique du Nord, les prochaines échéances électorales internes pourraient relancer ou figer davantage la trajectoire du Parlement. À défaut d'un consensus clair sur son rôle dans l'architecture de l'Union, le PAP restera ce qu'il est : un organe sans consistance, mobilisé sans être écouté.

À PROPOS DE L'AUTEUR



DRISS ALAOUI BELGHITI

Driss Alaoui Belghiti is a Specialist in International Relations at the Strategic Watch and Analysis Unit of the Policy Center for the New South, where he works mainly on governance issues in southern Africa and the engagement of extra-African actors on the continent. He has previously worked in national public institutions and the Pan-African Parliament. D. Alaoui Belghiti holds a bachelor's degree in Political Science and International Relations from the Rabat School of Governance and Economics, and a master's degree in Governance of International Development Organizations from the University of Grenoble, France.

À PROPOS DU POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

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

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

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

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University,
Rocade Rabat Salé - 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04
Fax : +212 (0) 537 71 31 54

www.policycenter.ma

